

Dictamen Núm. 154/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 2 de septiembre de 2021, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 18 de mayo de 2021 -registrada de entrada el día 25 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por las lesiones sufridas tras resbalar en un paso de peatones.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de junio de 2017, la interesada presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en la vía pública.

Expone que el día 21 de diciembre de 2016, cuando caminaba por una calle de la localidad y se disponía a “cruzar por el paso de peatones (...), sufrió una caída causada por un resbalón” debido al “estado resbaladizo de la pintura

del paso de cebra que le provocó” una “fractura bimalleolar de tobillo derecho (tipo supinación-rotación externa de Lauge Hansen) y erosión pretibial derecha”, lesiones por las que recibió el oportuno tratamiento.

Señala que tanto la Policía Local como una ambulancia acudieron al lugar de los hechos, y atribuye el percance al “estado resbaladizo de la pintura del paso de cebra, bien por la pintura misma o por un inadecuado mantenimiento”.

Afirma que, dado que sus lesiones aún “no están estabilizadas”, no puede proceder a su valoración.

Adjunta diversa documentación entre la que se encuentran informes médicos relativos a la asistencia recibida tras el accidente y dos facturas correspondientes a las sesiones de fisioterapia.

2. Obra incorporado al expediente un informe emitido por la Policía Local con fecha 21 de diciembre de 2016 en el que consta que una dotación se desplazó al lugar tras recibir la llamada de un viandante. En él se recogen las manifestaciones de la afectada, quien declara que “al cruzar por el paso de peatones existente en el lugar resbala y cae al suelo, lesionándose en la pierna izquierda”, siendo trasladada al hospital en ambulancia. Se añade que “el pavimento está mojado por la lluvia”.

3. El día 11 de junio de 2018, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Avilés un escrito en el que cuantifica las lesiones sufridas en un total de diecisiete mil setecientos cuarenta y cuatro euros con ochenta y cuatro céntimos (17.744,84 €).

Aporta nuevas facturas emitidas por un fisioterapeuta privado.

4. Mediante Decreto de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Avilés de 31 de julio de 2018, se acuerda nombrar instructora del procedimiento, recibir este a prueba y admitir la documental aportada por la reclamante.

5. Con fecha 7 de septiembre de 2018, la perjudicada presenta un nuevo escrito en el que reitera su petición de que “se solicite el informe de intervención de la Policía Local, así como el (...) del servicio (...) de ambulancias”.

6. Mediante Decreto del Concejal Responsable del Área de Urbanismo y Planificación de 25 de febrero de 2019, se acuerda designar un nuevo instructor del procedimiento.

7. El día 10 de noviembre de 2020, la Concejala Responsable del Área de Hacienda y Administración General dicta Decreto por el que se acuerda designar nuevo instructor de los procedimientos administrativos en materia de responsabilidad patrimonial, disponiendo su publicación en la sede electrónica del Ayuntamiento de Avilés a los efectos de publicidad y del régimen de abstención y recusación del personal al servicio de las Administraciones públicas.

8. Con fecha 8 de enero de 2021, la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación emite un informe en el que expone que “no consta” en la misma “el incidente reclamado”, y que “girada visita de inspección se comprueba que a fecha de este informe no existen ni desperfectos ni defectos en el pavimento ni en la pintura del paso de peatones en la zona señalada”.

Añade que “la pintura utilizada en el citado paso de peatones cumple con la normativa vigente, utilizándose pintura en frío de doble componente, siendo constante el tránsito de peatones que cruzan ese paso sin que se ocasionen caídas por el motivo que se justifica en la reclamación, por lo que no observamos relación con el incidente que se señala”.

9. Mediante oficio notificado a la reclamante (el día 2 de febrero de 2021) y a la compañía aseguradora, el Instructor del procedimiento les comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El día 15 del mismo mes, la interesada presenta un escrito en una oficina de correos en el que ratifica lo expuesto en su reclamación. Reseña que impugna expresamente el informe emitido por el Servicio municipal competente al mediar “casi cinco años” entre su elaboración y el suceso, “por lo que es evidente que en este periodo de tiempo el pavimento y la pintura han sido renovados, y no se acreditan las condiciones en que estaban el día de la caída”.

10. Con fecha 17 de febrero de 2021, el Instructor del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella se advierte, en primer lugar, la existencia de “discrepancia de la pierna en la que la reclamante sufrió las lesiones”, puesto que ella “y los informes médicos señalan la derecha y, por contra, el atestado policial establece como la izquierda”, si bien considera que se trata de un error del parte policial.

Admitido el relato de los hechos realizado por la interesada razona, respecto a la relación de causalidad, que de acuerdo con los informes incorporados al expediente “las circunstancias en que se encontraba la vía en el momento de la caída (...) son las adecuadas y cumplen con los estándares establecidos”, sin que quepa deducir, por tanto, “un incumplimiento de las obligaciones que pesan a la Administración en cuanto a la conservación y mantenimiento de la zona de paso”.

Considera, asimismo, que no resulta necesaria la incorporación al expediente del informe emitido por el servicio de ambulancias al tenerse por cierto el traslado efectuado al hospital.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de mayo 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 Avilés objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia del expediente electrónico.

