

Dictamen Núm. 89/2023

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 20 de abril de 2023, 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 9 de febrero de 2023 -registrada de entrada el día 15 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída al resbalar sobre el pavimento mojado por la lluvia.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 3 de junio de 2022, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Avilés una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que “sobre las 12 h del día 08 de junio de 2021” se dirigía a su domicilio desde el “número 44 de la c/ cuando, tras cruzar hacia c/, al pisar las teselas del mosaico cerámico que decora el pavimento en (...) las

inmediaciones del Hospital "X", resbaló patinando sobre el suelo humedecido por la lluvia, cayendo hacia atrás".

Refiere que tras el accidente fue trasladada en ambulancia al Hospital "Y", donde se le diagnostica un "traumatismo occipital y esguince en tobillo izquierdo". Posteriormente, fue vista por un traumatólogo que apreció "cervicoartrosis y dorsalgia postraumática, agravamiento de artrosis previa, esguince ligamento lateral externo tobillo izquierdo" y "edema residual", por lo que realizó "50 sesiones de fisioterapia".

Señala que en septiembre de 2021, ante la persistencia de su dolencia, acude a un especialista en Neurología que finalmente le diagnostica una "neuralgia de Arnold derecho" y "síndrome postraumático".

Considera que "la caída fue consecuencia del estado resbaladizo del mosaico, hecho perfectamente conocido y de previsibles accidentes por el Ayuntamiento (...), que no obstante ello no adoptó las precauciones necesarias a pesar de su obligación de mantener el lugar en perfecto estado de tránsito".

Solicita una indemnización por importe total de ciento cuarenta y cuatro mil seiscientos cuarenta y tres euros con ochenta y ocho céntimos (144.643,88 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 41 puntos de secuelas estéticas, 61.189,29 €; perjuicio moral por pérdida de calidad de vida derivada de las secuelas, 73.748,32 €; 141 días de perjuicio personal moderado, 7.723,98 €, y gastos médicos, 1.982,29 €.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe elaborado por la Policía Local del Ayuntamiento de Avilés ese mismo día. b) Informes médicos relativos a la asistencia sanitaria recibida tras el accidente. c) Informe pericial elaborado por un especialista en Valoración del Daño Corporal e Incapacidades Laborales. d) Facturas de los gastos de fisioterapia, farmacia y honorarios médicos.

2. Mediante Decreto de la Concejala Responsable del Área de Hacienda y Administración General del Ayuntamiento de Avilés de 30 de junio de 2022, se

acuerda nombrar instructor del procedimiento e informar a la reclamante de su derecho de acceso al expediente y a proponer todos los medios de prueba que estime necesarios.

En él se deja constancia de la fecha de recepción de la reclamación, del plazo para resolver y del sentido del silencio administrativo.

Consta en el expediente el traslado del mismo a la perjudicada y a la correduría de seguros.

3. Ese mismo día, el Instructor del procedimiento solicita a la Sección de Mantenimiento y Conservación un informe sobre el estado del pavimento, así como de todas aquellas cuestiones que se consideren relevantes para la resolución del procedimiento.

Con fecha 27 de diciembre de 2022 se reitera la petición de informe.

El día 10 de enero de 2023, la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación indica que, “revisado el estado del pavimento del mosaico vítreo al que se refiere el incidente, se observa que tiene alguna falta de piezas de 2,5 x 2,5 cm, de 4,5 mm de espesor, tal y como se observa en el informe de la Policía Local”.

No obstante, entiende que “los daños no pueden relacionarse con el estado del mosaico”. Señala que el pavimento utilizado en la realización del mosaico “.....”, que data del año 2005, tiene un “acabado antideslizante emplazado en film de 33 x 33 cm y también en 40 x 40 cm”, cumpliendo “todas las normativas técnicas vigentes para su utilización como pavimento en exteriores”. Respecto a las piezas de sustitución, “se determina que su utilización en exteriores venga recogida en la ficha técnica del producto y que recoja la resistencia al deslizamiento clase 3”, reseñando que “fue restaurado en septiembre de 2016”.

