

Dictamen Núm. 209/2020

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 17 de septiembre de 2020, 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 17 de junio de 2020 -registrada de entrada el día 19 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Navia formulada por, por los daños y perjuicios derivados del fallecimiento de un familiar tras una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de julio de 2019, un abogado que dice actuar en nombre y representación de la interesada y del “resto de herederos de la fallecida” presenta en el registro del Ayuntamiento de Navia una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados del fallecimiento de su madre tras caer en la vía pública.

Expone que el día 10 de julio de 2019 sufrió una caída en la calle El Fornel “debido al desnivel existente en el pavimento, golpeándose en la cabeza, manos y rodillas”. Refiere que como consecuencia del percance se produjo un “hematoma subdural agudo hemisférico izquierdo”, falleciendo al día siguiente.

La reclamante atribuye la caída a la “imprudencia del Ayuntamiento de Navia al no reparar la acera ni colocar carteles indicadores de su mal estado”, por lo que solicita que se le reconozca “el derecho a una indemnización por los daños producidos”.

Finalmente, interesa que se incorpore al expediente la historia clínica de la finada y que se tome declaración a las doctoras que identifica.

Adjunta a su escrito los siguientes documentos: Acuerdo del Colegio de Abogados de Oviedo por el que se estima la petición de la interesada de asistencia jurídica gratuita, diversos informes médicos, el certificado de defunción y vídeos del estado de la acera donde tuvo lugar el percance.

2. Mediante oficio de 5 de agosto de 2019, el Alcalde del Ayuntamiento de Navia comunica al representante de la interesada que se ha dado traslado de la reclamación a la compañía aseguradora.

3. A continuación, obra incorporado al expediente el informe elaborado por el Arquitecto Municipal el 5 de septiembre de 2019. En él razona que “no queda acreditado ni el lugar, ni la mecánica de la caída”, ni tampoco el “elemento peligroso con el que supuestamente tropezó la madre” de la interesada.

4. En respuesta a la solicitud de información sobre el estado del expediente, el 13 de febrero de 2020 la correduría de seguros indica que la compañía aseguradora considera que no existe responsabilidad del Ayuntamiento.

5. El día 8 de junio de 2020, se recibe en el registro municipal un escrito del representante de la interesada en el que solicita que se impulse de oficio el expediente y se le facilite una copia del informe emitido por la aseguradora.

6. Con fecha 9 de junio de 2020, la Concejala Delegada de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Navia formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, con base en el informe emitido por el Arquitecto Municipal, con el que la compañía aseguradora manifiesta estar de acuerdo, considera que no ha sido “confirmada” la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño invocado.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de junio de 2020, 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 Navia objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada 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 Navia, 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 hija de la fallecida activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto

directamente afectada por los hechos que la motivaron, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC). No obstante, el letrado que suscribe la reclamación manifiesta actuar también en nombre y representación del "resto de herederos de la fallecida", aunque no los identifica ni tampoco hay constancia de su existencia. Como venimos señalando en supuestos similares al que nos ocupa (por todos, Dictamen Núm. 8/2018), la reclamación del daño sufrido por los familiares corresponde a estos, sin que pueda la interesada accionar acumuladamente en nombre propio por los perjuicios irrogados a su persona y a las de sus parientes más próximos.

Por tanto, entendemos que la reclamación se circunscribe al daño irrogado a la hija de la finada. Ahora bien, observamos que no consta en el expediente acreditación formal del parentesco alegado con la fallecida, y que figura como provisional la representación con la que actúa el letrado en nombre de aquella.

En cuanto a la acreditación de la legitimación y la representación, este Consejo se ha venido pronunciando de manera constante sobre su carácter esencial, de modo que en ausencia de prueba sobre estas circunstancias la Administración no puede presumirlas y está obligada a exigir -y los particulares a efectuar- su acreditación, todo ello de conformidad con lo establecido en los artículos 68.1 y 5.6 de la LPAC. La expresada circunstancia sería suficiente para desestimar la reclamación, si bien teniendo en cuenta que la Administración no ha cuestionado en ningún momento la legitimación de la familiar ni la condición del representante procede, en aplicación del principio de eficacia, reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución y recogido en el artículo 3 de la LRJSP, analizar el fondo de la cuestión controvertida, no sin antes advertir de que si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique ambos aspectos.

El Ayuntamiento de Navia 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 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 10 de julio de 2019, y el óbito de la madre de la interesada tiene lugar el 11 de julio de 2018, por lo que es claro que se acciona 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 y elaboración de propuesta de resolución.

