

Dictamen Núm. 36/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de marzo de 2021, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 25 de enero de 2021 -registrada de entrada el día 19 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública al resbalar sobre el suelo mojado.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 29 de enero de 2020, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída en la vía pública.

Expone que el día 29 de noviembre de 2018 sufrió una caída “en torno a las 16:30 horas, caminando por la confluencia entre la calle y la plaza (...), al pasar por una baldosa mojada que estaba completamente lisa y resbaladiza, no abujardada, al contrario que el resto de las baldosas de la calle”, siendo socorrida por “varios viandantes”.

Añade que acudió inmediatamente a un centro asistencial de su mutualidad, donde se le diagnosticó una fractura de radio para la que se le pautó inmovilización de la mano y rehabilitación fisioterapéutica, causando baja laboral hasta el 26 de marzo de 2019, si bien la estabilización lesional se postergó hasta el 11 de julio del mismo año, fecha del alta médica.

Puntualiza que la baldosa fue después reparada por el Ayuntamiento “sometiéndola a un proceso de lijado para hacerla rugosa”.

Cuantifica el daño sufrido en veinticinco mil ochocientos cincuenta y siete euros con ochenta y ocho céntimos (25.857,88 €), conforme desglosa en aplicación del baremo que rige para los accidentes de circulación.

Interesa la testifical de dos personas que presenciaron los hechos.

Acompaña fotografías del lugar de la caída antes y después del lijado de la baldosa, documentación clínica en la que constan el diagnóstico de fractura de radio el día del siniestro y el tratamiento seguido, así como los partes de baja y alta laboral, esta última en la fecha reseñada por la interesada al haber “mejorado la flexión dorsal y palmar” pese a subsistir “leve deformidad con dolor asociado”.

En las fotografías aparece sobreimpreso el lugar de la caída, que coincide con una baldosa de reducidas dimensiones situada en los aledaños de la entrada al, aparentemente lisa, circundada por otras de mayor anchura y diversos grados de lijado o rugosidad. En otra instantánea se muestra la misma loseta ya abujardada como las de su entorno.

2. Mediante Resolución del Concejal de Gobierno de Urbanismo, Medio Ambiente, Infraestructuras y Distritos del Ayuntamiento de Oviedo de 11 de febrero de 2020, se dispone iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial. En ella se hace constar la fecha de recepción de la reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo, lo que se comunica a la interesada y a la correduría de seguros.

3. Notificada la apertura del periodo probatorio por un plazo de 10 días, con fecha 1 de junio de 2020 la reclamante presenta un escrito en el que reitera los datos de los dos testigos propuestos y acompaña un pliego de preguntas.

4. El día 22 de julio de 2020 libra informe un Ingeniero Técnico del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo. En él se confirma que, consultados los partes de trabajo de la empresa encargada, se realizaron labores de "reparación de pavimentos en el ámbito de la plaza y calle" en los primeros meses de 2020, "así como labores de abujardado en fecha 5-5-2020, encontrándose actualmente la pieza abujardada". Se detalla, a continuación, que las baldosas "de piedra natural de uso exterior" cuentan con un acabado superficial de declaración obligatoria por el fabricante que debe cumplir las exigencias técnicas de "resbaladidad o resistencia al deslizamiento", por lo que las losetas "ya deben cumplir por sí mismas este parámetro sin necesidad de otros tratamientos superficiales posteriores, como el flameado o abujardado, que lo que hacen es asegurar el cumplimiento" de la norma técnica sin tener que recurrir a "los correspondientes ensayos de laboratorio".

Se concluye que "existen otras circunstancias ajenas a las propias características superficiales del pavimento que también influyen de manera notable como causa de estos percances".

5. Mediante oficio de 10 de agosto de 2020, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras comunica la apertura del trámite de audiencia a la persona y domicilio que, a tenor del escrito inicial de la reclamante, han de dirigirse las notificaciones.

No consta en el expediente que se hayan presentado alegaciones.

6. Con fecha 7 de octubre de 2020, el Instructor del procedimiento dirige oficios a los testigos propuestos a fin de que respondan "por escrito" si presenciaron la caída y cuáles fueron sus causas o circunstancias.

