

Dictamen Núm. 85/2021

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 20 de mayo de 2021, 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 10 de marzo de 2021 -registrada de entrada el día 17 del mismo mes-, 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 lo resbaladizo que se encontraba el suelo de la zona.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 11 de marzo de 2020 la interesada presenta, en el registro del Ayuntamiento de Oviedo y en un modelo de instancia general, una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída acaecida mientras se desplazaba por el viario.

Expone que “el día 24 de junio de 2019, subiendo por la calle y en la esquina con, y debido al estado tan resbaladizo del suelo, como se puede observar en las fotografías que se adjuntan”, sufrió “una caída hacia atrás” sin poder levantarse hasta que la ayudaron.

Señala que llamó “a la Policía Local, que levantó acta de lo ocurrido y procedió a acordonar la zona. Al día siguiente, como seguía con dolores y magulladuras” acudió al médico de cabecera.

Acompaña a su escrito una copia de la siguiente documentación: a) Parte remitido al Juzgado de Guardia por el Consultorio, de 25 de junio de 2019, que concreta las lesiones en el momento del ingreso en “contractura cervical (...), latigazo cervical, epicondilitis codo izquierdo y gonalgia derecha”, estableciéndose el diagnóstico de “contusiones múltiples”. b) Tres fotografías de la zona en la que tuvo lugar el suceso.

2. El día 9 de junio de 2020, la Asesora Jurídica del Servicio de Servicios Básicos del Ayuntamiento de Oviedo traslada a la interesada la Resolución del Concejal de Gobierno de Contratación y Servicios Básicos de inicio del procedimiento, en la que se contiene la fecha de recepción de su reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

3. Mediante providencia del Asesor Jurídico de Servicios Básicos de 9 de junio de 2020, se requiere a la perjudicada para que en un plazo de diez días subsane ciertas deficiencias que plantea la reclamación: indicación de la relación de causalidad entre las lesiones producidas y el funcionamiento del servicio público, cuantificación de la indemnización, fecha de curación de los daños de carácter físico o determinación del alcance de las secuelas y aportación de copia del documento nacional de identidad de la reclamante.

Asimismo, le advierte que transcurrido el plazo otorgado sin haber sido atendido el requerimiento se le tendrá por desistida de su solicitud.

4. Con fecha 16 de junio de 2020 la concesionaria del servicio de limpieza viaria presenta un escrito en el que expone que, “a pesar de que la reclamante no dice a qué hora se produce la caída, podemos confirmar que el día 24-06-19 no se realizó ningún baldeo, ni limpieza de manchas con agua en el punto que se menciona en la reclamación (...). En la denuncia se indica que se puede observar en las fotos que se estaba limpiando con agua, lo que no es cierto,

pues (...) no se realizó ningún baldeo, ni limpieza con agua, ese día y en ese punto./ Las fotos corresponden a otro día, no al 24-06-19”.

Considera que “no se ha probado la necesaria relación de causa efecto entre los daños reclamados y el normal o anormal funcionamiento del servicio (...) que obligue a esta mercantil a responder de los daños en virtud del contrato administrativo suscrito con el Ayuntamiento (...), pues no queda acreditado que los daños tuvieran causa en el inadecuado funcionamiento del servicio de limpieza”.

5. Mediante escrito de 30 de julio de 2020, el Concejal de Gobierno de Contratación y Servicios Básicos comunica a la interesada que ha transcurrido el plazo de 10 días otorgado para la subsanación de los defectos observados sin que se haya atendido el requerimiento, por lo que se le tiene por desistida de su solicitud.

Con fecha 29 de septiembre de 2020, la interesada presenta un recurso de reposición en el que señala que el requerimiento de subsanación constaba de un único folio y que en él no se indicaban los defectos advertidos. Por ello, y considerando la notificación practicada defectuosa, estima que se le ha generado una situación de indefensión y solicita la anulación de la resolución, la retroacción de las actuaciones y que se proceda a efectuar una nueva notificación conforme a derecho.

Adjunta una copia de la notificación practicada.

El día 29 de octubre de 2020, el Concejal de Gobierno de Contratación y Servicios Básicos procede a la estimación del recurso de reposición presentado y acuerda efectuar una nueva notificación, retrotrayendo el procedimiento y dando continuidad a su tramitación.

6. Con fecha 29 de diciembre de 2020, el Asesor Jurídico del Servicio de Servicios Básicos 2 del Ayuntamiento de Oviedo comunica a la interesada la apertura de un periodo de prueba por un plazo de 10 días.

