

Expediente Núm. 263/2011
Dictamen Núm. 50/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 23 de febrero de 2012, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 26 de octubre de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 22 de febrero de 2011, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública. Manifiesta que iba caminando en dirección a la zona que identifica y que se “cayó al suelo debido a una mancha de grasa que había en la acera”, lo que le produjo una

fractura de radio distal que precisó intervención quirúrgica y de la que le quedaron secuelas. Propone prueba testifical de dos personas que identifica y la emisión de informe por la Policía Local y los servicios de limpieza. Solicita una indemnización por importe de siete mil ochenta y tres euros con doce céntimos (7.083,12 €).

Al escrito adjunta los siguientes documentos: a) Informe del Servicio de Urgencias (Área de Traumatología) del Hospital, fechado el 21 de mayo de 2010, en el que se anota, tras la práctica de una radiografía, la fractura señalada en la reclamación. b) Informes del Servicio de Traumatología del hospital, fechados los días 11 de junio de 2010 y 13 de enero de 2011, así como diversas hojas de cita para consultas de revisión y control en el propio centro.

2. El día 2 de marzo de 2011, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón comunica a la interesada la existencia de defectos en su solicitud, citándose, entre otros, el "lugar exacto del suceso, así como fotografías en color generales identificativas del mismo", requiriéndole su subsanación en el plazo de diez días, con advertencia de que "transcurrido el plazo concedido sin que se completen los datos señalados se le tendrá por desistida de su petición, previa resolución".

3. Con fecha 14 de marzo de 2011, la interesada presenta en el registro municipal un escrito al que adjunta cuatro fotografías del lugar en el que se habría producido la caída.

4. Mediante escrito de 23 de marzo de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe al Servicio de Policía Local y a la Empresa Municipal de Limpieza, a la que se reitera la petición el día 13 de mayo.

5. Con fecha 28 de marzo de 2011, el Jefe de la Policía Local suscribe una diligencia en la que se indica que “consultados los archivos (...) consta el parte (...) cuya copia se adjunta”. En el parte citado se recoge que el agente fue requerido por la ahora reclamante, “la cual parece ser que sufrió una caída en la acera, frente al nº 2 de la c/ y se queja de un fuerte dolor del brazo izquierdo (...). Posteriormente los servicios de Emulsa procedieron a limpiar la acera, ya que había una mancha (parece ser de líquido), la cual fue el origen de la caída de dicha señora”.

6. El día 16 de mayo de 2011, el Director General de Servicios de Emulsa emite informe en el que se hace constar que en la zona “la limpieza se realiza en horario de mañanas y tardes (entre las 08 y las 09:30 horas en horario matinal y entre las 14 y las 16 horas en horario de tardes)./ En horario de mañanas la limpieza es realizada por dos operarios./ Los medios utilizados son una barredora mecánica de aspiración y una sopladora de mochila (...). En horario de tardes la limpieza es realizada por un operario provisto de un carro de barrido, una escoba, una escobilla y una pala./ La zona es baldeada de forma manual una vez a la semana (...) y los sábados se baldea mecánicamente con baldeadora de agua a presión”. Concluye afirmando que no tenían constancia de la citada mancha.

7. Mediante Resolución de la Alcaldesa de 7 de junio de 2011, se acuerda la admisión de las pruebas documental y testifical propuestas y se dispone, con expresa advertencia de que la reclamante podrá comparecer y presentar pliego de preguntas, la citación de los testigos para la fecha, hora y lugar fijados para su práctica, lo que se notifica a los interesados y a la reclamante.

8. En respuesta a lo advertido, con fecha 24 de junio de 2011, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito en el que propone el pliego de preguntas a formular a los testigos.

9. Practicada la prueba testifical el día 28 de julio de 2011, ambos testigos confirman, en lo esencial, los hechos y las circunstancias alegados en la reclamación y responden que había luz diurna y que se trata de una acera en línea recta y sin obstáculos que impidiesen ver la zona.

10. En respuesta a la solicitud de ampliación de sus informes, y respecto al momento en el que se tuvo conocimiento de la existencia de la mancha en la calzada y la limpieza realizada en la zona el día de los hechos, emiten nuevo informe el Jefe de la Policía Local (que manifiesta no tener constancia alguna de los hechos con anterioridad a la asistencia ya documentada) y el Director General de Servicios de Emulsa. Este último indica, el día 2 de septiembre de 2011, que en la fecha del suceso se “realizó la limpieza de la calle entre las 06:00 y las 08:00 de la mañana y no se tuvo constancia de ninguna mancha ni por parte de la policía ni de ningún operario”. Añade que algunos establecimientos de hostelería de la zona manejan sus bolsas de basura por las mañanas y, en ocasiones, las arrastran hasta los contenedores, con la consiguiente pérdida de líquidos.

11. Con fecha 15 de septiembre de 2011, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

12. Examinado este por una persona autorizada por la interesada, el día 5 de octubre de 2011 la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que reitera, en lo esencial, las alegaciones contenidas en su reclamación inicial.

13. Con fecha 26 de octubre de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

Afirma, entre otros razonamientos, que “la presencia en la acera de la sustancia deslizante no había tenido lugar mucho tiempo antes del siniestro (...). Es obvio que no se puede exigir a la Administración la eliminación de una mancha de aceite por el mero hecho de existir, siendo preciso que aquella haya podido cabalmente desarrollar la correspondiente actividad”. Añade que no se puede apreciar un déficit en el rendimiento exigible a la Administración.

14. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de octubre de 2011, registrado de entrada el día 3 de noviembre de 2011, 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 copia autenticada del 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 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), 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 Gijón 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 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse 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 22 de febrero de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 21 de mayo de 2010, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

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

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales se suscriben por otros órganos administrativos diversas actuaciones que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían

haberse resuelto por el propio órgano instructor. La segunda se produce porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Asimismo, hemos de advertir de una aparente confusión entre los trámites de subsanación y de mejora de la solicitud que da inicio al procedimiento, y por ende de las consecuencias de la falta de atención de los requerimientos en ambos casos. El artículo 71 de la LRJPAC, tras establecer que si la solicitud de iniciación de un procedimiento no reúne los requisitos legalmente exigibles deberá requerirse al interesado para que proceda a su subsanación -con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición-, recoge en el apartado 3 que el órgano competente podrá recabar la modificación o mejora "voluntarias" de los términos de la solicitud, trámite al que no cabe anudar una decisión declarando el desistimiento de quien no proceda a la indicada mejora y el consecuente archivo de actuaciones. Cuando una solicitud de inicio no reúna los requisitos legales para su tramitación cabrá apreciar el desistimiento de quien no subsane la deficiencia en el plazo otorgado al efecto con la oportuna advertencia, pero cuando reúna los requisitos que permiten su tramitación y un pronunciamiento sobre el fondo deberá practicarse la instrucción del procedimiento y proceder a dicho pronunciamiento o decisión final, sin perjuicio de que esta deba ser desestimatoria de la solicitud si adolece de defectos u omisiones y no ha sido voluntariamente mejorada. Así, en el caso presente, en el escrito de inicio se proponen pruebas en la forma en que la reclamante considera oportuno. La Alcaldía requiere a esta para que mejore su solicitud, indicándole la ausencia de fotografías "en color" del lugar de los hechos, pero le advierte de una eventual declaración de su desistimiento de forma improcedente. Si la interesada no aporta fotografías en color del lugar de la caída deberán deducirse las

consecuencias que procedan en la apreciación de los hechos y circunstancias alegados al adoptar la decisión final del procedimiento, pero en ningún caso deberá procederse al archivo de las actuaciones por desistimiento de la misma.

Por último, 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 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

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 139 de la LRJPAC 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. 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 141 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 solicita una indemnización por los daños sufridos a causa de una caída en la vía pública que atribuye a una mancha de aceite.

La realidad de la caída ha quedado probada y, en lo que a la efectividad de los perjuicios alegados se refiere, ha resultado acreditado, con los informes médicos incorporados al expediente, que la interesada sufrió una fractura de radio cuyo tratamiento requirió intervención quirúrgica.

Ahora bien, la existencia 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, hemos de determinar cómo se produce la caída y si esta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2, epígrafe I), de la LRBRL establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en materia de "limpieza viaria", y el artículo 26.1, epígrafe a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de "limpieza viaria".

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado la pavimentación y limpieza de la vía pública en aras de preservar y garantizar, entre otros fines, la seguridad de cuantos transitan por la misma, y que dicha obligación conlleva un deber de vigilancia de las condiciones en que aquella se encuentra. Ello implica que el Ayuntamiento debe poner los medios oportunos para permitir que las aceras se encuentren limpias de obstáculos ajenos a lo que es la ornamentación y mobiliario urbano propios de la zona de tránsito peatonal. La cuestión ha de centrarse entonces en verificar si se cumplieron los estándares del servicio público de limpieza viaria.

Este Consejo considera, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el referido servicio de limpieza comprende la ordinaria de las calles y aceras, sin que ello permita entender que estas hayan de estar en perfecto estado de forma continuada y a lo largo de todos los momentos del día; ello supondría desconocer que están destinadas al tránsito de multitud de ciudadanos, por lo que, ocasionalmente, pueden existir sobre las aceras y calzadas vertidos, objetos y otros elementos extraños susceptibles de generar un riesgo transitorio para los viandantes en tanto su presencia no se advierta a los servicios municipales competentes. Además, no se puede exigir a la

Administración que responda de inmediato ante cualquier supuesto de este tipo, porque no cabe concebir el servicio público de limpieza como una prestación instantánea y constante en todo el casco urbano.

En consecuencia, para que en un caso como el presente podamos entender que existe responsabilidad de la Administración, habrá de acreditarse que la existencia de un elemento como el líquido deslizante, o la grasa, que ocasiona la caída, susceptible de convertirse en un riesgo para los ciudadanos, se debe a una omisión o falta de la debida diligencia del servicio municipal de limpieza.

La reclamante se limita a afirmar en su escrito inicial que, sobre las 12 horas, resbaló debido a una mancha de grasa en la acera y que la misma “no tenía que estar a la hora que la dicente transitaba por la acera”, considerando que “la grasa existente debería haber sido limpiada nada más producirse”. Sin embargo, no manifiesta cómo podría lograrse tal grado de diligencia por los servicios municipales, y en su relato de los hechos no consta que se hubiera avisado a ninguna instancia municipal para proceder a la limpieza del vertido, confirmándose que sí se produjo la limpieza con posterioridad a la caída por el aviso dado por la Policía Local. La empresa municipal responsable del servicio, a su vez, precisa los horarios y los sistemas de limpieza empleados en la zona, que evidencian, a nuestro juicio, la suficiencia de la frecuencia y medios destinados, pues se realiza de ordinario dos veces al día (en horarios de mañana y tarde) y, en el turno matinal, por dos operarios, además de los correspondientes baldeos semanales, manual y mecánico.

En suma, la existencia puntual y ocasional de un líquido deslizante en una acera no supone un incumplimiento de las obligaciones de limpieza propias de la Administración, que ha probado destinar los medios y los recursos necesarios para una correcta prestación, por lo que hemos de concluir que no queda acreditado el nexo causal entre la caída y el funcionamiento del servicio público.

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

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.