Una de las requeridas firma una declaración en la que señala que “mi marido, mi hija y yo subíamos caminando la cuesta de la plaza” a “primera hora de la tarde y estaba lloviendo”, vieron a la accidentada, que venía caminando enfrente, “resbalar con un pie hacia adelante en la esquina de la puerta del”, por lo que la socorrieron y le dejaron su teléfono. Añade que “el pavimento del Barrio Antiguo es muy resbaladizo, especialmente en los primeros momentos en los que comienza a llover, como era el caso ese día. Yo vivo en el Antiguo desde hace 10 años y (...) he resbalado varias veces (...). Periódicamente vemos que se pica el suelo con maquinaria para crear textura, pero hay zonas del suelo (en las) que cambian las losetas y quedan sin picar”. Puntualiza que en el caso de la aquí reclamante “vimos con claridad que exactamente donde ella (...) resbaló la loseta estaba pulida, sin textura (...). Se cayó por la suma de factores de la loseta lisa y la lluvia”.

El otro testigo, esposo de la anterior, rubrica un escrito en similares términos.

7. El día 26 de octubre de 2020, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, tras asumir la veracidad del relato fáctico, razona que la baldosa no presentaba “anomalía alguna, no pudiendo considerarse como tal que no estuviera abujardada, pues como dictaminó el Ingeniero municipal cualquier piedra natural de uso exterior (...) por sí misma cumple las exigencias de resbaladidad legalmente establecidas”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 25 de enero de 2021, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Oviedo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Oviedo está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que "El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas".

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 29 de enero de 2020, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 29 de noviembre de 2018. No obstante, queda acreditado a través de la documentación clínica que la accidentada no recibe el alta médica hasta el 11 de julio de 2019, cuando finaliza el tratamiento de fisioterapia por

haber “mejorado la flexión dorsal y palmar” pese a subsistir “leve deformidad con dolor asociado”, por lo que es claro que acciona dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se advierte que las declaraciones firmadas por los testigos propuestos se incorporan al expediente con posterioridad al trámite de audiencia. No se desconoce que la sustitución del examen de testigos por una declaración jurada responde en este caso a razones atendibles -ante las restricciones derivadas de la pandemia por el COVID-19-, pero no se justifica que el trámite de audiencia anteceda a esas declaraciones juradas, pues nada pugnaba con que se practicara “inmediatamente antes” de la propuesta de resolución en cumplimiento de lo establecido en el artículo 82.1 de la LPAC. Ahora bien, el Ayuntamiento asume la veracidad del relato fáctico de la reclamante, por lo que esta anomalía no compromete su adecuada defensa, revelándose ahora estéril la retroacción del procedimiento.

Asimismo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los

casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas por la interesada como consecuencia de una caída al resbalar sobre una loseta sin pulido.

La realidad del daño alegado ha quedado acreditada mediante los informes médicos aportados, en los que se constata que la accidentada sufrió una fractura de radio que precisó inmovilización y tratamiento rehabilitador, persistiendo al finalizar el mismo "leve deformidad con dolor asociado".

Ahora bien, la constancia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Oviedo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el suceso.

El artículo 25.2 de la LRBRL señala que "el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) b) (...) parques y jardines públicos (...). d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad", y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros, el servicio de "pavimentación de las vías públicas". Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada

a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad. Por otro lado, la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, exige, en su artículo 6, que el pavimento de los itinerarios peatonales sea, entre otras características, "antideslizante", y, aunque esta ley tiene un limitado ámbito de aplicación subjetivo, no cabe ignorar su valor hermenéutico ni la evidencia de que el carácter antideslizante del pavimento destinado al tránsito peatonal constituye un requisito exigible con carácter general, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente en su mantenimiento, que ha de acompasarse a las circunstancias notorias o de conocimiento inexcusable para el Consistorio.

En el presente caso debemos partir de que el Ayuntamiento de Oviedo no cuestiona el relato de la perjudicada, al considerar suficientemente probados los hechos. Tampoco abriga duda este Consejo en torno a la rectitud de las manifestaciones escritas de los testigos. Se constata, en suma, que la accidentada resbala al pisar sobre una loseta en apariencia sin pulir o abujardar, en el casco antiguo de la ciudad de Oviedo, cuando transitaba en una tarde de lluvia por una calle peatonal en la que la generalidad de las baldosas cuentan con un tratamiento superficial antideslizante.

