

Expediente Núm. 314/2017
Dictamen Núm. 14/2018

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 25 de enero de 2018, 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 21 de noviembre de 2017 -registrada de entrada el día 23 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por lesiones sufridas tras una caída ocasionada al tropezar con los desperdicios existentes en una acera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 16 de febrero de 2017, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos a consecuencia de una caída en una calle de la localidad.

Expone que el día 22 de julio de 2016 transitaba “por el barrio de, en su Primera Travesía”, cuando sufrió una caída “al tropezar como

consecuencia del mal estado de la acera, sucia y llena de desperdicios”, precisando que “tal elemento constituía un auténtico peligro susceptible, como así fue y se demostró (...), de producir caídas para los usuarios de la vía en virtud de dos circunstancias fácticas trascendentales:/ Por un lado, tales circunstancias en medio de la acera podían producir que alguien resbalara al no percatarse de su presencia./ Por otro, su perspectiva y color lo escondían visualmente” haciéndolo “difícilmente perceptible a la vista para los viandantes”. Por ello, considera “que ambos elementos debieron ser tenidos en cuenta a la hora de mantener la acera en dicho estado sin proceder a su limpieza, dado el peligro que (...) a tenor de las dos circunstancias apuntadas suponen una asunción del riesgo por parte de su propietario, en este caso la entidad a la que me dirijo; máxime cuando ese peligro se encuentra en un paso de peatones”.

Afirma que el reportaje fotográfico que aporta supone una “ratificación fáctica del cierto peligro que suponía ese estado de la vía”, y añade que “existieron testigos presenciales de los hechos cuyo testimonio” pone a disposición de la Administración a la que se dirige.

Señala que tras el accidente acudió a los Servicios de Urgencias del Hospital, debiendo portar yeso durante dos meses, sin especificar en ningún momento la lesión sufrida.

Solicita una indemnización total que asciende a seis mil ciento sesenta y tres euros con cuarenta céntimos (6.163,40 €) en concepto de “días perjuicio personal moderado” y secuela de “artrosis postraumática”.

Aporta la siguiente documentación: a) Dos fotografías del lugar del percance. b) Informe médico en el que consta que el día de los hechos el paciente fue atendido, a las 17:30, tras “caída casual con torsión de tobillo izquierdo”, diagnosticándosele una “fractura-luxación trimaleolar tobillo izquierdo”. c) Informe emitido por un especialista en Valoración del Daño Corporal e Incapacidades Laborales, con fecha 30 de noviembre de 2016, en el que se establecen las secuelas y el tiempo de curación.

2. Mediante Resolución de 20 de febrero de 2017, la Concejala Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo nombra instructora y secretaria del procedimiento y acuerda “tramitar la reclamación”. En sus antecedentes consta la indicación del plazo para la resolución y el silencio negativo “si transcurrido el plazo señalado no se ha dictado y notificado la decisión”. Dicha resolución se comunica al interesado el 14 de marzo de 2017.

3. Con fecha 8 de marzo de 2017, el Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo comunica la falta de constancia de intervención alguna en relación con el incidente por el que se reclama.

4. El día 29 de marzo de 2017, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo emite informe en el que indica que, “inspeccionado el lugar en el que presumiblemente ocurrieron los hechos, se trata de una acera de 1,30 m en su parte más ancha y 0,60 cm en su parte más estrecha, presentando unos escalones de 60 x 40 cm en la zona de mayor pendiente./ La acera presenta un buen estado de conservación, sin elementos sueltos o peligrosos, siendo su configuración en pendiente y estrecha, lo que obliga a mantener la máxima atención al transitar por ella./ El solicitante manifiesta que se encontraba sucia y llena de desperdicios; extremo que no ha podido ser comprobado al ser este un estado transitorio (...), dado que la limpieza en esa zona se lleva a cabo de forma periódica. No obstante, la presencia de suciedad o desperdicios en una calle no puede ser controlada de forma absoluta por parte de la Administración en tanto en cuanto el depósito de basura en la vía pública puede realizarse con carácter inmediato, no siendo detectado hasta la siguiente jornada en la que se realiza el servicio”.

5. Con fecha 31 de marzo de 2017, la Secretaria del procedimiento remite copia de la reclamación a la correduría de seguros del Ayuntamiento para que se emita informe al respecto.

El día 27 de abril de 2017, la compañía aseguradora solicita que “se dé traslado de la reclamación a la concesionaria, así como que por esta se emita informe de las actuaciones de limpieza efectuadas en dicho lugar entre los días 1 y 22 de julio de 2016”.

En contestación a tal petición, la Secretaria del procedimiento comunica a la correduría de seguros que “este Ayuntamiento no dispone de concesionaria del servicio de limpieza viaria”, encargándose de dichas labores los Servicios Operativos Municipales.

