



AHOLKU BATZORDE JURIDIKOA
COMISIÓN JURÍDICA ASESORA
EUSKADI

SRA. ALCALDESA DE DURANGO

El Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, en la sesión del día 30 de junio de 2021, con la asistencia de los miembros que al margen se expresan, ha examinado su **consulta**, registrada con el nº 84/2021, relativa a la **reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por don [REDACTED] como consecuencia de una caída en la vía pública (Ref.: 13/2020/ID_OE).**

Tras su deliberación, ha emitido por unanimidad el siguiente dictamen. Expresa el parecer de la Comisión el vocal Sr. Calonge Crespo.

PRESIDENTE:

D. Sabino Torre Díez.

VICEPRESIDENTE:

D. Xabier Unanue Ortega.

VOCAL:

D.^a M.^a Teresa Astigarraga Goenaga.

D. Imanol Zubizarreta Arteché.

D.^a Miren Izaskun Iriarte Irureta.

D.^a M.^a Jesús Urkiola Mendibil.

SECRETARIO:

D. Jesús M.^a Alonso Quilchano.

DICTAMEN N.º 113/2021

ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución de 27 de abril de 2021 de la Alcaldesa de Durango, con entrada en esta Comisión el día 4 de mayo siguiente, se somete a consulta la reclamación de responsabilidad patrimonial efectuada por [REDACTED] (en adelante, [REDACTED]; por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública de esa localidad.
2. La indemnización solicitada asciende a la cantidad de veintiocho mil seiscientos cincuenta y cuatro euros con ochenta y un céntimos (28.654,81 €), que, basado en un informe pericial médico de valoración del daño corporal que se aporta, desglosa en los siguientes conceptos: 291 días de perjuicio personal particular;



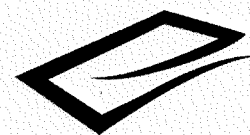


9 puntos de secuelas; perjuicio, moral moderado; y perjuicio patrimonial por el coste del informe médico de valoración.

3. El expediente remitido consta, además de diversas comunicaciones y sus respectivos justificantes, de la siguiente documentación:
 - a) Escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, con fecha de entrada en el Registro General del ayuntamiento del día 12 de marzo de 2020, al que adjunta documentación médica justificativa de la atención dispensada tras el accidente y posterior evolución.
 - b) Notificación al interesado, de 15 de marzo de 2020, de inicio del expediente de responsabilidad patrimonial.
 - c) Informe de 17 de marzo de 2020 del responsable de planificación ambiental municipal.
 - d) Escrito del interesado del día 30 de marzo de 2021, adjuntando informes médicos evolutivos; informes de baja y de alta laboral; fotografías del estado del pavimento el día de los hechos; atestado del accidente realizado por la Ertzaintza; e informe pericial de valoración del daño corporal y valoración económica de la indemnización solicitada. Además, propone una serie de personas para la realización de prueba testifical.
 - e) Escrito de la instructora del procedimiento de 6 de abril de 2021, concediendo plazo de alegaciones al interesado.
 - f) Escrito del interesado de (9 de abril de 2021, ratificándose en las alegaciones realizadas en su escrito des 30 de marzo.
 - g) Propuesta de resolución desestimatoria de 27 de abril de 2021.

INTERVENCIÓN DE LA COMISIÓN

4. La consulta a este órgano consultivo es preceptiva en los casos de reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración cuando la cantidad reclamada es superior a dieciocho mil euros (18.000 €); cantidad establecida en el artículo 3.1.k) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, actualizado por el Decreto 73/2011, de 12 de abril.



