

Expediente Núm. 306/2013
Dictamen Núm. 240/2013

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 14 de noviembre de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 12 de septiembre de 2013, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado formulada por, por las lesiones derivadas de un resbalón en la vía pública debido a la presencia en la misma de excrementos de origen animal.

1. Con fecha 6 de septiembre de 2011, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Grado una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones derivadas de un resbalón en la vía pública debido a la presencia en la misma de excrementos de origen animal.

Señala que el “7 de septiembre de 2010”, cuando transitaba por “la confluencia de la calle con la calle, sufrió (un) resbalón al pisar

excremento de animal que se encontraba en dicha acera”, y que a causa de ello “cayó al suelo golpeándose en la rodilla izquierda”.

Tras precisar que “por dichos hechos se levantó atestado por la Policía Local”, manifiesta que “las lesiones sufridas (...) consistieron en fractura de rótula izquierda, teniendo que ser intervenida” en el Hospital el 10 de septiembre de 2010, “realizándose osteosíntesis tipo obenque y siendo dada de alta con fecha 13 de septiembre, inmovilización férula posterior./ El 21 de octubre tiene que ser reintervenida por desanclaje de la (osteosíntesis), estando inmovilizada en férula posterior y descarga total hasta el 20 de diciembre./ Inicia tratamiento de Medicina Física y Rehabilitación el 12 de enero de 2011, siendo dada de alta el 6 de mayo./ Como consecuencia de los hechos descritos (...), presenta limitación en la flexión de la rodilla, con pérdida de movilidad, gonalgia, material de osteosíntesis, así como perjuicio estético y claudicación de la marcha”.

Afirma que “en el presente caso se han dado todos los requisitos que motivan el nacimiento de dicha responsabilidad por parte de la Administración./ Es claro que el daño tiene un carácter ilegítimo, ya que se produce como consecuencia de la existencia de excremento de animal en (la) vía pública, lo que motivó el resbalón, caída y posteriores consecuencias relatadas./ De igual manera existe un claro vínculo entre la lesión producida y la actuación de la Administración, al ser inexistente la actuación de los operarios de limpieza del Ayuntamiento, pues no se adoptaron ni tomaron las medidas oportunas tendentes a evitar el accidente que lamentablemente se produjo”.

Evalúa el daño sufrido en la cantidad total de treinta mil quinientos cinco euros con cincuenta y dos céntimos (30.505,52 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 16 días de hospitalización, 1.056,00 €; 224 días impeditivos, 12.019,84 €; 14 puntos de secuelas, 8.429,68 €, e incapacidad permanente parcial, 9.000,00 €.

2. Mediante Providencia del Alcalde del Ayuntamiento de Grado de 9 de septiembre de 2011, se acuerda “iniciar expediente e incorporar la documentación e informes necesarios para su tramitación”.

3. Durante la instrucción, se adjunta al expediente un escrito mediante el cual, el día 29 de septiembre de 2010, el Subinspector-Jefe Accidental de la Policía Local de Grado traslada al Concejal-Delegado de Tráfico una copia del informe emitido el 9 de septiembre de 2010 en relación con la caída sufrida por la reclamante.

En él se indica que, “sobre las 13:30 horas del día 7 de los corrientes, se requirió la presencia de la Policía Local en la calle a consecuencia de la caída que había sufrido una persona en la vía pública./ Personados en el lugar, se comprobó la veracidad del hecho, observando a una mujer que se encontraba tirada en el suelo con evidentes síntomas de dolor, la cual manifestó que había resbalado al pisar un excremento de perro y presentaba un fuerte golpe en la rodilla izquierda, siendo incapaz de levantarse. Inmediatamente se procedió a llamar a una ambulancia en la cual fue trasladada en principio al centro de salud de Grado para una primera evaluación (...). Se observó que en la acera había restos de excrementos pisados -posiblemente de perro-, y que uno de los zapatos de la persona accidentada se encontraba manchado en la suela y en un lateral por restos de estos excrementos”. Se identifica a la persona accidentada, que resulta ser la ahora reclamante.

4. Con fecha 9 de septiembre de 2011, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado remite una copia de la reclamación presentada a la compañía aseguradora.

5. El día 14 de septiembre de 2011, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación en el registro municipal, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

6. Sin que conste en el expediente que se haya realizado ninguna actuación más, el 6 de septiembre de 2012 la perjudicada presenta en una oficina de correos un escrito, dirigido a la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Grado, en el que reitera su reclamación inicial.