Con fecha 22 de mayo de 2017, la compañía aseguradora emite un informe en el que se rechaza que la caída sea imputable al servicio público municipal, pues entiende que la presencia de suciedad debió ser advertida por el perjudicado, sin que tampoco se haya acreditado la insuficiencia de la actividad desplegada por el servicio de limpieza.

Por otro lado, precisa que “no está justificada la existencia de secuelas, pues aunque el informe pericial estima la existencia de una artrosis postraumática”, la estabilización lesional no se basa en un criterio médico, “no pudiendo determinarse el estado del informado al alta”.

6. Mediante oficio notificado al perjudicado el 20 de octubre de 2017, la Secretaria del procedimiento le comunica la apertura de trámite de audiencia.

El plazo concedido transcurre sin que conste que se hayan formulado alegaciones.

7. El día 14 de noviembre de 2017, la Instructora del procedimiento eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio con base en los informes emitidos durante la instrucción. En ella afirma que “la acera cumple estándares de normalidad” y que “el depósito de basura en la vía pública puede realizarse con carácter inmediato no siendo detectado hasta la siguiente jornada en la que se realiza el servicio de limpieza”, y subraya que, “atendiendo a términos de razonabilidad, no puede pretenderse que la Administración controle de forma

absoluta y elimine de forma inmediata cualquier suciedad, basura o desperdicio depositado en la vía pública”.

Sostiene que, “como contrapunto a la obligación de la Administración de conservación viaria, 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 y las concurrentes en su propia persona”, por lo que “propone desestimar la reclamación presentada al no quedar acreditado el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de noviembre de 2017, 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 Langreo objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

Con fecha 1 de diciembre de 2017, se recibe en este Consejo la diligencia de una funcionaria de la Secretaría municipal en la que consta “el n.º de folios de la copia exacta del original del expediente”.

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 Langreo, 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 el interesado activamente legitimado 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 Langreo 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 16 de febrero de 2017, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 22 de julio de 2016, por lo que es claro que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, fue 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 de los servicios afectados, 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 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 la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la Ley 39/2015.

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 el interesado en la ciudad de Langreo “al tropezar como consecuencia del mal estado de la acera, sucia y llena de desperdicios”.

El Ayuntamiento no cuestiona la realidad de la caída y de las circunstancias en las que se produce, y en consecuencia no acuerda la apertura del periodo de prueba que hubiera permitido la práctica de la testifical a la que alude el reclamante. A falta de la declaración de otros testigos, consideramos que el informe de atención urgente en el Hospital que aporta el interesado acredita la realidad de la caída y de sus consecuencias (fractura de tobillo), cuya exacta valoración procederá en caso de ser estimatorio el sentido de nuestro dictamen.

Ahora bien, la existencia de un daño subsiguiente al percance no significa por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial del

Ayuntamiento de Langreo, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer al perjudicado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debemos verificar si los daños son imputables a la entidad local en cuanto titular de la vía donde se produjo el accidente.

El artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) b) (...) gestión de los residuos sólidos urbanos (...). d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el 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 las que aquella se encuentra. Ello implica que el Ayuntamiento debe poner los medios oportunos para permitir que las aceras se encuentren libres 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 comprobar si se cumplieron los estándares del servicio público de limpieza viaria.

Del relato efectuado por el reclamante -asumido, como señalamos, por el Ayuntamiento- cabe deducir que la presencia de desperdicios en la acera era puntual, pues señala como únicas “circunstancias fácticas trascendentales” su ubicación en medio de la acera, que -indica- podía provocar que los viandantes no se percataran “de su presencia”, subrayando que “su perspectiva y color” la hacían “difícilmente perceptible”. De tales afirmaciones cabe inferir que, aunque también señale que la calle estaba “llena” de esos desperdicios, su cantidad no sería relevante, pues no era apreciable a simple vista, como de hecho no lo es en la fotografía que aporta. Tampoco existe un reproche concreto a la posible insuficiencia del servicio de limpieza viaria, cuya frecuencia, a tenor de lo informado por la Administración, es “periódica”, y aun careciendo de datos

adicionales al respecto el interesado tampoco menciona en ningún momento que la suciedad fuera habitual.

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 suciedad y “desperdicios”.

También hemos reiterado que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, y singularmente el peatón debe adoptar precauciones proporcionadas a las circunstancias personales, a las visibles del pavimento y a su configuración, que, en el caso que nos ocupa, exigía una especial atención en la deambulación al tratarse de una zona en pendiente.

En suma, la existencia ocasional de basura en una acera no supone por sí misma un incumplimiento de las obligaciones de limpieza propias de la Administración, sin que se haya acreditado ninguna omisión en los medios y los recursos dispuestos para una correcta prestación del servicio. 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 LANGREO.