Sin embargo, observamos que no se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia establecido para todo tipo de procedimientos en el artículo 82 de la LPAC. Al respecto, y como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo (entre otros, Dictamen Núm. 321/2017), es necesario recordar que, como recoge la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de noviembre de 1989 -ECLI:ES:TS:1989:6625- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), “el referido trámite de audiencia” ha sido “considerado por la jurisprudencia ‘esencial’, ‘esencialísimo’, ‘importantísimo’ y hasta ‘sagrado’, como alguna que otra sentencia se ha atrevido a calificar”. El propio Tribunal Supremo (Sentencia de 22 de septiembre de 1990 -ECLI:ES:TS:1990:11745-, Sala de lo

Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) ha afirmado, en cuanto a las consecuencias jurídicas de su omisión, que “como tiene declarado repetida doctrina jurisprudencial (...) 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 así supeditada la nulidad de las actuaciones a que su omisión puede dar lugar a que con ella se haya producido indefensión para la parte”.

Aplicado lo anterior al presente caso, este Consejo Consultivo entiende que se ha podido causar indefensión a la reclamante, toda vez que no existe constancia de que esta haya tenido acceso al informe aportado al expediente por el Arquitecto Municipal; informe que alcanza singular trascendencia a la hora de analizar la responsabilidad administrativa aquí planteada, como revela la propuesta de resolución, cuyo sentido desestimatorio se funda expresamente en los argumentos aducidos por aquel sobre la ausencia de acreditación de las circunstancias de modo y lugar en que se produjo el accidente. Esta conclusión se alcanza pese a que en su escrito inicial la reclamante indica que en el momento de la caída fue “ayudada por viandantes para levantarse y continuar hacia su domicilio”. Como ya señalamos en el Dictamen Núm. 170/2017, “en la fase final de instrucción del procedimiento, cuando ya no existe posibilidad de contradicción alguna por parte del perjudicado -al que nunca se le hizo conocedor de un aspecto tan capital como el que nos ocupa-, la Administración manifiesta no tener por ciertos los hechos alegados por aquel (...). Tal forma de proceder -la negación de los hechos alegados por el reclamante en un momento procedimental en el que no existe posibilidad de contradicción por su parte- constituye, por lo pronto, y a juicio de este Consejo, una violación del principio de transparencia que debe presidir el actuar de las Administraciones públicas en sus relaciones con los ciudadanos, tal y como proclama el artículo 3.5 de la LRJPAC”. Conducta que, como destacamos entonces, contravenía lo establecido en el artículo 80.2 de la misma norma, a cuyo tenor, “Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados (...)

el instructor (...) acordará la apertura de un periodo de prueba (...) a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes”; mandato que hoy se contiene en el artículo 77.2 de la LPAC.

Por ello, la omisión del trámite de audiencia ha de ser necesariamente subsanada retrotrayendo el procedimiento al momento oportuno, sin perjuicio de cumplimentar ciertos trámites que le preceden, como se expone a continuación.

En efecto, por un lado se advierte, a la luz de lo dispuesto en el artículo 67.2 de la LPAC, que nada justifica en este caso que se haya omitido en el escrito inicial la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, toda vez que aquí se invoca el daño moral derivado del fallecimiento de un ser querido. A su vez, dado que esa defunción trae causa de un percance en la vía pública, debió concretarse en el mismo escrito de reclamación el lugar exacto del accidente al objeto de que el servicio municipal al que se imputa el daño pueda emitir el pertinente informe.

Al respecto, observamos que tampoco se ha cumplimentado adecuadamente el trámite de incorporación de informe de los servicios afectados, en los términos que exige el artículo 81 de la LPAC, cuyo apartado 1 dispone que “En el caso de los procedimientos de responsabilidad patrimonial será preceptivo solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable”. Ciertamente obra incorporado al expediente un informe elaborado por el Arquitecto Municipal, pero se limita a señalar la ausencia de prueba sobre la realidad de la caída y las circunstancias en las que se produjo, sin realizar ninguna valoración sobre el estado del pavimento ni el desnivel al que se atribuye el accidente. El preceptivo informe del servicio de mantenimiento viario municipal requiere que se precise previamente, en la medida de lo posible, el lugar exacto del percance.

En suma, consideramos que debe retrotraerse el procedimiento al objeto de practicar un requerimiento a la interesada a fin de que concrete la valoración económica del daño y el punto exacto de la caída sufrida por su madre, acordándose en la misma diligencia la apertura de un periodo de prueba para

que pueda aportar cuantos elementos disponga al efecto. A continuación, tras el oportuno informe del servicio de mantenimiento viario, habrá de evacuarse el preceptivo trámite de audiencia y elaborarse una nueva propuesta de resolución, recabándose entonces de este Consejo el preceptivo dictamen.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible, en el estado actual del procedimiento, un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, y que por ello debe retrotraerse el mismo a fin de cumplimentar cuanto queda expuesto 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 NAVIA.