RELATO DE HECHOS

5. Tomando en consideración la instrucción practicada, son relevantes para la resolución del supuesto planteado las siguientes circunstancias fácticas.
6. El día 24 de febrero de 2020, hacia las 8:00 horas, [REDACTED], nacido el [REDACTED], resbaló en la calle Zeharkalea 9 de Durango, a la altura de la sucursal de Kutxabank, debido a que el suelo de la calle se encontraba, según informe de la Ertzaintza, "muy deslizante", ya que estaba "manchado con una sustancia viscosa de unos 25-30 metros de origen desconocido".
7. Al lugar del accidente acudieron miembros de la Ertzaintza, y fue trasladado en ambulancia al Hospital Galdakao (HUG) a las 9:03 horas.
8. A las 9:35 horas se persona el Servicio de Limpieza en el lugar.
9. Tras la exploración en el HUG, se diagnosticó "Fractura Troquiter hombro izquierdo". Se acuerda estudio por TAC para valorar cirugía, en el que se concluye "Fractura de húmero proximal (en dos partes de la clasificación NEER)".
10. El día 17 de septiembre de 2020 el Servicio de Rehabilitación informa de que "persiste limitación importante de la rotación externa y dolor de características mecánicas, Solicito RMN para valorar manguito".
11. El 12 de octubre de 2020, la RMN concluye la existencia de "secuelas de fractura transversal del cuello quirúrgico con ligera impactación y extensión hacia el troquiter. Necrosis avascular de cabeza humeral".
12. El 31 de diciembre de 2020, en consulta de Traumatología se indica "falta de movilidad y RM para control de la necrosis".
13. El día 20 de enero de 2021, la mutua da el alta laboral a [REDACTED], anotando como secuelas "déficit de movilidad del hombro izquierdo inferior al 50 % en paciente diestro. Específicamente el paciente presenta un déficit para los últimos grados de elevación del brazo izquierdo en torno al 23 %".

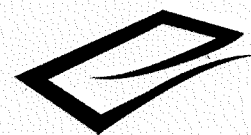
CONSIDERACIONES

I ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO

14. Para el examen del expediente instruido ha de estarse a lo que establece la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPAC).



15. Dicha ley regula el procedimiento de responsabilidad patrimonial, reduciéndolo a una serie de especialidades en el procedimiento administrativo común.
16. La reclamación ha sido presentada por el propio perjudicado y dentro del plazo de un año legalmente establecido (artículo 67.1 LPAC).
17. El procedimiento se ha acomodado en lo sustancial a lo establecido al efecto en la LPAC. Así, (i) los actos de instrucción han sido realizados por órgano competente (artículo 75.1 LPAC); (ii) se han emitido los correspondientes informes por parte de los servicios afectados (artículo 81.1 LPAC); (iii) se ha llevado a efecto la puesta a disposición del expediente y el trámite de audiencia (artículo 82 LPAC); y (iv) se ha elaborado la propuesta de resolución (con las particularidades que exige el artículo 91.2 LPAC).
18. En relación con la prueba testifical solicitada por el reclamante, la propuesta de resolución no realiza consideración alguna respecto a su no realización.
19. Por nuestra parte podemos entender los motivos para dicho proceder. Así, las opiniones de la Policía local y del Servicio municipal de Limpieza ya constan en el expediente, por lo que no parece que puedan aportar mayor claridad a las circunstancias del hecho. Por otra parte, respecto a la declaración de los testigos presenciales, en la medida en que en el expediente no se discute ni la caída ni sus circunstancias, sino la actitud omisiva de la Administración, no parece relevante su opinión.
20. En orden al plazo para resolver y notificar la decisión administrativa, debe señalarse que el expediente se somete a esta Comisión superado el plazo legal de seis meses establecido en el artículo 91.3 de la LPAC para resolver y notificar la resolución. Ello, a pesar de que, con motivo del estado de alarma, en virtud de la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, los plazos estuvieron suspendidos desde el 14 de marzo de 2020 hasta el 1 de junio de 2020, a tenor del punto décimo del Acuerdo del Congreso de Diputados de 20 de mayo de 2020 de autorización de la prórroga del estado de alarma declarado por el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo.
21. No obstante, como también señala esta Comisión en sus dictámenes, procede continuar con el procedimiento ya que tal circunstancia no exime a la Administración del deber de dictar una resolución expresa (artículo 21.1 LPAC) y, tratándose de un silencio desestimatorio (artículo 91.3 LPAC), no existe vinculación alguna al sentido del mismo (artículo 24.3.b LPAC)



