

Dictamen Núm. 2/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 12 de enero de 2023, con asistencia de las señoras y los señores 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 agosto de 2022 -registrado de entrada el día 10 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Siero formulada por, por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 1 de julio de 2021, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Siero una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que el día 13 de octubre de 2020, sobre las 17 horas, cuando caminaba “por la acera izquierda de la c/, en la esquina” del establecimiento que especifica, “sufrió una caída (...) al resbalar por causa de las manchas de aceite, grasas y de verdín (...), al lado del paso de peatones, quedándosele el pie trabado (...) con torsión del tobillo izquierdo”.

Señala que fue auxiliada por unos “testigos presenciales” y trasladada “por una amiga” al Hospital, donde se le diagnostica un “esguince moderado-severo del ligamento deltoideo” y una “fractura transindesmal del tobillo izquierdo”, pautándosele “inmovilización con férula suropédica posterior y férula de coaptación lateral”.

Manifiesta que “tras un largo proceso de inmovilización, reposo absoluto y tratamiento de fisioterapia (...) es dada de alta sin secuelas el día 16 de febrero de 2021”, permaneciendo durante todo el proceso de “baja por incapacidad temporal derivada de accidente no laboral”. Indica que precisó “para la estabilización de sus lesiones un total de 127 días, todos ellos impeditivos de su vida y ocupación habitual”.

Solicita una indemnización de nueve mil doscientos noventa y nueve euros con cincuenta y un céntimos (9.299,51 €), que desglosa en 127 días de perjuicio moderado, a razón de 52,13 €/día, 6.620,51 €; gastos de asistencia sanitaria y fisioterapeuta, 515 €, e ingresos dejados de percibir durante la baja laboral, 2.164 €.

Interesa el testimonio de las dos personas que identifica.

Adjunta informes médicos, partes de alta y baja laboral, varias fotografías del lugar del accidente, factura de los gastos de fisioterapia y varias nóminas.

2. Mediante escrito de la Secretaria Accidental del Ayuntamiento de Siero de 14 de enero de 2022, se comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación en el registro de la entidad local, se designa instructora del procedimiento y se señala el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos del silencio administrativo.

3. El día 28 de abril de 2022 emite informe el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos Municipal. En él indica que “en dicha acera, al igual que en la totalidad de las aceras de La Pola Siero, se realizan diariamente las labores propias de la limpieza viaria (barrido, baldeo, retirada de manchas en el pavimento, vaciado de papeleras, etc.)./ Ni en esa fecha, ni en días próximos a la misma, consta en

el Servicio de Limpieza ningún aviso (ni de particulares, ni a través de la Policía Local) por la existencia en la zona de manchas de aceite, grasa, etc.”.

4. Con fecha 25 de mayo de 2022, la perjudicada presenta en el registro municipal un escrito en el que solicita que “se le informe de la compañía aseguradora y la póliza de seguro con la que ese Ayuntamiento tiene asegurada la responsabilidad civil”, y que “se le expida certificado acreditativo del silencio administrativo producido”.

El día 7 de junio de 2022, el Secretario General del Ayuntamiento de Siero emite certificación de silencio administrativo.

5. Mediante escrito notificado a la interesada el 13 de junio de 2022, la Jefa de la Sección de Patrimonio le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

6. Con fecha 27 de junio de 2022, la interesada presenta un escrito en el registro municipal en el que solicita copia del informe técnico del responsable de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Siero, del traslado de la reclamación a la compañía aseguradora y de la respuesta de esta última.

7. Citados los testigos propuestos para el 7 de julio de 2022, y notificada a la interesada la comparecencia, la primera de las examinadas -dueña de un establecimiento del que es clienta la interesada- declara que “la vio al caer al suelo porque lo oyó por la ventana” mientras trabajaba en el interior del local, que el pavimento estaba húmedo, con “una zona manchada como si tuviese moho”, y que no recuerda el calzado que llevaba la reclamante. Identifica el punto exacto de la caída en una fotografía.

El segundo testigo manifiesta que la perjudicada es una “conocida de La Pola”, que vio cómo se caía porque estaba “fumando en la acera, en la terraza del bar en el que estaba como cliente”; que el pavimento estaba “mojado, se ve sucio por algunas partes, puede ser moho”; que no recuerda el calzado que

llevaba la reclamante, y que en el momento de la caída estaba “orbayando”.
Identifica el punto exacto de la caída en una fotografía.

