

Expediente Núm. 160/2019
Dictamen Núm. 249/2019

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 22 de octubre 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 26 de junio de 2019 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Villaviciosa formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de agosto de 2017, la interesada presenta en el registro municipal un escrito en el que “pone en conocimiento” del Ayuntamiento de Villaviciosa que el día 24 de julio de 2017 sufrió una caída en una vía pública de dicha localidad.

Indica que esta “se produjo al acceder desde el parque a la acera de la (...) plaza del Ayuntamiento”, frente a la sidrería que especifica, y que se

encuentra “en proceso de recuperación” de las lesiones que le causó la misma, “reservándose el derecho a reclamar la indemnización” que proceda.

Adjunta un informe del Servicio de Urgencias de un hospital público emitido el día del percance.

2. El día 20 de diciembre de 2017, la reclamante presenta un nuevo escrito en el que “formula reclamación en materia de responsabilidad patrimonial”. En él manifiesta que con fecha 29 de noviembre de 2017 ha sido dada de alta de sus lesiones (“traumatismo a nivel de tobillo y dolor en el hombro derecho”).

Solicita una indemnización que asciende a siete mil novecientos un euros con diecinueve céntimos (7.901,19 €), y especifica que la caída “se produjo al resbalar (...) en la rampa existente para acceder desde el parque a la acera de la (...) plaza del Ayuntamiento”.

3. Con fecha 5 de febrero de 2019, el Intendente Jefe de la Policía Local informa que no existe constancia alguna de los hechos producidos.

4. El día 7 de marzo de 2019, el Ingeniero Municipal emite un informe en el que aclara que “es una rampa por donde accede mucha gente y se encuentra abujardada; es decir, se trata de un tramo que está específicamente diseñado para evitar deslizamientos en vía pública, siendo este el primer caso que tenemos”.

5. Con fecha 1 de abril de 2019, el Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa elabora “propuesta de resolución” en sentido desestimatorio con base en el informe emitido por el Ingeniero Municipal.

6. Mediante oficio notificado a la interesada el 9 de abril de 2019, el Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días y le adjunta una relación de los documentos que integran el expediente.

Dentro del plazo conferido, la perjudicada presenta un escrito en el que explica “que la caída se produce bajando la rampa, que efectivamente está abujardada, cuando la firmante pone el primer pie en la acera (...), en esa fecha, no estaba abujardada”.

7. Con fecha 24 de abril de 2019, el Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa dicta resolución por la que se acuerda “tener por iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial” y designar instructora y secretario del mismo, lo que se comunica a la interesada el 2 de mayo de 2019.

8. El día 22 de mayo de 2019, la Vicesecretaria-Interventora municipal suscribe un “informe jurídico” en el que insta la emisión de un informe por parte del Ingeniero Municipal para confirmar si la acera estaba abujardada en el momento del percance. Por otro lado, considera necesario que la interesada incorpore al expediente “fotografías del lugar exacto en que se produjo la caída, y la prueba del mal estado de la misma a fin de valorar” la “conservación o la peligrosidad de la zona”.

Con la misma fecha el Alcalde del Ayuntamiento de Villaviciosa requiere a la interesada para que proceda a la “subsanción de documentación”, en virtud de lo dispuesto en el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, presentando en el plazo de diez días “fotografías justificativas del mal estado de la acera en el momento (en) que se produjo la caída”, y advirtiéndole “que en el caso de no cumplimentar este requisito en el plazo fijado se le tendrá por desistida de su petición, archivándose sin más trámite”.

9. Con fecha 24 de mayo de 2019, el Ingeniero Municipal emite informe en el que reitera que la rampa estaba “abujardada en el momento del suceso”.

10. El día 11 de junio de 2019, la reclamante presenta un escrito en el que pone de manifiesto nuevamente el lugar en el que se produjo la caída, que -según afirma- no coincide con el señalado por el Ingeniero Municipal.

Aporta una imagen aérea de la zona y una fotografía del lugar del siniestro.

