

Dictamen Núm. 199/2022

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 1 de septiembre de 2022, 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 30 de mayo de 2022 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída producida al resbalar sobre una baldosa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 20 de abril de 2021, un letrado en nombre y representación de la interesada presenta en el Registro Electrónico del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída sufrida en la vía pública.

Expone que “sobre las 15:46 horas del día 8 de octubre de 2019, cuando (...) transitaba por la acera de la calle Palacio Valdés de esta localidad, acompañando” a una persona respecto de la cual ejerce de cuidadora, “estando en ese momento lloviendo, al pisar una de las partes del enlosado de color

blanco que forma parte de la decoración del pavimento de la propia acera, mi representada resbaló cayendo al suelo a la altura del número 5, a consecuencia de cuya caída sufrió graves lesiones, siendo trasladada en ambulancia al Hospital donde a su ingreso presentaba impotencia funcional de pierna izquierda y traumatismo supraciliar derecho”, lesiones que requirieron el tratamiento que describe, al implicar una complicación vascular.

Expresa que “la causa del resbalón que produjo la caída (...) no es otra que la condición resbaladiza, cuando está húmedo, del material de las partes alargadas y de color blanco que conforman la decoración de la acera de la c/, popularmente conocida como ‘.....’, en una de las cuales, a la altura del número 5, tuvo lugar la caída sufrida por mi representada; siendo por tanto evidente la relación de causalidad entre el accidente en cuestión (del cual dimanarían los daños y perjuicios irrogados (...)) y el funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Gijón, que es el responsable de la idoneidad del pavimento de las aceras en condiciones que no ponga en peligro la integridad física de los ciudadanos que por ella transiten”.

Solicita una indemnización de ciento ochenta y nueve mil setecientos noventa euros con noventa y tres céntimos (189.790,93 €) que desglosa en diversos conceptos, y propone la práctica de prueba testifical, identificando al efecto a una persona. Aporta diversa documentación, entre la que se encuentran informes médicos, una fotografía del lugar de los hechos y un informe pericial relativo a las secuelas sufridas.

2. Mediante escrito de 1 de junio de 2021, el Servicio de Patrimonio comunica a la interesada la fecha de recepción de la reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa. Asimismo le solicita la formulación del pliego de preguntas a formular a los testigos propuestos.

3. Con fecha 1 de junio de 2021, el Jefe del Servicio de Policía Local informa que “en los registros administrativos de estas dependencias, no hay constancia alguna sobre los hechos” objeto de la reclamación.

4. El día 18 de junio de 2021, la Jefa de Sección Técnica de apoyo del Servicio de Obras Públicas informa que “revisado el pavimento peatonal de la calle, la misma se encuentra en un adecuado estado de conservación para el tránsito peatonal, si bien, se puede apreciar en las fotografías adjuntas la existencia de un pavimento artístico el cual presenta un color y textura claramente diferenciado del pavimento de baldosa y cuya ejecución viene de hace más de diez años”.

En el informe figuran tres fotografías del lugar de los hechos.

5. El día 16 de noviembre de 2021, se celebra en dependencias municipales la práctica de la prueba testifical, previa notificación del trámite a la interesada mediante comunicación de 4 de noviembre de 2011.

La compareciente, empleada de un negocio de hostelería ubicado frente al lugar de la caída, afirma haber observado que el percance se produjo “a resbalar” “en uno de los dibujos blancos de que está decorado el pavimento de ‘.....’”, parte de la acera en la que señala que “se resbala mucho” cuando está el suelo mojado y que ese día estaba “orbayando”.

En respuesta a las preguntas formuladas por el Ayuntamiento, expone que “no existía ningún obstáculo” para el tránsito por la acera, que considera como “amplia”.

6. Mediante escrito de 7 de marzo de 2022, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Con fecha 9 de marzo de 2022, se presenta escrito de alegaciones en el que la reclamante manifiesta que la prueba testifical practicada, al igual que la restante documentación incorporada al expediente, acreditan los hechos formulados en la solicitud.

7. Con fecha 25 de mayo de 2022, la Técnica de Gestión, la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos y el Director del Área de Patrimonio y Compra Pública elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella concluyen que “la caída que sufrió la reclamante se debió a un resbalón sobre la acera en condiciones de humedad por lluvia. La menor adherencia al suelo en estas condiciones de lluvia es notoria y de común conocimiento. Cuando se produce la deambulación en condiciones de climatología adversa se hace necesario desplegar una mínima diligencia y atemperar la actuación a las circunstancias personales de cada uno y al lugar y momento, especialmente cuando aparecen lloviznas como es este supuesto y el firme se encuentra mojado y resbaladizo”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de mayo de 2022, 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 Gijón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para el acceso electrónico al mismo.