En este contexto, las fotografías aportadas al expediente muestran una baldosa de reducidas dimensiones, de la misma fábrica que las que la circundan, apreciándose que la loseta señalada se encuentra aparentemente lisa en uno de los márgenes de una calle peatonal, mientras que las otras que la rodean son más anchas y aparecen pulidas o abujardadas en uno u otro grado. En otra instantánea se observa la loseta lisa ya abujardada como las de su entorno. Al respecto, el Ingeniero Técnico del Servicio de Infraestructuras constata en su informe que las baldosas de esta vía, "de piedra natural de uso exterior", cuentan con un acabado superficial de declaración obligatoria por el

fabricante que debe cumplir las exigencias técnicas de “resbaladidad o resistencia al deslizamiento”, por lo que las losetas “ya deben cumplir por sí mismas este parámetro sin necesidad de otros tratamientos superficiales posteriores, como el flameado o abujardado”. El mismo informante confirma la ejecución de labores de “reparación de pavimentos en el ámbito de la plaza y calle”, acometidas con posterioridad al siniestro, y los testigos manifiestan que “periódicamente” se procede a esas tareas de pulido o abujardado.

No se cuestiona por la interesada que las losetas cumplan con la normativa técnica aplicable, sirviéndose aquella de las afirmaciones de los testigos acerca del carácter “muy resbaladizo” del pavimento en jornadas de lluvia y del hecho del posterior pulido de la loseta denunciada.

En estas condiciones, la apreciación subjetiva de los testigos no alcanza a enervar la presunción derivada del cumplimiento de las exigencias técnicas, sin que tampoco se objetive una pluralidad de percances en el entorno que evidencie la inadecuación de las losetas. La circunstancia del posterior lijado de la pieza afectada se enmarca en las labores periódicas de revisión y pulido, lo que nos reconduce al examen de la significación de esas tareas.

En efecto, de acometerse regularmente esos trabajos sobre superficies que no reúnen *per se* las exigencias de adherencia habría de concluirse que las eventuales deficiencias en esa labor pueden generar una responsabilidad por los daños a los que se expone a los viandantes. Sin embargo, cuando se opera sobre un pavimento que cumple con los índices de resbaladidad las prestaciones adicionales del servicio de conservación viaria no merecen la misma consideración. Son entonces meramente accesorias, y no puede exigirse en su ejecución un rigor o exhaustividad que garantice que la totalidad de las piezas -de uno u otro tamaño, en una u otra ubicación y en cualquier momento- cuente con un tratamiento complementario que refuerce sus condiciones de adherencia, puesto que ya reúnen las impuestas por el estándar normativo vigente.

En los supuestos en que resulta de aplicación un estándar concretado normativamente ha de exigirse una prueba cumplida de la insuficiencia o

inadecuación de ese estándar al entorno para poder reclamar al servicio público esfuerzos adicionales. En el caso planteado no se acredita el sustrato que ampara la excepción, no se constata la esencialidad de las labores accesorias de abujardado. Tal como antes razonamos, ni se objetiva una pluralidad de percances en la zona ni el hecho del posterior pulido encierra el reconocimiento de la infracción de un estándar, sino la expresión de una singular diligencia. Tampoco se advierte que ese ulterior abujardado responda a la alarma generada por esta caída, sino que se integra en los trabajos periódicos de revisión, observándose que el percance ahora examinado no condujo a que -por la accidentada o por los testigos- se cursara una alerta a la Policía Local, ni se procedió a señalar la deficiencia a instancia de otros usuarios de la vía, pese a tratarse de un entorno muy transitado.

Tal como hemos señalado en los Dictámenes Núm. 5/2012 y 95/2020, el estándar de conservación de las vías no comprende una garantía de su plena adherencia al paso del viandante, de modo que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, y ha de serlo tanto de los obstáculos ordinarios -árboles o mobiliario urbano- como de las circunstancias adversas, en especial las meteorológicas, que pueden reducir la adherencia en la vía pública. Singularmente, el peatón debe adoptar precauciones proporcionadas a las circunstancias personales y a las que notoriamente inciden sobre el riesgo de resbalones, como ocurre con las condiciones de humedad. También hemos apreciado (por todos, Dictámenes 214/2017 y 111/2020) que en los espacios como el aquí concernido, "dado el carácter histórico del conjunto y las exigencias que del mismo se derivan", resulta admisible que el pavimento difiera del empleado en otras áreas o presente algunas insuficiencias "que podrían no ser tolerables en zonas de reciente urbanización"; extremo que tampoco es ajeno a quienes regularmente transitan por estos entornos.

En el supuesto examinado, la accidentada no se enfrenta a una circunstancia imprevisible ni sorpresiva, pues consta que salía de su centro de trabajo cuando llovía, siendo conocedora de la menor adherencia de las losetas

del casco antiguo en condiciones de humedad, por lo que debió ajustar la cautela a las circunstancias manifiestas de la vía.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.