



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 9 de octubre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 16 de septiembre de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de septiembre de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 394/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 26 de junio de 2014 Dña. xxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 5 de septiembre de 2013 en el cruce de la calle cc1 con la calle cc2 de esa ciudad, al resbalar con una "gran

cantidad de grasa que ocupaba un metro cuadrado aproximadamente en el lugar en el que con anterioridad habían estado situados unos contenedores". Reclama una indemnización de 23.096,44 euros por los días de hospitalización, días de baja y secuelas padecidos y por los gastos sufragados por la necesidad de atención en un centro para mayores.

Adjunta copia del parte de accidente elaborado por la Policía Local, de informes médicos, del contrato de ingreso en una residencia de mayores, de las facturas abonadas por dicho concepto y de un informe médico pericial.

Segundo.- El 1 de agosto de 2014 el Área de Medio Ambiente informa que la adjudicataria del contrato de servicio de recogida de basuras es qqqq.

Tercero.- Concedida audiencia a la contratista en su condición de eventual responsable de los daños, ésta presenta un escrito en el que niega su responsabilidad, al afirmar que "qqqq no tuvo oportunidad de ver la existencia de una mancha de grasa con ocasión de la retirada de contenedores y, por lo tanto, no ha habido negligencia a la hora de limpiar dicha mancha"; que, una vez recibido el aviso de la Policía Local, procedió de inmediato a la limpieza de la mancha; que no está probada la relación causal entre la caída y las lesiones y secuelas y que ha concurrido culpa exclusiva de la víctima. Se adjunta el parte del servicio realizado.

Cuarto.- Figura en el expediente la siguiente documentación:

- Informe del Área de Medio Ambiente de 9 de diciembre de 2014, en el que se identifica el lugar donde suelen colocarse los contenedores y se señala lo siguiente:

"(...) los contenedores del lugar indicado `no se encuentran ubicados´ sino que se colocan y retiran a diario por tratarse de un sistema de `quita y pon´, por lo que cabe suponer que su colocación esté sujeta a imprecisiones mayores que en el caso de los fijos (...).

»Los contenedores se vacían y se retiran todos los días en el turno de noche, salvo la noche anterior a los festivos no consecutivos, en que dichas actividades se trasladarían al turno de mañana. Por consiguiente, no tenemos

motivos para dudar que los contenedores se vaciaran y retiraran la noche anterior al accidente”.

- Escrito presentado por qqqq el 24 de noviembre de 2014, al que se adjunta la documentación relativa a la identificación del lugar y hora de la recogida de contenedores y un plano indicativo.

- Informe de la Policía Local de 7 de diciembre de 2014, en el que se hace constar lo siguiente: “Los contenedores que se encuentran en dicho lugar son móviles, es decir, se colocan por la tarde y se retiran por la noche o a primera hora de la mañana, por lo que en horario de mañana no suelen estar colocados; la grasa o aceite es muy probable que procediera de bolsas de basura que quedan depositadas en la calzada al estar los contenedores llenos, hecho que sucede a menudo, la grasa era del tipo que se usa para cocinar, parecía sebo o aceite, no conseguimos averiguar su procedencia (...), la zona afectada era más o menos un metro cuadrado, situada debajo de donde normalmente se encuentran los contenedores de basura”. Se identifica el lugar donde se encontraba la mancha.

- Declaraciones testificales tomadas el 18 de mayo de 2015 al Jefe de Servicio de qqqq que firmó el parte de trabajo de septiembre de 2013 y al operario que llevó a cabo la limpieza de la mancha. El primero manifiesta que los contenedores se retiraron a las 2 de la mañana y el percance ocurrió sobre las 10:30 de la mañana, que “cree que es aceite industrial (freidora...) pero desconoce el origen de la mancha de aceite” y que “la mancha de aceite llevaba poco tiempo porque desde las 6 de la mañana que pasan por ahí no habían visto ninguna mancha de aceite”. El segundo declara que la mancha de grasa no era de vehículo, era industrial y llevaba poco tiempo.

Quinto.- El 20 de mayo de 2015 el asesor jurídico del Ayuntamiento emite un informe en el que concluye que procede desestimar la reclamación al no quedar acreditada la relación de causalidad entre los daños reclamados y el funcionamiento del servicio público de limpieza viaria y recogida de residuos.

Sexto.- Concedido el trámite de audiencia a la reclamante, no consta la presentación de alegaciones.

Séptimo.- El 14 de julio de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, de acuerdo con el informe del asesor jurídico.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i),1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, debe hacerse un reproche sobre el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (26 de junio de 2014) hasta que se formula la propuesta de resolución (14 de julio de 2015). Esta circunstancia constituye un incumplimiento de los plazos previstos en el artículo 13.3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial y, por tanto, una infracción por parte del Ayuntamiento de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

Asimismo, se advierte que no consta en el expediente el acuerdo de nombramiento del instructor (que debe realizar el órgano competente para

resolver) ni la comunicación al reclamante prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Debe recordarse, finalmente, la obligación que tiene la Administración consultante de remitir el expediente administrativo foliado y el índice numerado de documentos que lo conforman, como exige el artículo 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece 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".