Tras señalar que “los pequeños defectos en el mosaico (...) son perfectamente apreciables y visibles”, informa que “no constan en esta Sección

incidentes de peatones que hayan resbalado en la citada zona, ni caídas, debiendo apuntar que se trata de una zona (de) bastante tránsito peatonal”.

4. Mediante oficio de 12 de enero de 2023, el Instructor del procedimiento comunica a la interesada y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Con fecha 30 de enero de 2023, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el cual insiste en que, pese a la reparación de piezas realizada en el año 2016, no consta “ninguna actuación técnica en cuanto al mantenimiento antideslizante del mosaico”. Y afirma que el pavimento “al contacto con el agua se convierte en una superficie muy deslizante, resbaladiza y peligrosa”.

Adjunta un documento privado en el que autoriza a la persona que identifica “para que presencial o por medios telemáticos presente alegaciones”, una fotografía de la zona acordonada y una noticia de prensa haciéndose eco de la caída de la perjudicada.

5. Con fecha 1 de febrero de 2023, el Instructor del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, tras considerar probada la caída y el modo en que esta tiene lugar, razona que “la accidentada no se enfrentaba a una circunstancia imperceptible o imprevisible, pues consta que en el momento de la caída el suelo estaba mojado por causa de la lluvia, hecho perceptible y visible en un día de climatología adversa, lo que implicaría que el suelo estaría más resbaladizo (...). 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”.

6. Mediante Decreto de la Alcaldía de 1 de febrero de 2023, se dispone “recabar el preceptivo dictamen al Consejo Consultivo del Principado de Asturias, de conformidad con el artículo 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a quien se le remitirá copia completa, autenticada, foliada y con índice de documentos del expediente administrativo, con propuesta de resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial que se interesa, una vez practicadas las actuaciones necesarias para su resolución final”.

El día 3 de febrero de 2023, la Directora de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Avilés notifica esta resolución a la reclamante y a la correduría de seguros.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de febrero de 2023, 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 autenticada 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 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 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 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 3 de junio de 2022, y la caída de la que trae origen se produjo el día 8 de junio de 2021, por lo que, aun sin tener en cuenta el tiempo invertido en la curación de las lesiones sufridas, 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, observamos que el procedimiento se ha paralizado durante seis meses entre el nombramiento del instructor -junio de 2022- y la reiteración de la petición de informe a la Sección de Mantenimiento y Conservación -diciembre de 2022-, lo que vulnera los principios que disciplinan la tramitación administrativa; en particular, el principio de celeridad e impulso de oficio del procedimiento, expresamente recogido en el artículo 71 de la LPAC. Como consecuencia de este retraso, 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 21.1 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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones padecidas por la interesada como consecuencia de una caída provocada al resbalar sobre el pavimento mojado por la lluvia.

La realidad del daño físico alegado ha quedado acreditada con los informes médicos que se aportan, en los que se constata que el día del percance la accidentada fue trasladada a un hospital público donde se le diagnosticó un traumatismo occipital y un esguince de tobillo izquierdo. Asimismo, aporta un informe pericial en el que consta que al alta presentaba las siguientes secuelas: neuralgia de Arnold, trastorno cognitivo leve, trastorno de depresión mayor crónico y artrosis postraumática de tobillo.

Igualmente, la realidad de la caída en la fecha y lugar indicados por la perjudicada ha quedado acreditada a la vista del informe de la Policía Local.

Ahora bien, 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 su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el hecho de que la responsabilidad de la Administración tenga carácter objetivo no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por la mera invocación de haber tenido lugar en un espacio público, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

A tales efectos, hay que tener presente que 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", lo que exige su conservación en condiciones tales que garanticen la seguridad de las personas que transitan por ellas con una diligencia suficiente para evitar riesgos innecesarios a los transeúntes; es decir, aquellos no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

Este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 85/2021), que 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, a las visibles del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En términos similares se expresan diversos pronunciamientos judiciales. Así, 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) declara que “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y que “no existe relación de causalidad idónea” cuando se trata de deficiencias perceptibles o de entidad menor que “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”.

