



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 9 4 / 2 0 2 0

(Sección 2ª)

La Laguna, a 3 de junio de 2020.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de La Frontera en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños personales ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 92/2020 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. El presente dictamen, solicitado por el Sr. Alcalde del Ayuntamiento de La Frontera mediante oficio de 24 de febrero de 2020 (con registro de entrada en este Consejo Consultivo el día 26 de ese mismo mes y año), tiene por objeto la propuesta de resolución de un procedimiento de reclamación en concepto de responsabilidad extracontractual de dicha Administración municipal, iniciado a instancia de (...), y en virtud del cual se solicita la indemnización de los daños y perjuicios irrogados a la interesada como consecuencia de la caída sufrida en la acera existente en la zona de aparcamientos anexa a la piscina natural de La Maceta, sita en el término municipal de referencia.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen, según lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (en adelante, LCCC), habida cuenta de que la cantidad reclamada por la interesada -8.569,36 euros-, supera los límites cuantitativos establecidos por el precitado artículo de la LCCC.

Por otra parte, la legitimación para solicitar la emisión del dictamen de este Consejo Consultivo le corresponde al Sr. Alcalde, según lo establecido en los arts. 11.1.D.e) y 12.3 LCCC.

* Ponente: Sra. Marrero Sánchez.

3. La reclamación se entiende interpuesta dentro del plazo legalmente establecido en el art. 67.1, párrafo segundo de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPACAP). En este sentido, el evento dañoso se produce el día 18 de agosto de 2019, y el escrito de reclamación se presenta ante la Entidad Pública con fecha 28 de octubre de ese mismo año, por lo que se entiende que la reclamación ha sido interpuesta en plazo. Circunstancia ésta que no es puesta en entredicho por la Propuesta de Resolución.

4. En el análisis a efectuar resultan de aplicación la Ley 39/2015 de Procedimiento Administrativo Común (LPACAP); los arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP); el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL); la Ley 14/1990, de 26 de julio, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias; y la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias.

5. El plazo para la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de seis meses; transcurridos los cuales, si no se notificara al interesado resolución expresa, se produciría silencio en sentido desestimatorio (art. 91.3 LPACAP). No obstante, la Administración está obligada a resolver y notificar a los interesados todos los procedimientos de manera expresa (art. 21 LPACAP).

En el presente supuesto, no se ha superado el plazo de seis meses que para su resolución establece el art. 91.3 LPACAP.

6. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario. Por lo que, al amparo de lo establecido en el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias, la competencia para resolver el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial le corresponde al Sr. Alcalde.

7. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva.

7.1. En este sentido, se ha de indicar que la reclamante ostenta la condición de interesada, en cuanto titular de un interés legítimo [art. 32.1 LRJSP y art. 4.1.a) LPACAP], puesto que alega daños sufridos en su esfera jurídica como consecuencia, presuntamente, del funcionamiento anormal de los servicios públicos de titularidad municipal. En este caso, la reclamante está legitimada activamente porque pretende el resarcimiento de los perjuicios que supuestamente le ha irrogado el deficiente

funcionamiento del servicio público de mantenimiento de las vías públicas, que es de titularidad municipal [art. 26.1.a) LRBRL].

7.2. Por otro lado, el Ayuntamiento está legitimado pasivamente porque se imputa la producción del daño al funcionamiento anormal de un servicio público de titularidad municipal ex art. 25.2, apartados d) y 26.1, apartado a) LRBRL.

7.3. Finalmente, se ha de recordar que, como repetidamente ha razonado este Consejo Consultivo (Dictamen 99/2017, de 23 de marzo, 166/2019, de 9 de mayo de 2019, y 214/2019, de 6 de junio, entre otros), el que la Administración mantenga relación contractual con una compañía de seguros, no significa que ésta sea interesada en el procedimiento; puesto que la Administración responde directamente a los ciudadanos de su actuación, sin perjuicio de que a la aseguradora se le pidan los informes que considere precisos la Administración para la determinación y valoración del daño.

8. A la tramitación del procedimiento en que se ha aprobado el presente Dictamen le ha resultado de aplicación el RD 463/2020, de 14 de marzo, declarando el estado de alarma en todo el territorio nacional. En atención al mencionado RD se dictó por el Presidente de este Consejo Consultivo la Resolución 14/20, de 17 de marzo, ordenando la interrupción de los plazos para la aprobación de dictámenes, lo que ha afectado a la tramitación de este procedimiento consultivo.