11. Con fecha 17 de junio de 2019, el Ingeniero Municipal señala que “la zona en cuestión es la indicada” en el escrito de “alegaciones, la cual tenía en el momento del accidente un pavimento calizo al corte aserrado, fruto de la ejecución de dicha obra hace unos veinte años, cuyo pavimento en aquel entonces para pendientes como la existente, menor del 6 %, era adecuado./ El abujardado realizado recientemente mejora el antideslizamiento de la zona. No obstante, en dicha zona hay una rampa para carritos que puede provocar caídas por resbalamiento, y por parte de quien suscribe no se conoce” ningún “expediente en el sitio exacto y motivo de caída”.

12. El día 21 de junio de 2019, la Instructora del procedimiento emite un “informe jurídico” en el que propone la desestimación de la reclamación. Aduce, al efecto, que la caída se produjo en una “rampa para carritos que precisa de especial atención para subirlo o bajarlo”, y que la edad y antecedentes personales de la paciente requerían “la adopción de mayores precauciones” en la deambulación.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 26 de junio 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 Villaviciosa objeto del expediente, 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 Villaviciosa, 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 Villaviciosa 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 20 de diciembre de 2017, habiendo tenido lugar el hecho causante de la misma el día 24 de julio de ese mismo año, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, 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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, observamos que la Alcaldía dicta resolución por la que se acuerda “tener por iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial” obviando que su incoación deriva de la reclamación de la perjudicada. Al respecto, este Consejo viene manifestando reiteradamente (por todos, Dictamen Núm. 106/2019) que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada -y este lo es- la mera presentación de la reclamación supone de suyo la incoación del mismo.

En segundo lugar, reparamos en que pese a haberse notificado a la reclamante dicha resolución de inicio no se le ha efectuado la comunicación prevista en el artículo 21.4 de la LPAC.

En tercer lugar, consta la emisión, con fecha 1 de abril de 2019, de una propuesta de resolución suscrita por el Alcalde; acto de notoria improcedencia en ese momento puesto que, de acuerdo con lo señalado en el artículo 81.2 de la LPAC, en los procedimientos de responsabilidad patrimonial la propuesta de resolución debe dictarse “en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia” que, a su vez, tiene lugar una vez “Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar”, precisamente, “la propuesta de resolución” (artículo 82.1 de la LPAC).

En cuarto lugar, se aprecia que el escrito cursado a la perjudicada el 22 de mayo de 2019 instándole a que aporte fotografías “justificativas del mal estado de la acera en el momento (en) que se produjo la caída” yerra al vincular a su desatención el desistimiento de la reclamación y reitera la

confusión de la que venimos advirtiendo de forma reiterada (por todos, Dictamen Núm. 92/2019) entre los trámites de subsanación y de mejora. Dado que el escrito de reclamación no puede considerarse defectuoso al hacer alusión, si bien de forma sucinta, a todos y cada uno de los extremos que deben indicarse en la solicitud a tenor de lo establecido en los artículos 66 y 67.2 de la LPAC, no resultaba procedente cursar a la interesada un requerimiento de subsanación. La petición pudo haberse efectuado a través del cauce de la mejora voluntaria de los términos de la reclamación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 68.3 de la misma Ley; si bien, la desatención de esta petición nunca podrá llevar aparejado el desistimiento, circunscrito por el artículo 68.1 de dicha Ley a los requerimientos de subsanación.

En otro orden de cosas, y habida cuenta de que el trámite de audiencia debe sustanciarse una vez “Instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”, de conformidad con lo señalado en el artículo 82.1 de la LPAC, antes citado, la Instructora del procedimiento debió dar nueva audiencia a la perjudicada tras la incorporación al expediente del informe complementario emitido por el Ingeniero Municipal el 17 de junio de 2019. Al respecto, este Consejo Consultivo viene señalando de manera reiterada (por todos, Dictamen Núm. 129/2018) que la omisión del trámite de audiencia constituye un defecto esencial que puede impedir cualquier consideración sobre el fondo del asunto; no obstante, también es criterio jurisprudencial consolidado que el trámite de audiencia no es de mera solemnidad, ni rito formalista, y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo, como es el de posibilitar a los afectados en el expediente el ejercicio de cuantos medios puedan disponer en la defensa de su derecho, quedando supeditada la nulidad de las actuaciones a que su omisión pueda dar lugar a la indefensión de los interesados. Aplicando lo anterior al caso de que se trata, y considerando que el informe incorporado al expediente tras la práctica del primer trámite de audiencia no aporta ningún elemento de juicio relevante sobre la actividad de los servicios administrativos municipales, entendemos que