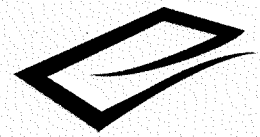
II ANÁLISIS DEL FONDO

22. El régimen de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas tiene su fundamento específico en el artículo 106.2 de la Constitución (CE). En la actualidad se encuentra regulado en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP).
23. Ese régimen de la responsabilidad patrimonial resulta también de aplicación a las entidades locales en virtud de lo previsto en el artículo 54 de la Ley 7/1985; de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL), y consiguiente artículo 223 del Reglamento de organización; funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (en lo sucesivo, ROF), aprobado por el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.
24. Según constante doctrina jurisprudencial, son requisitos exigidos para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial: la efectividad de daño o perjuicio evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; que el daño o lesión sufrido sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal —es indiferente la calificación— de los servicios públicos, sin intervención de elementos extraños que puedan alterar el nexo causal; la inexistencia de fuerza mayor; y, finalmente, que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.
25. En cuanto a la noción de servicio público a los fines del artículo 106 de la CE, la jurisprudencia viene considerando como tal toda actuación, gestión, actividad o tareas propias de la función administrativa que se ejerce, incluso por omisión o pasividad, con resultado lesivo.
26. En el ámbito de las administraciones locales, el señalado artículo 54 de la LBRL 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”, texto que reitera el artículo 223 del ROF. De la misma manera, el artículo 3.1 del Reglamento de bienes de las entidades locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que “Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales, cuya conservación y policía sean de competencia de la entidad local”. En este sentido, resulta incuestionable que los municipios ostentan competencia en materia de limpieza viaria y de infraestructura viaria y pavimentación de las vías públicas urbanas, tanto calzadas



como aceras [artículos 25.2.d) y 26.a) LBRL], al objeto de garantizar unas condiciones objetivas de seguridad para el tránsito de vehículos y de personas.

27. En el mismo sentido, el artículo 17.1.16) de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de instituciones locales de Euskadi, señala que dicho ámbito material constituye competencia propia de los municipios vascos.
28. Debe también señalarse que es a la parte actora a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia de la antijuridicidad, del alcance y valoración económica de la lesión, así como del substrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración.
29. Corresponde, por su parte, a la Administración competente en el servicio concernido la carga de la prueba referente a la cuestión de la fuerza mayor, cuando se alegue como causa de exoneración, y sobre incidencia, como causa eficiente, de la actuación de la propia víctima, salvo en el supuesto de hecho notorio.
30. En el caso de ser controvertido, le corresponde también a la Administración la acreditación de las circunstancias de hecho que definan el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial y de las medidas adoptadas para permitir la seguridad de los usuarios, así como para reparar los efectos dañosos, en el caso de que se actúen tales situaciones de riesgo.
31. La cuestión nuclear en este caso se ciñe, en realidad, a determinar si, atendidas las concretas circunstancias concurrentes, los daños alegados han sido o no consecuencia del funcionamiento del servicio público, en la relación de causa a efecto que resulta presupuesto imprescindible para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.
32. Sobre las circunstancias concretas del suceso, el reclamante afirma que “sufrí un resbalón de importancia debido al estado de la calle, que había sido limpiada por una barredora y presentaba un estado muy resbaladizo, presuntamente, por vertido en la calle de aceite y líquido detergente usado por dicha barredora”.
33. Derivado de las pruebas existentes en el expediente, en principio, ha de darse por acreditado tanto el daño sufrido por el reclamante como que la causa que provocó su caída y, por tanto, las lesiones vinieron producidas por la existencia de aceite o sustancia similar en la calzada.