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 Avilés, 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 Avilés 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 27 de junio de 2017, habiéndose producido el hecho lesivo del que trae causa -la caída- el día 21 de diciembre de 2016, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, es claro que ha sido formulada 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 aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya, con creces e injustificadamente, el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. Tal demora contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de celeridad e impulso de oficio reconocidos expresamente en el artículo 71 de la LPAC, e incumple el derecho a una buena administración que incluye la resolución de los expedientes en un plazo razonable (artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea). No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 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.- La reclamante interesa una indemnización por los daños padecidos a consecuencia de una caída ocurrida en la vía pública el día 21 de diciembre de 2016, al resbalar sobre las franjas pintadas de un paso de cebra.

Los documentos incorporados al expediente acreditan que la accidentada acudió al Servicio de Urgencias de un hospital de Avilés el día del percance “tras caída casual”, siendo diagnosticada de “fractura bimalleolar de tobillo derecho” que precisó tratamiento ortopédico y fisioterapia, por lo que debemos considerar probada la efectividad del daño, cuya valoración económica analizaremos en el caso de apreciar la concurrencia de los requisitos que originan la responsabilidad de la Administración.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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 perjudicada 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.

En este caso, el Ayuntamiento asume la realidad de la caída y las circunstancias del lugar y modo en que se produjo el accidente, conclusión que compartimos atendiendo al criterio reiteradamente manifestado por este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 61/2021), consistente en la apreciación conjunta de los elementos probatorios obrantes en el expediente que, en este caso y pese a no disponer de testigos directos, acreditan el relato de la perjudicada. En el supuesto que nos ocupa, consta que la afectada es atendida el mismo día del accidente en un hospital en el que se le diagnostican lesiones plenamente compatibles con la descripción de la caída; asimismo, agentes de la Policía Local acuden al lugar de los hechos y constatan la producción del siniestro. Descendiendo a los percances en la vía pública, venimos advirtiendo que no cabe exigir al ciudadano, en toda circunstancia, una prueba cumplida del tropiezo con un desperfecto viario, resultando singularmente relevante -a fin de corroborar su relato fáctico y a falta de una auténtica testifical que acredite las circunstancias de la caída- la coherencia de sus manifestaciones con los hechos probados y con el contexto en el que se producen.

Dado que la perjudicada atribuye la caída al funcionamiento del servicio público local de mantenimiento de la vía, hemos de recordar que el artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el 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.

A tenor de lo dispuesto en la citada norma, corresponde a la Administración municipal la adecuada conservación de las vías públicas, 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.

Es doctrina reiterada de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 21/2020) que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que lo que ha de demandarse es una diligencia adecuada para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, 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 o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva. Más concretamente, hemos indicado en los Dictámenes Núm. 189/2013, 30/2019 y 94/2020 que el estándar de conservación de las vías no comprende una garantía de su plena adherencia al paso del viandante. También hemos reiterado que, como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona (entre otros, Dictamen Núm. 6/2020).

Como hemos señalado, la interesada se limita a indicar que el accidente se produce debido al carácter “resbaladizo” del paso de peatones, que atribuye a la pintura empleada en la delimitación del mismo o bien a un déficit de mantenimiento. En las alegaciones realizadas con ocasión del trámite de audiencia cuestiona el contenido del informe emitido por el Servicio municipal responsable (Sección de Mantenimiento y Conservación), atendido el lapso temporal transcurrido (cinco años) entre los hechos y su emisión.

Sin perjuicio de compartir el reproche atinente a esta demora, que encuadramos en el expresado en la consideración cuarta respecto a la dilación en la tramitación del procedimiento, sí consideramos aplicable al caso las apreciaciones técnicas vertidas en dicho informe, pues dado su contenido no resultan invalidadas por el paso del tiempo. Así, la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación afirma que la pintura cumple la normativa vigente, sin que la interesada haya probado incumplimiento alguno de la referida normativa; a su vez, tampoco puede obviarse que en el informe emitido el mismo día de la caída por dos agentes de la Policía Local se constata que “no existen desperfectos aparentes en la vía” y que no se tienen constancia de otros percances en el lugar. Ambas consideraciones no resultan desvirtuadas por las apreciaciones subjetivas de la interesada, quien no aporta ningún elemento objetivo que avale el invocado déficit de adherencia en el paso de cebra. En el presente caso, a diferencia de otros sometidos a este Consejo, no hay indicio alguno que alcance a objetivar las carencias de la pintura, ni constan otras caídas en el entorno del paso de cebra.

Hay que tener en cuenta, además, que el informe de la Policía Local refleja que “el pavimento está mojado por la lluvia”, por lo que las condiciones meteorológicas concurrentes el día del accidente obligaban a ajustar el deber de diligencia que pesa sobre cualquier peatón, toda vez que constituía un factor de riesgo añadido al general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. La menor adherencia del suelo en condiciones de lluvia -que es notoria y de común conocimiento- no entraña un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas en climatología adversa, sin que pese sobre la Administración la carga de mantener el mismo grado de adherencia en toda la superficie de la acera y en toda circunstancia climatológica, lo que abocaría al servicio público al colapso.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier

persona cuando, distraída o conscientemente, camina por espacios de la vía pública, por lo que no apreciamos nexo causal entre el accidente sufrido y el funcionamiento del servicio público municipal, que se desenvuelve dentro de los parámetros de razonabilidad exigibles sin infringir el estándar medio de valoración.

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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE AVILÉS.