8. Con fecha 4 de agosto de 2022, la Jefa de la Sección de Patrimonio elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella considera que “de la valoración conjunta y racional de la prueba practicada no ha quedado demostrado que se hayan rebasado los límites estándar de seguridad en el mantenimiento de las calles y plazas, en concreto de la zona en la que se ha producido la caída”, y que “no queda acreditada la existencia de manchas de aceite y grasas en la acera”. Asimismo, considera que “de las fotografías y documentos obrantes en el expediente” no puede afirmarse “que la Administración no cumpliera con su obligación de limpieza de la vía de acuerdo con unos estándares razonables”, porque no puede “pretenderse que todas las aceras o calzadas de un casco urbano cualquiera se encuentren absolutamente perfectas”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 5 de agosto de 2022, 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 Siero 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 Siero, 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 Siero está pasivamente legitimado como 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 1 de julio de 2021, habiéndose producido el hecho lesivo del que trae causa -la caída- el día 13 de octubre de 2020, por lo que es claro 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 observa que el trámite de audiencia se antepone irregularmente al examen de los testigos cuando, en rigor, debe evacuarse “inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución” (artículo 82.1 de la LPAC). No obstante, la comparecencia de los testigos ha sido oportunamente notificada a la interesada, que pudo aducir cuanto estimó oportuno sin menoscabo sustancial de su derecho a la defensa.

Por otro lado, 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 21.1 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.- La reclamante interesa del Ayuntamiento de Siero una indemnización por los daños y perjuicios derivados del accidente sufrido en una acera de la localidad, “al resbalar por causa de las manchas de aceite, grasas y de verdín”.

Queda acreditada la efectividad del daño padecido a resultas del percance, tal como constatan los testigos examinados y la documentación clínica incorporada al expediente.

Ahora bien, 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 su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si la caída que produjo el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Al respecto, 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, letra a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de “limpieza viaria”. Este Consejo considera, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictámenes Núm. 305/2019 y 83/2020), que el referido servicio de limpieza comprende la ordinaria de las calles y aceras, sin que ello permita entender que estas hayan de estar en perfecto estado de forma continuada y a lo largo de todos los momentos del día, lo que supondría desconocer que están destinadas al tránsito de multitud de ciudadanos y 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. En este contexto, no se puede exigir a la Administración que responda de inmediato ante cualquier incidencia o vertido en la vía pública, pues no cabe concebir el servicio público de limpieza como una prestación instantánea y constante en todo el casco urbano.

De conformidad con los pronunciamientos judiciales para supuestos análogos, las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, sin que pueda exigirse una respuesta inmediata que requeriría un esfuerzo de medios inasumible. Así, tal y como recoge la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y “no existe relación de causalidad idónea” cuando se trata de deficiencias perceptibles o de entidad menor que “son sorteables con la

mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...) pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones públicas”. Asimismo, en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 13 de septiembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:2739- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) se incide en que “todo usuario de las vías públicas, sean carreteras o aceras, tiene la carga y deber de prestar atención a su uso”, de modo que si transita descuidadamente asume un riesgo “ante la notoria eventualidad de que el pavimento de forma sobrevenida (con culpa o no municipal) ofrezca sustancias o desperfectos anómalos”.

En el supuesto planteado invoca la accidentada la presencia en la acera de “manchas de aceite, grasas y de verdín”. Sin embargo, los testigos examinados a su instancia solo constatan que el pavimento estaba mojado a causa de la lluvia y “sucio por algunas partes”, con una sustancia que “puede ser moho”, sin que lo afirmen con rotundidad. Consta que no se cursó ningún aviso a los servicios municipales de limpieza por manchas de aceite o grasa, y que “en dicha acera, al igual que en la totalidad de las aceras de La Pola Siero, se realizan diariamente las labores propias de la limpieza viaria (barrido, baldeo, retirada de manchas en el pavimento, vaciado de papeleras, etc.)”. En estas condiciones, se objetiva que las “manchas” a las que la interesada alude eran de entidad menor, no representaban un riesgo objetivo y cierto para el viandante que reclamara una atención perentoria y no se acreditan tampoco otros resbalones. En suma, no se trataba de un derrame de aceite o grasa que demandara una respuesta urgente y específica, sino de un estado del pavimento mojado o sucio como es común a raíz de las precipitaciones, debiendo el transeúnte ajustar sus precauciones a las circunstancias manifiestas de la vía, que discurría además en ligera pendiente.

Este Consejo Consultivo comparte la conclusión desestimatoria de la propuesta de resolución, pues la menor adherencia del suelo en condiciones de lluvia -que es notoria y de común conocimiento- no entraña un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas en climatología

adversa, sin que pese sobre la Administración la carga de mantener el mismo grado de adherencia en toda la superficie de la acera y en toda circunstancia climatológica, lo que abocaría al servicio público al colapso.

Como viene manifestando este Consejo desde el inicio de su función consultiva, lo que ha de demandarse del servicio público es una 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.

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

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE SIERO.