34. Aunque no se haya citado a los testigos propuestos por el reclamante que lo corroboren, tanto del informe de la Ertzaintza, dando cuenta de la atención recibida por _____ y del estado de la calzada, como de la personación en el lugar de siniestro del Servicio de Limpieza municipal, que acudió al lugar a requerimiento de los agentes para limpiar la mancha de aceite, cabe conformar una presunción suficientemente lógica y consistente, no cuestionada por la Administración municipal, respecto de la producción y circunstancias de la caída como alega el reclamante.
35. En su caso, no ha quedado acreditado, sino más bien al contrario, que la mancha de aceite tuviera su origen en la barredora. Según parece, la mancha pudo ser provocada por el comportamiento de un tercero que, de alguna manera, produjo el derrame.
36. Ahora bien, cuando la relación de causalidad se pretende establecer en relación con un comportamiento omisivo de la Administración, a esta solo se le puede reprochar no haber intervenido si, dadas las circunstancias del caso concreto, estaba obligada a hacerlo, esto es, en caso de un funcionamiento anormal del servicio.
37. Para ello, conviene recordar que en aquellos casos en los que la responsabilidad patrimonial tiene su origen en la existencia de obstáculos o manchas en la calzada, la jurisprudencia establece que, si se trata de la acción que presumible y fundadamente cabe atribuir a un tercero desconocido y ajeno a la Administración, ello determina la ruptura del nexo causal, y a partir de ahí solo cabe atribuir responsabilidad a la Administración en virtud de la omisión de su deber de vigilancia y de mantenimiento a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico.—Sentencia del Tribunal Supremo (STS) de 8 de octubre de 1986, Az 5663, y de 11 de febrero de 1997, Az. 535— o de la deambulación de los transeúntes.
38. En los supuestos de intervención de un tercero —como es probable que sucediera en el caso a fin de explicar la presencia de aceite— el nexo causal habrá de establecerse con la inactividad de la Administración por omisión del cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento y del deber de detectar con la mayor premura la existencia de cualquier obstáculo o mancha, o bien, en el caso de que fuera detectada a tiempo, por incumplimiento de sus deberes de señalización del peligro y restauración inmediata.
39. La Comisión viene entendiendo que, cuando el origen del daño se atribuye a una actuación pasiva, la imputación del daño requiere demostrar la existencia de una ineficacia, un mal funcionamiento de la Administración, ya sea en el



cumplimiento de los deberes de conservación o mantenimiento de la vía pública, sea en el cumplimiento del deber de eliminar una fuente potencial de riesgo y evitar el menoscabo, debiéndose atender, no solo al cumplimiento de las obligaciones exigibles según las normas por las que se rige el servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en atención a las circunstancias concurrentes. Esto se concreta en lo que venimos denominando como estándar de funcionamiento razonable.

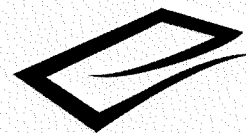
40. Esta Comisión viene asimismo advirtiéndolo que, con arreglo a la jurisprudencia (STS de 3 de diciembre de 2002, R) 2003\293), corresponde a la Administración la acreditación de las circunstancias de hecho que definan el estándar de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar tales situaciones de riesgo por la acción de terceros y para reparar sus efectos dañosos.
41. En este caso, el servicio municipal que supervisa la limpieza municipal ha informado al respecto lo siguiente:

El servicio de limpieza viaria del municipio se lleva a cabo mediante barrido manual, barrido mecánico y vaciado de papeleras entre las 6.00 y las 13:00 horas

El operario de dicha zona tiene asignado un recorrido a llevar a cabo, de tal manera que en ese recorrido se llevó a cabo la limpieza viaria durante los horarios arriba indicados como de costumbre.