7. Con fecha 31 de octubre de 2012, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado dicta un Decreto por el que se acuerda iniciar de nuevo el procedimiento, conceder a la reclamante un plazo de alegaciones de diez días, informarla de las normas con arreglo a las cuales se tramitará y de los plazos y efectos de la falta de resolución expresa, nombrar instructor y secretaria de aquel, derivar a un momento posterior la práctica de la prueba propuesta por ella y considerar también interesada en el mismo a una compañía aseguradora.

8. El día 15 de marzo de 2013, el Instructor del procedimiento acuerda, en orden a la práctica de la prueba, que se incorpore al expediente la documental propuesta por la reclamante, en concreto el informe de la Policía Local.

Además, interesa un informe de la Concejalía de Seguridad Ciudadana, Personal, Juventud y Servicios acerca de las siguientes cuestiones: si ha tenido conocimiento de los hechos; horarios de limpieza en la zona de la caída; “si le consta que el día del accidente, sobre las 13:30 h, existía excremento de animal depositado” en el lugar que señala la interesada, y cualquier otra información de interés.

En respuesta al requerimiento efectuado, la Concejalía de Servicios del Ayuntamiento de Grado informa, el día 19 de marzo de 2013, que “el Servicio de Limpieza Viaria de este Ayuntamiento se gestiona a través de (una) empresa concesionaria”.

Ese mismo día, la Secretaria del procedimiento traslada a la empresa concesionaria el acuerdo adoptado por el Instructor en orden a requerirle la información referida.

El día 26 de marzo de 2013 la empresa concesionaria da respuesta a lo interesado. Tras señalar que “no (...) tuvo conocimiento de los hechos”, manifiesta, en cuanto al horario de limpieza en la zona y en la fecha en la que tuvo lugar la caída, que “dichas calles fueron barridas aquel día entre las 8:30 y las 9:15. Además, las calles del centro, y por tanto estas calles también, fueron barridas de nuevo por la tarde entre las 15:00 y las 17:00” horas, precisando que no le consta que “sobre las 13:30 h” del día del accidente existiera “excremento de animal depositado sobre el lugar”. Por último, y en relación con las circunstancias concurrentes en el suceso, indica que su “obligación queda perfectamente definida en el pliego de condiciones del contrato (...), estando obligados, tal y como nos comprometemos en nuestra oferta, a dar una respuesta rápida ante las órdenes recibidas de los servicios municipales. Sin embargo, no se recibió ningún aviso de la citada calle informando de anomalía alguna./ En este sentido, debemos recordar que -la empresa- ni puede ni está obligada a mantener un servicio constante y global del estado en que se encuentran todas las vías del término municipal de Grado, concretándose sus obligaciones en realizar los servicios contratados con la periodicidad establecida en el contrato (...). También entendemos que no se ha probado la necesaria relación de causa efecto entre los daños reclamados y el normal o anormal funcionamiento del servicio gestionado (...) que obligue a esta mercantil a responder de los daños en virtud del contrato administrativo suscrito con el Ayuntamiento ante el que se insta el presente expediente, pues no queda acreditado que los daños tuvieran causa en el inadecuado funcionamiento del servicio de limpieza”.

9. Con fecha 26 de abril de 2013, el Instructor del procedimiento acuerda la apertura del trámite de audiencia durante un plazo de diez días, y facilita a los interesados una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Mediante escrito presentado en el registro municipal el 8 de mayo de 2013, la interesada solicita una copia de diversos documentos, que se le entrega al día siguiente.

A pesar de que dentro del plazo conferido no se formularon alegaciones, consta en el expediente remitido que, transcurrido aquel con creces, en concreto el día 5 de septiembre de 2013, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Grado un informe pericial en el que un médico colegiado da cuenta del estado actual de la reclamante en lo referente a la evolución y las secuelas derivadas del accidente sufrido el 7 de septiembre de 2010. En él concluye, respecto a los efectos que aquí interesan, que el tiempo de sanidad de las lesiones abarcaría un total de 242 días, 18 de ellos de ingreso hospitalario, 87 impeditivos y 137 no impeditivos, y que las secuelas se valoran en un total de 8 puntos; datos que no se corresponden exactamente con los consignados por la reclamante en su escrito inicial.

