

Expediente Núm. 31/2019  
Dictamen Núm. 71/2019

**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 7 de marzo 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 18 de enero de 2019 -registrada de entrada el día 23 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública al encontrarse el suelo resbaladizo por estar recubierto de musgo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El día 6 de abril de 2017, la interesada presenta en el registro de la Delegación del Gobierno en Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Langreo- por la caída sufrida cuando

se dirigía a su domicilio “debido al mal estado” del suelo, “dado que se encuentra recubierto de musgo haciendo la superficie totalmente resbaladiza”.

Señala que el percance se produjo el 23 de diciembre de 2016, ocasionándole daños en la cara, con “fractura de pirámide nasal”. Afirma que permaneció de baja laboral desde el 27 de diciembre de 2016 hasta el 15 de febrero de 2017, y que está “pendiente de la operación quirúrgica”.

Propone la declaración testifical de dos personas que identifica y aclara que le resulta imposible cuantificar la reclamación al encontrarse a la espera de una posible intervención.

Junto con la reclamación aporta a) Dos informes del centro de salud correspondiente a su domicilio, de 24 y 27 de diciembre de 2016. b) Cuatro informes del hospital en el que recibió asistencia, de fechas 27 de diciembre de 2016 y 14 de febrero y 7 de marzo de 2017. c) Volante de citación para cirugía nasal. d) Partes de alta y baja laboral. e) dos fotografías del lugar de la caída y otras dos de la rodilla y la cara lesionadas.

**2.** Mediante Resolución de la Concejal Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 19 de abril de 2017, se designan instructora y secretaria del procedimiento, se señala el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo y se requiere a la interesada para que proceda a la valoración económica del daño.

**3.** Durante la instrucción del procedimiento se incorporan a las actuaciones los informes emitidos por la Policía Local, que afirma no conocer los hechos que se denuncian, y por el Jefe de los Servicios Operativos, en el que consta que “se trata de un camino de acceso de fuerte pendiente formado por una superficie de hormigón altamente abrasiva”, y que la “acción de la intemperie, máxime en fechas invernales (...), provoca que la superficie se recubra de una fina capa vegetal altamente resbaladiza, sobre todo en condiciones de lluvia”, por lo que “resulta imposible evitar la aparición del musgo, sobre todo en los

meses de invierno en los que las condiciones meteorológicas favorecen su desarrollo./ No obstante, entendemos que, dado que la solicitante es usuaria habitual del camino al residir en el entorno conoce las especiales condiciones que puede encontrarse, debiendo extremar las precauciones al transitar por el mismo”.

**4.** Con fecha 5 de mayo de 2017, la interesada presenta un escrito en el que manifiesta que se encuentra aún bajo tratamiento médico, por lo que no le resulta posible cuantificar la indemnización que reclama.

**5.** El día 22 de junio de 2017, la perjudicada comparece en las dependencias municipales y otorga poder *apud acta* a favor de una letrada, que acepta en ese mismo acto el apoderamiento.

**6.** Citados los testigos propuestos, con traslado de ello a la perjudicada, comparece el día 22 de junio de 2017 una única testigo acompañada de la letrada de la interesada. Afirma que el día 23 de diciembre de 2016 “sintió a los perros ladrar hacia las 21:00 h, aproximadamente, asomándose al balcón y observando que la reclamante se encontraba en el camino de acceso a la vivienda y hacía unos movimientos extraños cayendo al suelo”, apreciando posteriormente que tenía lesionada la nariz. Aclara que no llovía y que el camino “estaba húmedo (...) y cubierto de una fina capa vegetal (musgo), circunstancia que es habitual en el acceso”, que está en esas condiciones “desde 2003 (...), fecha desde la cual reside en la zona, siempre se encuentra en similares condiciones, por lo que su estado es resbaladizo habitualmente”. Por último, afirma que no había ninguna señal que advirtiese del riesgo, ni “valla de seguridad o sujeción” alguna.

**7.** Mediante escrito presentado el 4 de diciembre de 2017, la reclamante procede a cuantificar la reclamación en dieciocho mil ochocientos cincuenta y

nueve euros con doce céntimos (18.859,12 €), que desglosa en 55 días de perjuicio personal particular moderado, 266 días de perjuicio personal básico, 3 puntos por alteración de la respiración nasal por deformidad ósea y 1 punto por perjuicio estético ligero por cicatriz de rodilla.