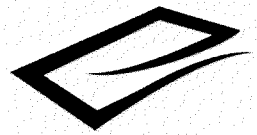
En las calles del Casco Histórico se lleva a cabo: barrido mecánico (mediante barredoras eléctricas) entre las 06.00 horas, y las 08.00 horas, incluyendo Zeharkalea. El día 24/02/2020 se realizó limpieza habitual, sin incidencias alguna. Sobre las 09.00 el servicio de limpieza viaria recibió aviso de incidencia por parte de la Policía Municipal, informando de suelo resbaladizo en Zeharkalea a la altura de la oficina bancaria de Kutxabank.

Personados el técnico que suscribe este informe [como responsable del servicio] y el encargado de CESPAS S.A. [empresa adjudicataria del servicio de limpieza], Comprobaron que Zeharkalea (frente a Kutxabank) se encontraba señalizada por una patrulla de la Ertzaintza y que había un reguero de aceite proveniente desde Goienkalea, Presumiblemente este aceite provenía de alguna bolsa de basura trasladada por algún usuario. Siguiendo con el protocolo habitual ante estos casos se procedió a ordenar echar en la zona afectada sepiolita (absorbente en



polvo) para absorber aceites y grasas, y evitar suelo resbaladizo, Posteriormente, 24 horas más tarde, se llevó acabo limpieza húmeda mediante agua a presión.

42. Atendiendo a lo establecido en este informe, no cabe, por tanto, realizar reproche alguno al funcionamiento del Servicio de Limpieza; hecho que queda corroborado asimismo en la secuencia de los hechos que se desprende de los informes y escritos que constan en el expediente.
43. En este caso, la Comisión comparte la razón que alega el ayuntamiento para desestimar la reclamación, al ser presumiblemente un tercero el responsable del derrame del líquido oleaginoso, y a la imposibilidad de que se hubiera podido prever ese hecho y eliminar inmediatamente la mancha.
44. Como ya ha manifestado esta Comisión en otras ocasiones, el nivel de eficiencia exigible a los servicios municipales, en este caso limpieza y Policía local, no puede consistir en requerir una inspección exhaustiva de todos los rincones del municipio, sin ninguna circunstancia específica que obligue a extremar los controles y sin constancia previa de la existencia de eventuales focos de riesgo. Cuando estos surjan, es evidente que no podrán ser evitados desde el mismo momento en que se generan, ni las múltiples anomalías que pueden surgir en el término municipal podrán solventarse de forma inmediata.
45. Si ningún servicio municipal tuvo conocimiento de la existencia de la mancha de aceite —presumiblemente por un vertido realizado por algún tercero— nada pudo hacerse para evitar la caída de _
46. En ese contexto, la actuación que el reclamante implícitamente exige —la eliminación de forma perentoria y con toda urgencia de una mancha de aceite en todas las aceras y pasos de peatones del municipio para que puedan transitar por ellas los peatones— rebasa con creces el estándar de rendimiento exigible al servicio de limpieza y mantenimiento municipal.
47. En consecuencia, no advirtiéndose deficiencia alguna en la prestación del servicio, falta el nexo causal preciso entre el daño y el actuar de la Administración, lo que determina que deba descartarse su responsabilidad, pues ha de recordarse que el sistema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas no es un sistema de seguro a todo riesgo.
48. Como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la prestación por la Administración de un determinado servicio y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las administraciones públicas



convierta a estas 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, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (SSTS 13/9/2002 y 5/6/1998, entre otras).

CONCLUSIÓN

No existe responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Durango en relación con la reclamación formulada por

Lo que certifico en Vitoria-Gasteiz, a 30 de junio de 2021, con el visto bueno del Presidente, para su conocimiento y consideración, recordándole la obligación prevista en el artículo 30.2 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de comunicar a esta Comisión la disposición o resolución que finalmente se adopte, en la forma y plazo que se establecen en el artículo 34 del Reglamento de Organización y Funcionamiento (aprobado por Decreto 167/2006, de 12 de septiembre).

Vº Bº:

Jesús María Alonso Quilchano,
Secretario

Sabino Torre Díez,
Presidente

Firmado electrónicamente