

Expediente Núm. 272/2019
Dictamen Núm. 305/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 27 de diciembre de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 5 de noviembre de 2019 -registrada de entrada el día 8 de noviembre de 2019-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública debida a la existencia de una mancha de grasa y al defectuoso estado de conservación de la zona.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 12 de febrero de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída acaecida el día 3 de julio de 2018.

Expone que, “sobre las 8:20 horas, cuando transitaba por la acera de la calle, y una vez pasado el número 9 de la misma, cayó al suelo de espaldas

apoyando la palma de su mano izquierda al resbalar con una mancha de grasa allí existente, y al margen del defectuoso estado de conservación de la zona, lo que motivó su reciente reparación. Una vez se produjo la caída fue auxiliada por unos viandantes que le ayudaron a levantarse, pues seguía resbalando a consecuencia de la referida mancha de grasa, y llamaron a una ambulancia que finalmente la trasladó al Hospital Por su parte, la reclamante telefonó a su oficina, personándose en el lugar (una compañera de trabajo), la cual, al ver la mancha causante de la caída avisó a la Policía Local, levantándose el parte de intervención" correspondiente.

Indica que "a consecuencia de la caída (...) resultó con lesiones en su muñeca izquierda, siendo diagnosticada por el Servicio de Urgencias del (Hospital) de fractura de radio distal y estiloides cubital (fractura de Colles)", por lo que se procedió a su "reducción (...), inmovilización con yeso e inclinación cubital, siendo dada de alta, tras previa fisioterapia, el 20 de septiembre de 2108, quedándole secuelas consistentes en:/ Molestias residuales./ Limitación de movilidad con flexión dorsal de 70° (75°), palmar de 60° (70°) e inclinación cubital de 25° (40°)".

Señala que, "al haberse producido la caída (...) a consecuencia de la existencia de una mancha de grasa en la acera por la que transitaba, resulta inequívoco el nexo causal que se requiere entre la acción u omisión administrativa y el resultado lesivo, siendo (...) causa directa del daño el deficiente funcionamiento de la Administración local en sus deberes de mantenimiento de la vía pública en perfecto estado".

Fija la cuantía de la indemnización que solicita en ocho mil euros (8.000 €).

Acompaña a su escrito copia de la siguiente documentación: a) Informe de la Policía Local sobre la caída en el que se deja constancia de la presencia en el lugar de una compañera de trabajo de la accidentada -pues esta ya había sido trasladada al hospital-, precisando que se quejaba de la muñeca izquierda. Se reseña que "la zona estaba engrasada y se resbalaba" y que "en el lugar se personó un limpiador de (la empresa contratista del servicio) y lo limpió". Se

adjunta un reportaje fotográfico. b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital, de 3 de julio de 2018, en el que se establece el diagnóstico de fractura de radio distal. c) Informe de la mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en el que consta como fecha de la baja el 3 de julio de 2018 y como fecha del alta el 7 de septiembre del mismo año.

Interesa prueba testifical de la persona que identifica y, en su caso, pericial médica.

2. El día 20 de febrero de 2019, el Asesor Jurídico de Infraestructuras requiere a la interesada para que en el plazo de diez días proceda a la mejora de su solicitud indicando el lugar exacto donde cayó y cuál era el sentido de su marcha.

3. Con fecha 27 de febrero de 2019, el representante de la interesada da cumplimiento al “requerimiento formulado y, a pesar de que el lugar exacto de la caída y sentido de la marcha (...) resultaban tanto del escrito de reclamación como del informe sobre intervención de la Policía Local (...), se informa que la caída se produjo en la calle, a la altura aproximada de la farola ubicada en la explanada delantera del parking (...). Siendo el sentido de la marcha el descendente hacia la calle”.