10. El día 12 de septiembre de 2013, el Alcalde del Ayuntamiento de Grado dicta propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación formulada. Afirma que “en el presente caso no se discute que sobre las 13 h del día 7 de septiembre de 2010 (...) la reclamante sufrió una caída, existiendo excremento de perro en la calzada, (y) habiendo resto de esos excrementos en uno de los zapatos” de aquella, y argumenta que “el contenido del expediente administrativo no revela que la existencia de unos excrementos de perro en la calzada hubiera constituido un obstáculo para la normal circulación por el lugar de los peatones. Máxime cuando la empresa adjudicataria de los servicios de limpieza evidencia que el Ayuntamiento cumple en cuanto a este extremo (...). Otra cosa distinta hubiera sido que el único paso para el peatón presentara esa dificultad de la existencia de excrementos y que no pudiera ser salvado, pero a este respecto no se ha practicado prueba alguna”. Señala que “la jurisprudencia ha permitido que de la prueba del factor subjetivo (la culpa o negligencia) quede relevado el reclamante cuando no pueda, en la dinámica del caso planteado, disponer o acceder a esa prueba; doctrina jurisprudencial que, ahora, tiene encaje en el principio de facilidad probatoria que establece el artículo 217.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (...), puesto que, de ordinario, será más fácil que el demandado pueda probar su diligencia que exigir al

demandante la acreditación de lo que, en muchos casos, no es sino un hecho negativo: la falta de diligencia o, dicho de otro modo, la negligencia. Ahora bien, tal inversión de la carga probatoria solo tiene sentido cuando ciertamente se detecte esa situación de dificultad objetiva para el reclamante, lo que en modo alguno puede considerarse este caso (...). Estamos hablando de que la reclamante transitaba en la confluencia de la calle con la calle, que cuentan con aceras de más de un metro de ancho, aproximadamente. Por ello, de prestar atención al caminar, fácilmente se hubiera podido salvar ese excremento de perro”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de septiembre de 2013, registrado de entrada el día 16 del mismo mes, 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 Grado 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 Grado, 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 Grado 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 el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 6 de septiembre de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 7 de septiembre 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. Asimismo, se ha dado traslado de la reclamación y conferido audiencia a la empresa contratada para la realización del servicio de limpieza al que se imputa el daño, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 214.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011,

de 14 de noviembre, y de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

Sin embargo, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que la tramitación del procedimiento se paralizó, sin justificación alguna, entre septiembre de 2011 y octubre de 2012.

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 interesa del Ayuntamiento de Grado una indemnización por los daños y perjuicios derivados del accidente sufrido en una acera de la citada villa al resbalar y caer “como consecuencia de la existencia de excremento de animal” sobre ella.

A la vista de lo actuado en el expediente, en particular del informe elaborado por el Subinspector de la Policía Local de Grado, ninguna duda puede

albergar este Consejo sobre la realidad de la caída, el lugar en el que aconteció y sus circunstancias.

En cuanto a la realidad del daño sufrido, hemos de lamentar que no se haya incorporado al expediente soporte documental alguno relativo a la asistencia recibida por la interesada. No obstante, y habida cuenta de que el informe pericial firmado por un médico colegiado ha sido confeccionado -tal y como en el mismo se indica- “bajo promesa de decir la verdad (...), a tenor de lo previsto en el artículo 335.2º de la Ley 1/2000, de Enjuiciamiento Civil”, y de que en el mismo aparecen referenciados, entre otros, “un informe médico emitido por el Servicio de Traumatología del Hospital (...), de fecha 13-09-10”, y otro “emitido por el Servicio de Rehabilitación” del mismo centro sanitario el “02-06-11”, podemos dar por acreditada, en principio, la existencia de unos daños y perjuicios derivados de la caída, sobre cuya cuantificación nos pronunciaremos en el caso de que resulte procedente.

Ahora bien, aun admitiendo, en los términos expuestos, que existe un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, hemos de reiterar que de ello no se puede derivar sin más y de manera automática 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 analizar 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 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.

Establecido de esta manera lo que podemos considerar el estándar exigible al servicio público de limpieza viaria, resulta fuera de toda lógica pretender sustentar la procedencia de una declaración de responsabilidad de la Administración en la puntual presencia en la acera, en un determinado momento, de un elemento tal como unos excrementos animales, que, según todos los indicios, serían los que habrían ocasionado la caída. Por lo demás, la empresa concesionaria del servicio ha precisado los horarios de limpieza empleados en la zona, que evidencian, a nuestro juicio, la suficiencia de los mismos.

En suma, la existencia ocasional de excrementos de origen animal en una acera no supone por sí misma 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 mediante el contrato suscrito con la empresa concesionaria del servicio, quien, a su vez, justifica el correcto

cumplimiento de los compromisos adquiridos. Por tanto, hemos de concluir que no queda acreditado el nexo causal entre la caída y el funcionamiento del servicio público.

La conclusión alcanzada nos exime de cualquier otra consideración acerca de la valoración económica del daño sufrido.

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

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE GRADO.