la omisión de la segunda audiencia no genera a la perjudicada una indefensión real que impida nuestro pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

Por otra parte, advertimos que el “informe jurídico” emitido como propuesta de resolución no adopta tal denominación, preceptiva de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 81.2 de la LPAC, aunque sí cumple las exigencias que el artículo 175 del Real Decreto 2568/1986, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, requiere a “los informes para resolver los expedientes”.

Por último, hemos de llamar la atención sobre la paralización del procedimiento, sin justificación aparente, entre diciembre de 2017 (momento en el que la reclamante comunica que ha sido dada de alta) y febrero de 2019, lo que resulta contrario al principio de eficacia administrativa. Tal dilación, unida al tiempo empleado en la tramitación del mismo, provoca que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya 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; requisitos cuya exigencia constituye “doctrina jurisprudencial reiteradísima” (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de mayo de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:1997-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª).

SEXTA.- La reclamante solicita una indemnización por las lesiones derivadas de una caída sufrida al resbalar en la vía pública.

Tanto la realidad del daño físico sufrido (traumatismo a nivel de tobillo izquierdo) como la del accidente resultan acreditadas en virtud de los informes médicos incorporados 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. Como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el hecho de que la responsabilidad de la Administración tenga carácter objetivo no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de viarios públicos, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquella.

Sin embargo, en el presente caso la cuestión de fondo no radica en la delimitación del servicio público referido a los estándares de mantenimiento de los espacios de tránsito, sino en algo previo, en la determinación de los hechos por los que se reclama. Aun reconociendo la efectividad de un daño (tal como se recoge en la documentación clínica), no resultan acreditadas las circunstancias y el lugar en que se produce la caída, sin que conste la existencia de testigos presenciales. La propia reclamante ofrece versiones contradictorias, pues si bien en su escrito inicial señala que la caída “se produjo al resbalar” en “la rampa” de acceso a un parque municipal, después precisa que el percance tiene lugar “bajando la rampa”, al poner “el primer pie en la acera”. Tal imprecisión, unida a la mencionada ausencia de testigos, impide conocer el

modo en que se produce el accidente, sin que pueda determinarse el lugar exacto en el que tiene lugar la caída.

Este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores en relación con supuestos similares, señalando que “cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron esta ausencia es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración” (entre otros, Dictamen Núm. 170/2019).

En todo caso, aun considerando acreditadas las circunstancias en las que se produjo el percance nuestra conclusión sería igualmente desestimatoria, pues el desperfecto invocado (que la acera no estuviera abujardada) no infringe el estándar aplicable al mantenimiento de las infraestructuras viarias de competencia municipal. La perjudicada ni siquiera invoca el carácter resbaladizo del pavimento, y al respecto el Ingeniero municipal explica, por una parte, que la rampa que descendía la reclamante presentaba el oportuno tratamiento antideslizante y, por otra, que el pavimento de la zona (ha de entenderse que aquella en la que desemboca la rampa) era en el momento de su construcción adecuado a la pendiente existente.

En definitiva, aun no existiendo constancia de ningún resbalón causado por un vicio o desperfecto viario, ni prueba sobre un eventual carácter resbaladizo de la acera, hemos de recordar que este Consejo viene reiterando que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano, y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas; debiendo los transeúntes ajustar sus precauciones a las circunstancias manifiestas de la vía pública y a las personales, pues la responsabilidad objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal que traslade

a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar cada persona como riesgos generales de la vida.

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 VILLAVICIOSA.