El 5 de enero de 2021, la reclamante presenta un escrito al que adjunta un informe de la Policía Local en el que consta el contenido del parte instruido con motivo del incidente. En él se indica que “personados en el lugar (...) nos

encontramos con la filiada, que se queja de dolores en codo izquierdo, cervicales y rodilla derecha provocados por su caída en la esquina” de la entidad bancaria que se especifica, “donde la patrulla aprecia que la acera se encuentra muy resbaladiza debido seguramente a las sustancias que se desprenden de los árboles de la zona (se ve la acera ennegrecida)”.

7. Previa solicitud formulada por el Ayuntamiento, se incorpora al expediente un certificado de la Agencia Estatal de Meteorología de 8 de febrero de 2021, sobre las condiciones meteorológicas de precipitación registradas en la localidad de Oviedo durante el día 24 de junio de 2019. En él consta que en la referida fecha la precipitación total diaria fue de 15,6 litros por metro cuadrado, correspondiendo la máxima intensidad al periodo comprendido entre las 10 y las 15 horas.

8. El día 15 de febrero de 2021 emite informe el Responsable de Limpieza Viaria y Recogida de Basuras. En él señala que los servicios realizados ese día y en las calles en cuestión fueron “labores comprensivas de `barrido manual individual de repaso´”.

9. Con fecha 17 de febrero de 2021 el Comisario Principal, Jefe de la Policía Local, informa que “consultados los partes de intervención o servicio en la fecha referida de 24-06-2020 (*sic*) no consta ninguno en relación con otras caídas o incidencias en el lugar señalado”.

10. Mediante oficio notificado a la interesada el 18 de febrero de 2021, el Asesor Jurídico del Servicio de Servicios Básicos del Ayuntamiento de Oviedo le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El 1 de marzo de 2021, la perjudicada presenta un escrito de alegaciones en el que se limita a ratificarse en lo expuesto en su reclamación.

Con la misma fecha, presenta otro escrito en el que cuantifica la indemnización solicitada en quince mil doscientos cincuenta y siete euros con setenta y cinco céntimos (15.257,75 €).

11. El día 10 de marzo de 2021, el Asesor Jurídico del Servicio de Servicios Básicos del Ayuntamiento de Oviedo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella expone que de “la documental presentada (...) no se infiere anomalía o desperfecto alguno del pavimento de la acera; tampoco los agentes de la Policía Local que acudieron al lugar hicieron constar tal circunstancia relativa a deficiencias en la acera, por lo que no puede colegirse que la causa derive de tal extremo”, aludiendo “únicamente al estado resbaladizo de la acera, debido `seguramente` a las sustancias desprendidas de los árboles de la zona, los cuales cabe señalar se encuentra en el perímetro interior de la parcela ocupada” por la entidad bancaria que se reseña. Señala que “no se realiza referencia alguna a las circunstancias climatológicas existentes el día del suceso, si bien la certificación emitida por la Agencia Estatal de Meteorología constata la intensidad de precipitación diaria en 15,6 l/m², que sin considerarse tales circunstancias climatológicas excesivamente adversas supone a todas luces la existencia de agua y humedad sobre la vía pública”, lo que exige “elevar las precauciones al transitar por la misma pues estamos ante un elemento visible y previsible por los usuarios, que han de ajustar sus precauciones a las condiciones manifiestas del espacio por el que transitan y a sus circunstancias personales./ Por las mismas razones tampoco cabe, a estos efectos, imponer al servicio público la carga de advertir o señalar de forma inmediata el riesgo adicional que comporta el tránsito en condiciones de humedad, siendo tal riesgo claramente perceptible y consustancial a la naturaleza misma de las cosas./ Circunstancias que previsiblemente podían ser conocidas por la reclamante, ya que el accidente se produce en horario diurno, acera ancha, visible, con vías de acceso y paso alternativas, máxime cuando su domicilio se encuentra a escasos metros del lugar (...) de la caída. Considerando la falta de previsión y descuido a la hora de transitar por dicha calle, al no adoptar las más elementales medidas precautorias, como elemento determinante de la caída”.

Sostiene que “en el supuesto analizado no hay constancia de que el Ayuntamiento hubiera tenido conocimiento previamente de que con anterioridad se hubiesen producido caídas en ese punto, según constata el informe de la Policía Local de 17-02-2021, señalando nuevamente que sobre la