4. Mediante escrito de 21 de marzo de 2019, el Asesor Jurídico de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

5. El día 27 de marzo de 2019, la empresa encargada del servicio de limpieza viaria en el Ayuntamiento de Oviedo, previo requerimiento del Departamento de Servicios Básicos, Limpieza Viaria y Recogida de Basuras, presenta un informe sobre los sucesos. Señala que “los martes, en calle, entre las calles `A´ y `B´” está establecido “un servicio de barrido manual de repaso entre las 11:45

y las 11:55 horas, aproximadamente”, y que en las 24 horas anteriores a los hechos se realizó una barrido manual “de repaso de 16:45 a 16:55 h y (...) un baldeo manual nocturno de 4:15 a 4:50 h”. Añade que “cuando ocurre una incidencia fuera de los servicios contratados (...) se actúa por orden del Servicio Técnico Municipal, de la Policía Municipal, de aviso de ciudadanos o por inspección del propio servicio. En este caso se recibió una llamada de la Policía Local sobre las 8:45 h informando de una mancha de aceite en calle (...), la cual se limpió entre las 8:50 y las 9:20 h, resultando ser una mancha de aceite-grasa”.

6. Con fecha 7 de mayo de 2019, el representante de la interesada presenta un escrito en el registro municipal en el que reitera la prueba testifical de la compañera de trabajo de la reclamante que, tras ser avisada telefónicamente, la asistió una vez producido el percance.

7. Mediante escrito de 13 de mayo de 2019, el Departamento de Servicios Básicos, Limpieza Viaria y Recogida de Basuras comunica a la interesada que “en el informe de intervención de la Policía Local, de fecha 31-07-2019, se hace constar la declaración tomada” a la testigo que propone, “señalándose que `los documentos formalizados por funcionarios a los que se les reconozca la condición de autoridad en los que se recojan hechos constatados por aquellos harán de prueba salvo (que) se acredite lo contrario (artículo 77.5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas)´./ No obstante, se encuentra abierto el trámite de audiencia dentro del cual se podrán alegar y presentar los documentos y justificantes que estimen pertinentes (artículo 82.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre)”.

8. Evacuado el trámite de audiencia, con fecha 10 de octubre de 2019 la Asesora Jurídica del Servicio de Servicios Básicos del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razona que

“en el presente caso no puede acogerse la pretensión indemnizatoria de la reclamante, pues no se entiende que el daño sufrido sea de carácter antijurídico. Ante la falta de prueba en contrario, cabe pensar que el origen de la mancha de grasa pudiera ser debido al vertido de cualquiera de los restaurantes aledaños o de un tercero, persona desconocida o ajena a la Administración que ocasionó consciente o inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño”.

Afirma que “tampoco queda debidamente probada la relación de causalidad entre las lesiones sufridas y el funcionamiento de los servicios públicos, en tanto en cuanto la única versión de los hechos obrante en el expediente es la de la interesada. Pudiera pensarse, además, que yendo en sentido descendente por la calle, un día como fue el martes 3 de julio, (a) las 08:20 a. m. de camino al trabajo, según el tipo de calzado que la reclamante llevare, la caída pudiera haberse debido a un desafortunado traspie (...). Por muy estricto concepto que se tenga de la función de vigilancia de la Administración, no cabría imputar al Ayuntamiento y a la empresa adjudicataria (...) incumplimiento por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia una mancha de grasa que en (un) momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable”.

En cuanto a las labores de barrido y baldeo de (la empresa encargada de la limpieza viaria en el Ayuntamiento de Oviedo), indica que “no existe dato alguno que nos lleve a considerar que transcurriera un tiempo suficiente desde el derrame de la sustancia en la calzada (que, insistimos, pudiera haber originado de forma repentina e impensable un tercero) hasta que debiera haber actuado la Administración en su obligación de vigilancia de las calles y vías para mantenerlas útiles y libres de obstáculos, y como consecuencia no puede deducirse que (el) deber mencionado entrase dentro del rendimiento exigible a dicho servicio de mantenimiento y limpieza”.

Con base en ello, entiende que procede “desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de noviembre de 2019, 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 Oviedo objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia 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 Oviedo, 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 Oviedo 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 12 de febrero de 2019, y los hechos de los que trae origen se produjeron el 3 de julio de 2018, por lo que es claro -sin necesidad de acudir a la estabilización lesional- 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, se advierten diversas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, y en relación con la representación, la propuesta de resolución y el oficio de remisión del expediente a este Consejo indican que la reclamación de responsabilidad patrimonial fue presentada por el representante de la perjudicada, pero el escrito inicial está redactado en nombre de la propia reclamante y la firma que aparece en él no coincide con la de su representante, tal y como puede constatarse acudiendo a otros documentos presentados por este. Así pues, es notorio que la reclamación no ha sido formulada "en nombre de la interesada" sino "por la propia interesada".