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece 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 precepto, reproducido casi de forma literal por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre, se remite a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de modo que resulta igualmente exigible la concurrencia de los requisitos anteriormente señalados.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquel que pueda producirse. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que "la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación

no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que "aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta asimismo la jurisprudencia según la cual "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la

que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, la reclamante alega que los daños se produjeron al resbalar con una mancha de grasa que había en la vía pública y que no existía advertencia de peligro de tal circunstancia ni se había limpiado la zona.

Los informes policiales y las declaraciones de los testigos examinados (trabajadores de la adjudicataria del servicio de limpieza) permiten considerar probado que la mancha con la que resbaló la reclamante era de aceite de tipo industrial (grasa, sebo o aceite), por lo que su origen está en la intervención de un tercero desconocido que, consciente o inadvertidamente, ha originado la situación de peligro generadora del daño.

Lo anterior, sin embargo, no exonera de manera automática a la Administración de responsabilidad. Debe recordarse que la responsabilidad patrimonial de la Administración en este tipo de supuestos puede derivar de una inactividad de ésta, es decir, de la omisión de sus deberes de conservación de las vías públicas en un estado adecuado para el tránsito peatonal; o bien, de una situación de ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante su adecuada señalización de peligro.

Para la apreciación de la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de un tercero y la inactividad de la Administración, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial según el cual "(...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado (...)" (Sentencias de 17 de marzo y 29 de noviembre de 1993 y 31 de enero de 1996, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo).

A este efecto, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar, como se señala en Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997, "(...) si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo". En la propia Sentencia se aporta el siguiente criterio metodológico: "(...) para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa".

Respecto a la carga de la prueba, en estos casos el Tribunal Supremo (Sentencia de 3 de diciembre de 2002) ha declarado que "(...) es claro que corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, y salvo en el supuesto de hecho notorio le corresponde también a la Administración acreditar aquellas circunstancias de hecho que definen el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos producidos por los mismos, (...) prueba cuya carga no puede trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le correspondía acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido y, en definitiva, proceder a la limpieza de la vía pública o a la colocación de señales que indicarán la peligrosidad del pavimento".

Sobre el estándar exigible al servicio público, este Consejo mantiene que la obligación de la Administración de mantener las vías públicas urbanas en un estado adecuado para el tránsito peatonal no puede entenderse en términos absolutos, en el sentido de exigir a aquélla una conducta tan diligente o exorbitante que le obligue a una limpieza continua de la calle o a retirar cualquier desperdicio de manera inmediata (criterio recogido en el Dictamen 235/2013, de 24 de abril).

El cumplimiento o no de esta obligación ha de determinarse en relación con el estándar mínimo exigible a la prestación del servicio público, de manera que sólo si la Administración no ha actuado conforme a dicho estándar podrá apreciarse responsabilidad patrimonial. Como ha señalado la jurisprudencia, "para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable".

La valoración conjunta de las pruebas obrantes en el expediente permite concluir que el servicio público de limpieza y recogida de residuos se desarrolló conforme al estándar exigible y que el daño sufrido no es antijurídico.

Consta en el expediente que el percance sucedió sobre las 11:10 horas y que la recogida de los contenedores se realizó la noche anterior, poco después de las 2 de la mañana. Aunque no hay fehaciencia sobre el tiempo que llevaba la mancha de aceite en la zona, uno de los trabajadores de la empresa de limpieza afirma que "llevaba poco tiempo porque desde las 6 de la mañana que pasan por ahí no habían visto ninguna mancha de aceite". Por otra parte, ha de destacarse que en el parte de accidente de la Policía Local se hace constar la peligrosidad de la zona ("ante nuestra presencia varios viandantes perdieron el equilibrio (...) en el mismo lugar donde se había producido el accidente") y que ante "la posibilidad de repetirse más accidentes se acota la zona con cuatro conos y cinta policial, (...) instando se informara al servicio de limpieza con la mayor urgencia posible a que limpiara la zona".

No puede considerarse, por tanto, probado que el aceite procediera de los residuos de los contenedores (lo que habría obligado a su limpieza por la adjudicataria al recoger dichos residuos) y que llevara mucho tiempo sobre el pavimento. Por un lado, porque la afirmación del trabajador de que a las 6 de la mañana, hora en la que estuvieron en ese lugar, no advirtieron la mancha de aceite referida, no se ha desvirtuado por la reclamante; por otro, porque, en caso de haberse advertido tal circunstancia, es razonable pensar que los propios trabajadores habrían procedido a su limpieza; y finalmente, porque si el aceite hubiera estado mucho tiempo sobre el pavimento, dada la peligrosidad

constatada por la Policía Local (los agentes fueron testigos de varios resbalones durante su intervención), se habrían producido numerosos percances similares con anterioridad, y no consta que ello haya ocurrido.

A la vista de tales circunstancias, este Consejo Consultivo considera que se ha cumplido con el estándar exigible al servicio público de limpieza viaria, por lo que el daño no sería antijurídico y la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída por el mal estado de la acera.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.