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 Gijón, 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, pudiendo actuar por medio de representante debidamente acreditado al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la 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 20 de abril de 2021, constando en el expediente que, a consecuencia de las lesiones sufridas, debió someterse a varias intervenciones quirúrgicas, la última de las cuales se realizó en el mes de junio de 2020, por lo que 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..

No obstante, constatamos 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 sufridas por la interesada como

consecuencia de una caída producida tras resbalar sobre unas baldosas que conforman un diseño artístico en una acera.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de las lesiones alegadas, y la realidad del percance que las ocasiona debe estimarse probado a la luz de la prueba testifical practicada y bajo el prisma de la valoración conjunta de la prueba.

Ahora bien, debemos recordar que la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL señala que el “Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad”, y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso y 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.

Es doctrina de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma

perentoria, toda imperfección o defecto existente, por limitado que este sea. En particular, venimos señalando que los defectos aislados en el pavimento que no superen cierta entidad -y atendiendo siempre a las circunstancias concurrentes- no son suficientemente relevantes como para ser reprochables a la Administración (por todos, Dictámenes Núm. 188/2018 y 251/2019).

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, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, 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.

En el supuesto examinado se reprocha el carácter resbaladizo de ciertas piezas ubicadas en la acera, lo que exige analizar si tal circunstancia constituye en sí misma, y con independencia del daño sufrido, un incumplimiento del estándar general exigible al servicio municipal de mantenimiento de las vías públicas.

Al respecto, procede recordar que la doctrina consultiva y los pronunciamientos judiciales vienen apreciando, tal como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), que “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y que “en relación a las irregularidades del viario (...) no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de (...) resaltes mínimos (...), los cuales son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...) pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones públicas”.

Por nuestra parte, en supuestos de caídas que presentan idéntico sustrato fáctico -al originarse por pavimento mojado a causa de la lluvia- hemos señalado (Dictamen Núm. 88/2021) la necesidad de acreditar en el expediente “que el pavimento adolece de falta de adherencia o que se trate de una zona peligrosa para el tránsito cuando llueve”, circunstancia que no apreciamos en el supuesto que nos ocupa, en el que tampoco se especifica la inadecuación de las características técnicas de los azulejos que conforman la línea. Más recientemente (Dictamen Núm. 64/2022), hemos tenido ocasión de señalar, también a propósito de una caída producida por un resbalón sobre un elemento concreto (tapa de registro, en ese caso) “en condiciones de humedad por la lluvia”, que “la menor adherencia del suelo en condiciones de lluvia referida a una tapa de registro metálica -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”. Admitíamos entonces que ciertas superficies, como la metálica, son más resbaladizas “que otros materiales del viario en condiciones de humedad, circunstancia consustancial a su naturaleza y manifiesta para todo usuario de la vía, que ha de ajustar sus precauciones al entorno por el que transita”.

Ciertamente, tal y como acabamos de señalar, en el expediente no resulta acreditada una menor adherencia de las losas blancas del pavimento, que solo se basa en las manifestaciones de la reclamante y de la testigo, frente a las que el informe del Servicio municipal competente afirma el “adecuado” estado de conservación del pavimento, sin que exista constancia de otras caídas en esas baldosas. En todo caso, resulta innegable que, como afirma el Ayuntamiento, “la menor adherencia del suelo” en “condiciones de lluvia es notoria y de común conocimiento”, siendo exigible, en caso de “deambulación en condiciones de climatología adversa”, el despliegue de “una mínima diligencia” atendiendo a que “el firme se encuentra mojado y resbaladizo”.

Lo anterior implica que no puede concluirse siquiera con la necesaria contundencia la veracidad de la afirmación sobre el carácter resbaladizo de la losa blanca en relación con el resto de baldosas que conforman el pavimento y que, además, conforman parte del diseño artístico de la acera, manifiestamente visible por su color y textura, en una amplia zona peatonal. En consecuencia, no cabe sino inferir nos hallamos ante una irregularidad que no puede racionalmente considerarse factor determinante de una caída, de los que la jurisprudencia considera obstáculos sorteables por la mayoría de los peatones a los que no cabe anudar un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas (por todas, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 6 de junio de 2012 -ECLI:ES:TSJAS:2012:2795- y 23 de enero de 2017 -ECLI:ES:TSJAS:2017:16-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª). Por ello, 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 transita por la vía pública, siendo exigible la adaptación de la deambulación no solo a las circunstancias climatológicas, sino a las propias de la persona que, en este caso, indica que caminaba acompañando en calidad de cuidadora a otra persona que, hemos de suponer, es dependiente. 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 o con ocasión del uso de un servicio 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,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.