En el presente caso la interesada afirma que el percance se produjo “al pisar las teselas del mosaico cerámico que decora el pavimento (...) de las inmediaciones del Hospital ‘X’”, de modo que “resbaló patinando sobre el suelo humedecido por la lluvia, cayendo hacia atrás”. En apoyo de sus imputaciones aporta un atestado policial en el que el agente interviniente hace constar que “la parte azulejada donde cayó la señora estaba muy resbaladiza a consecuencia de la lluvia”.

Al respecto, la Jefa de la Sección de Mantenimiento y Conservación informa que, “revisado el estado del pavimento del mosaico vítreo al que se

refiere el incidente, se observa que tiene alguna falta de piezas de 2,5 x 2,5 cm, de 4,5 mm de espesor, tal y como se observa en el informe de la Policía Local". Por lo que se refiere al mosaico ".....", sobre el que resbaló la perjudicada, indica que "se ejecutó dentro las obras de reurbanización (...), cuya recepción se realizó el 25 de febrero de 2005./ En el proyecto de obras obrante en el referido expediente, viene la unidad de obra para la instalación del citado mosaico en el que se señala 'Suministro y colocación de pavimento cerámico vítreo (...) acabado antideslizante (...)'. Dicho material cumplía todas las normativas técnicas vigentes para su utilización como pavimento en exteriores". Añade que "el citado mosaico fue restaurado en septiembre de 2016, reparando las piezas que faltaban y tratando las existentes", puntualizando respecto a las piezas de sustitución que "se determina que su utilización en exteriores venga recogida en la ficha técnica del producto y que recoja la resistencia al deslizamiento clase 3".

Frente a ello, la interesada no aporta evidencia atendible del peligro que atribuye al estado del pavimento en cuestión, limitándose a invocar su estado resbaladizo, pero sin acompañar elemento probatorio alguno acreditativo de que su adherencia descienda hasta índices que desborden el estándar. En estas condiciones, tal y como hemos manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 222/2022), la apreciación subjetiva de la interesada sobre la resbaladidad del pavimento, que discurre en ligera pendiente, no llega a enervar la presunción de cumplimiento de las exigencias técnicas que se deduce del informe suscrito por la técnica del servicio municipal.

Ciertamente, la constancia de una pluralidad de percances vendría a poner de manifiesto la potencialidad lesiva de una acera; no obstante, la perjudicada solo alude vagamente a que "allí con anterioridad habían caído muchas otras personas", limitándose a aportar una nota de prensa que se hizo eco del suceso, mientras que la técnica informante afirma no tener constancia de "incidentes de peatones que hayan resbalado en la citada zona, ni caídas, debiendo apuntar que se trata de una zona (de) bastante tránsito peatonal". Así

las cosas, procede reparar en que no se ha alegado ni probado que el estado de la acera en la que se produjo el accidente manifieste una potencialidad lesiva que requiera un singular tratamiento de pulido o abujardado, debiendo también subrayar que, tal y como acoge la propuesta de resolución, “la menor adherencia del suelo en condiciones de lluvia -que es notoria y de común conocimiento- no entraña” un riesgo distinto “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 efecto, la existencia probada de lluvia el día del accidente constituye un factor de riesgo manifiesto y consustancial a la naturaleza de las cosas, al que debe ajustarse la cautela del peatón pues no es esperable que la adherencia permanezca invariable cuando concurren las circunstancias que de ordinario inciden sobre ella.

A lo anterior, y a tenor de los datos que obran en el expediente, ha de añadirse que el lugar era perfectamente conocido para la accidentada puesto que su domicilio habitual se encuentra muy próximo, sin que consten otros percances similares en la zona, tal y como ya hemos apuntado.

En definitiva, procede recordar que este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores en relación con supuestos similares señalando que los viandantes deben ajustar sus precauciones a las circunstancias manifiestas de la vía pública, al desnivel del trazado o a la tipología de su pavimento, que son circunstancias todas ellas ordinarias y comunes del viario público, así como a las condiciones climatológicas u otros fenómenos atmosféricos que puedan incrementar el riesgo en el tránsito, y también a las concurrentes en su propia persona, pues la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal que traslade 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 cada persona como riesgos generales de la vida.

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.