Adjunta una copia del informe médico, de 9 de noviembre de 2017, que desaconseja “intervención quirúrgica”.

**8.** Con fecha 25 de abril de 2018, la compañía aseguradora del Ayuntamiento propone la desestimación de la reclamación por entender que salvo las manifestaciones de la interesada “no consta en el expediente prueba alguna de la causa” del accidente, “puesto que la testigo que ha declarado a su instancia únicamente advierte” en ella “movimientos extraños desde una ventana en plena noche, sin que conste que haya podido determinar a qué obedeció la caída”.

**9.** Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la perjudicada el 15 de mayo de 2018, esta presenta el 29 del mismo mes un escrito de alegaciones en el que insiste en su relato anterior sobre las circunstancias de la caída y las lesiones. Por lo que se refiere al informe de los Servicios Operativos, afirma que “no constan en el expediente los trabajos de mantenimiento (...) ni la pauta temporal con que se llevan a cabo, si es que se realizan”, precisando que “tras la caída sufrida (...) y ante el inicio de la reclamación de responsabilidad patrimonial se procedió por parte del Ayuntamiento a colocar una barandilla donde poder sujetarse al transitar por esa zona”.

Añade que “debe tenerse en cuenta que la caída se produjo cerca de las 21:00 horas” en “el mes de diciembre, por lo que en esa época es totalmente de noche lo que hace aún más peligroso transitar por esa zona ante la falta de luminosidad, a pesar de que ya en el año 2002 (la reclamante) solicitó al

Ayuntamiento la colocación de farolas en la zona; petición que a fecha de hoy aún no ha sido atendida”.

Reitera la solicitud de indemnización “más los intereses legales devengados desde el accidente”.

**10.** Con fecha 17 de enero de 2019, el Jefe de los Servicios Operativos emite un nuevo informe sobre el “escrito de alegaciones presentado”. En él confirma que “se ha colocado una barandilla”, señalando que “no consta (...) petición alguna de instalación de alumbrado en el lugar donde sucedieron los hechos./ En cuanto al mantenimiento, nos ratificamos en el informe anterior. No obstante, insistimos en que la reclamante es conocedora del estado y características de la vía de acceso. Redundar en la inexistencia de sucesos similares en dicha zona./ Abundar que existe un camino vecinal asfaltado alternativo al citado anteriormente, se adjunta fotografía”.

Aporta tres fotografías de la aplicación Google Maps en las que se aprecia una vista general del barrio, una grafiada a mano como “carretera” y otra de un cruce con las indicaciones “carretera” y “camino”.

**11.** El día 17 de enero de 2019, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella argumenta que “la caída no ha sido presenciada directamente por la testigo (...), por lo que no pueden determinarse con exactitud las causas de la caída./ En todo caso (...), es vecina de la zona y conoce perfectamente el estado del camino, eligiendo su tránsito cuando existe un acceso en mejores condiciones, aun cuando sea más largo, tal y como se refleja en el informe técnico municipal y en las fotografías que se acompañan”. Por último, indica que dadas las características del camino “no resulta posible ni razonable evitar que se cubra de musgo”, por lo que se ha optado, en cumplimiento de las exigencias mínimas, por mantener ese tipo de caminos “a base de hormigón por su alta adherencia

(...), sin que sea posible una exigencia de conservación de todos los caminos (...) en las mismas condiciones que los espacios urbanizados”.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 de enero 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 Langreo objeto del expediente núm. ...., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

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 Langreo, 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 Langreo 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 6 de abril de 2017, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 23 de diciembre del año anterior, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las lesiones, 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 advierte una irregularidad en la práctica del trámite de audiencia, toda vez que tras las alegaciones de la interesada se incorpora al expediente otro informe de los Servicios Operativos en el que se añade un nuevo argumento contrario a la estimación de la reclamación. En efecto, se señala en él que “existe un camino vecinal asfaltado alternativo al citado anteriormente, se adjunta fotografía”; dato este que la Instructora del procedimiento acoge para fundamentar su propuesta desestimatoria, reseñando que la reclamante “es vecina de la zona y conoce perfectamente el estado del camino, eligiendo su tránsito cuando existe un acceso en mejores

condiciones, aun cuando sea más largo, tal y como se refleja en el informe técnico municipal y en las fotografías que se acompañan”.