En segundo lugar, se repara en que el Departamento de Servicios Básicos del Ayuntamiento de Oviedo se dirigió a la interesada para advertirle de la improcedencia de la testifical solicitada, argumentando que en el informe de la Policía Local ya se hizo constar la declaración tomada a la testigo propuesta. Al respecto, este Consejo ya ha tenido ocasión de manifestar (por todos,

Dictámenes Núm. 277/2013 y 78/2018) que “la propia naturaleza de la prueba testifical requiere, para tener la fuerza probatoria que le es inherente, intermediación con el órgano instructor, de tal forma que le permita formar su convicción sobre lo sucedido en el caso concreto y asegurar el principio fundamental de contradicción, como reiteradamente viene señalando el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 15 de octubre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)”. Advertido que el interrogatorio de un testigo presencial no puede rechazarse de plano a menos que se estime que los hechos ya están acreditados, se observa que en este caso -tal como se recoge en el escrito inicial y en el informe de la Policía Local- la testigo propuesta no pudo contemplar directamente los hechos porque acudió al lugar del siniestro con posterioridad al accidente, tras ser llamada por la reclamante, y que el Ayuntamiento no discute el relato fáctico de esta. En estas condiciones, el único reproche que merece el oficio por el que se rechaza la práctica de la prueba propuesta es el relativo a la confusión en torno a la circunstancia que fundamenta la inadmisión, que no puede descansar en la presunción de veracidad de lo constatado por los agentes de la fuerza pública -que admite prueba en contrario-, sino en la innecesariedad del testimonio de quien no presencié el accidente cuando el estado de cosas posterior no es objeto de discusión.

Finalmente, 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 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 LRRL), 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 los daños y perjuicios derivados de una caída, acaecida el día 3 de julio de 2018, como consecuencia de la existencia de una mancha de grasa y del defectuoso estado de conservación de la zona.

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 vista del parte de intervención de los agentes de la fuerza pública que se personaron en el lugar de los hechos.

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 el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Al respecto, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de ser definido

en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, 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.

Por lo que respecta a la posible omisión o incorrecto cumplimiento de los deberes genéricos que incumben a la Administración municipal, debemos considerar, en línea de principio, que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad.

Este Consejo estima, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (por todos, Dictamen Núm. 50/2012), 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.

En consecuencia, para que podamos entender que hay responsabilidad de la Administración habrá de acreditarse que la existencia de un elemento como el líquido deslizante, o la grasa, que ocasiona la caída y es 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 afirma en su escrito inicial que, sobre las 8:20 horas, mientras transitaba por la acera de la calle cayó al suelo de espaldas al

resbalar con una mancha de grasa allí existente -al margen del defectuoso estado de conservación de la zona-, considerando como causa directa del daño el deficiente cumplimiento por la Administración local de sus deberes de mantenimiento de la vía pública. Sin embargo, la empresa responsable del servicio de limpieza precisa en su informe los horarios y los sistemas de limpieza empleados en el lugar que evidencian la suficiencia de la periodicidad y medios destinados a ello -en ejecución de las prestaciones concertadas con el Consistorio-, pues se realiza un barrido manual de repaso dos veces al día (en horario de mañana y tarde) y un baldeo manual nocturno.

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 adecuados para su 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 relación con la denuncia genérica del “defectuoso estado de conservación de la zona”, este Consejo viene señalando reiteradamente (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 172/2019) que quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un lugar en el que hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas. En el presente supuesto la reclamante no concreta qué entiende por “defectuoso estado de conservación”, y las fotografías que aporta no permiten apreciar desperfectos censurables. Al respecto, este Consejo viene manifestando que mientras los defectos sean aislados en el pavimento y no superen cierta entidad -normalmente en torno a los tres centímetros de desnivel, atendidas las circunstancias concurrentes- no suponen un incumplimiento del estándar de conservación exigible y no pueden erigirse -por su escasa relevancia- en causa idónea de una caída en la vía pública (por todos, Dictámenes Núm. 188/2018 y 251/2019).

En definitiva, no se aprecia relación de causalidad entre las lesiones padecidas por la reclamante y el funcionamiento de los servicios del Ayuntamiento de Oviedo.

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,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.