zona fueron efectuadas las adecuadas actuaciones por parte del servicio de limpieza”. Aclara que “la zona en la que la acera presenta un color más ennegrecido se encuentra situada en un extremo (...), al borde del cierre que delimita, como se ha indicado, la parcela ocupada” por la entidad bancaria que se especifica, “en cuyo recinto se sitúan los árboles a los que se refiere el informe policial como desprendimiento de sustancias. Lo que sin duda supone un `obstáculo´ ampliamente sorteable dada la generosa amplitud de la acera (...). Por ello, puede concluirse que la acera no entrañaba riesgo para los viandantes, circunstancia esta que exonera de responsabilidad al Ayuntamiento, sin que proceda, por esta razón, realizar consideración alguna acerca de la entidad de los daños sufridos y su justificación”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 10 de marzo de 2021, 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 11 de marzo de 2020, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 24 de junio de 2019, 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 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 que esta se adopte, 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 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 los daños y perjuicios derivados de una caída, acaecida el día 24 de junio de 2019, como consecuencia de lo resbaladizo que se encontraba el suelo 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 instruido por 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 deslizante 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 la caída se produjo subiendo por la calle y debido al estado resbaladizo del suelo, aportando como

únicos elementos probatorios sus propias declaraciones, unas fotografías de la zona y el parte instruido por la Policía Local tras los hechos, en el que se hace referencia al estado resbaladizo de la acera y a la probable presencia de sustancias que podrían haberse desprendido de los árboles existentes en la parcela colindante con la vía pública.

Frente a ello, constan en el expediente una serie de elementos a los que hemos de acudir de seguido para ponderar la posible insuficiencia de los servicios de limpieza municipales.

En primer lugar, y en cuanto a las fotografías presentadas por la interesada, la concesionaria del servicio de limpieza viaria evidencia que estas -que en la reclamación se manifiestan como muestra del estado en que se encontraba el viario en la jornada en que tuvo lugar el suceso-, y en contra de la versión de la reclamante, no pueden corresponder al día 24 de junio de 2019, pues en esa fecha no se habría realizado ningún baldeo o limpieza en esa zona. Por su parte, el informe del Responsable de Limpieza Viaria y Recogida de Basuras concreta los servicios efectuados en la zona ese día en labores de barrido manual e individual. Todo ello, amén de dejar constancia de lo actuado por los servicios, no puede dejar de influir desfavorablemente en la credibilidad del relato fáctico ofrecido por la perjudicada. Por otro lado, no cabe orillar que ni las fotografías son el medio probatorio idóneo para demostrar el carácter resbaladizo del viario, ni se ha hecho esfuerzo alguno por la reclamante para verificar el momento en el que han sido tomadas las instantáneas.

En segundo lugar, consta en el expediente un certificado de la Agencia Estatal de Meteorología sobre las precipitaciones registradas Oviedo durante el día 24 de junio de 2019, en el que se concreta la máxima intensidad en el periodo comprendido entre las 10 y las 15 horas. Así pues, es preciso llamar la atención sobre la circunstancia de que la reclamante no haya llegado a precisar la hora en la que se produjeron los hechos, cuestión especialmente relevante si tenemos en cuenta que en el intervalo comprendido entre las 16 y las 18 horas, según el citado documento, las precipitaciones fueron prácticamente inapreciables, lo que no impide descartar la posible humedad y consiguiente resbaladidad del pavimento tras la lluvia caída momentos antes; máxime teniendo en cuenta, como pone de manifiesto el informe de la Policía Local, la

presencia de sustancias (resinas) derivadas de los densos árboles que se ubican en la parcela colindante con la vía pública. A pesar de la trascendencia de este elemento, que quedó evidenciada a lo largo del procedimiento, la interesada no toma en consideración alguna dicho extremo.

En tercer lugar, la entidad de la peligrosidad para la circulación de peatones que aduce la perjudicada se antoja relativizada con base en el informe del Jefe de la Policía Local, en el que se advierte que el día "24-06-2020" (*sic*) no se produjeron otras caídas o incidencias en el lugar señalado.

En cuarto lugar, tal y como se menciona en la propuesta de resolución, la zona en la que la acera podría presentar los problemas aducidos por la interesada se circunscribe al borde del cierre de la parcela ocupada por la entidad bancaria que se señala, lo que en todo caso facilitaría su evitación dada la amplitud de la acera.

Teniendo todo esto en cuenta, procede recordar que la interesada solo aporta en fase probatoria el referido parte de la Policía Local, y que en el trámite de audiencia se limita a ratificarse en su escrito inicial.

En suma, y al margen del evidente déficit probatorio atribuible a la propia reclamante, este Consejo considera 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 el supuesto examinado, la accidentada no se enfrenta a una circunstancia imperceptible o imprevisible, pues transitaba por una superficie mojada y visible en un día de climatología adversa y con presencia de residuos vegetales igualmente perceptibles. En consecuencia, no cabe estimar un incumplimiento de las obligaciones ordinarias de limpieza propias de la Administración, por lo que hemos de concluir que no queda acreditado el nex

causal entre los daños sufridos 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,