En definitiva, la interesada no ha tenido oportunidad de alegar sobre un dato puesto en evidencia por los Servicios Operativos y recogido en la propuesta de resolución, lo que permite apreciar indefensión. Ahora bien, un análisis más detallado del procedimiento instruido lleva a este Consejo Consultivo a declarar que no se ha dado cumplimiento a la finalidad de la instrucción, que, como venimos sosteniendo de modo reiterado (entre otros, Dictámenes Núm. 137/2012 -dirigido a esa misma entidad local- y 78/2018), “no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada”, por lo que “al término de la instrucción deberán estar claros tanto los hechos y las circunstancias en que se produjo el daño que da lugar a la reclamación como los fundamentos con arreglo a los cuales habrá de pronunciarse la resolución”.

Pues bien, este Consejo Consultivo considera que esto no sucede en el caso que analizamos. En efecto, sostiene la propuesta de resolución que la perjudicada optó por acceder a su domicilio a través de un camino cuyas condiciones de mantenimiento conocía en vez de hacerlo por otra vía asfaltada pero de mayor longitud, por lo que -parece sobreentenderse- habría asumido conscientemente el riesgo de tal decisión; y la tesis parte, como ya expusimos, de lo que informan los Servicios Operativos. Sin embargo, resulta significativo que en ninguno de los informes, ni en las fotografías que los acompañan, se señale de forma precisa el lugar de la caída, punto exacto que debió de requerírsele en el trámite de subsanación de la solicitud, o incluso a la testigo que comparece, si es que los servicios municipales no lo tenían claro. Pero también resulta manifiesto que la vecina que testifica indica haber visto la caída desde la terraza de su vivienda (en el número 4 de la misma calle donde vive la perjudicada), por lo que no parece que pueda corresponderse con la escalera a la que los Servicios Operativos aluden. Además, la fotografía que la reclamante aporta no refleja esa escalera, sino un camino en pendiente sin



escalones; lugar que, por otra parte, han de conocer perfectamente los servicios municipales, dado que confirman la colocación de una barandilla con posterioridad al accidente. Aparentemente, según las fotografías aéreas que este Consejo puede consultar, tanto el camino ascendente de escaleras como la vía alternativa que el Ayuntamiento refiere (asfaltada y de mayor longitud) convergen en un punto, y desde ese punto hasta la vivienda de la perjudicada (sita en el número 8) no parece quedar otra alternativa que transitar por un único camino hormigonado de acceso a dicha vivienda, que parece ser donde ella y la testigo afirman que ocurrió el accidente.

Ahora bien, este Consejo Consultivo no puede emitir su dictamen sobre la base de interpretaciones de hechos que constituyen una mera hipótesis deducida de parte del material probatorio incorporado al expediente. Al contrario, ha de ser la instrucción del procedimiento la que determine de forma rigurosa los datos sobre los que, tanto este Consejo como el propio Ayuntamiento, han de pronunciarse. En el presente supuesto no se ha determinado el lugar exacto de la caída, lo que impide analizar el estado del pavimento en ese punto concreto, y también valorar si realmente existía o no la vía alternativa más segura para el acceso a su domicilio, como argumenta la propuesta de resolución.

Ante la imprecisión de los hechos y circunstancias en que se produjo el daño, consideramos que debe retrotraerse el procedimiento para practicar los actos de instrucción que resulten necesarios en orden a la determinación de los datos relevantes para resolver sobre lo solicitado; entre ellos, el lugar exacto de la caída, el estado de mantenimiento del pavimento en ese punto, la existencia o no de iluminación en la zona y la existencia o no de un camino alternativo más seguro. Tras un nuevo trámite de audiencia y una vez formulada una nueva propuesta de resolución habrá de recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta planteada, que debe retrotraerse el procedimiento al objeto de realizar los actos de instrucción que hemos dejado expuestos en el cuerpo de este dictamen.”

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 LANGREO.