No obstante, mediante Real Decreto 537/2020, de 22 de mayo, por el que se prorroga el estado de alarma declarado por el 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, se ha procedido al levantamiento de la suspensión declarada por el Real Decreto 463/2020, a cuyo efecto su art. 9 dispone que *«con efectos desde el 1 de junio de 2020, el cómputo de los plazos administrativos que hubieran sido suspendidos se reanudará, o se reiniciará, si así se hubiera previsto en una norma con rango de ley aprobada durante la vigencia del estado de alarma y sus prórrogas»*.

II

1. La reclamante insta la incoación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, para el reconocimiento del derecho a una indemnización por los daños y perjuicios causados, presuntamente, por el funcionamiento anormal del servicio público municipal.

En este sentido, la interesada expone lo siguiente en su escrito de reclamación inicial (folios 5 y ss.):

«PRIMERO. El domingo 18 de agosto de 2019 a las (...) 11:30 horas me dirigí a la zona de baño de La Maceta. Había gran aglomeración de vehículos estacionados, así como accediendo y abandonando el parking, ocupando toda la vía, por lo que percibí cierto riesgo. Al intentar transitar la acera para acceder a la zona de baño me encontré con la sorpresa de que estaba completamente invadida por la trasera de una caravana, quedando como única opción de tránsito el parking con el peligro que implicaba pues, iba con un niño de 8 y 2 años. Al bajar de la acera mi pie cayó en una zanja ubicada entre el asfalto y el comienzo de la acera. Al pisar sufrí una torcedura de pie que me produjo un dolor que iba incrementándose y me impedía caminar, tuve que recibir ayuda externa para poder atender en ese momento a los niños. Puesto que no estaba en condiciones de hacerlo sola, me llevaron al centro de salud. Quiero añadir que aparte de mí, hubo otra persona que sufrió lo mismo, en el mismo lugar segundos antes, que nombro, bajo su consentimiento, (...) con D.N.I. (...). Una vez en el centro de salud aparece una tercera persona que también tuvo una caída en el mismo lugar (hecho verificable si se consulta el registro y motivo de la consulta de ese día), por lo que procedería solicitar dicho informe al centro médico.

El médico y enfermero de urgencias vendaron el pie y me remitieron al servicio de urgencias de Ntra. Sra. de los Reyes, donde tras una radiografía, me diagnostican una fractura de la base del 5º metacarpiano (anexo parte de lesiones).

Las indicaciones que me recetan son dosis de enoxaparina diaria y antiinflamatorio y mínimo un mes de baja de reposo absoluto más el tiempo de rehabilitación.

Este hecho me ha ocasionado un gran trastorno en mi vida personal. En el momento me encontraba de baja y en proceso de tratamiento psicológico tras un proceso de separación de pareja. Esto implica un agravio tanto físico como emocional, así como un retraso en mi proceso de recuperación. A raíz de esta lesión de fractura he tenido que renunciar a disfrutar plenamente de mis hijos de 8 y 2 años por no poder hacer frente a sus cuidados y atención diaria debido a que me muevo con muletas y tengo poca autonomía. Esta situación me ha generado bastante angustia y ansiedad. Vivo sola y no recibo ayuda para la rutina diaria de limpieza de hogar y preparación de comidas entre otros. Así mismo se han ocasionados gastos

paralelos como los fármacos y desplazamientos, hecho que ruego tener en cuenta a la hora de valorar todo esto que expongo».

2. Finalmente, la perjudicada, tras proponer los medios de prueba que estimó convenientes (documental y testifical -folio 7-) y afirmar la concurrencia de los requisitos sobre los que se asienta la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (*«En el presente caso, el resultado dañoso debe imputarse al funcionamiento del servicio público de ese Ayuntamiento y demuestra el mal funcionamiento de la administración local en sus deberes de supervisión del estado de la vía»* -folio 8-), concluye su reclamación solicitando *«(...) que se acuerde lo procedente a efectos de que se tramite la presente reclamación, teniéndome por parte interesada, se me notifiquen todas las resoluciones y actos que se dicten en el procedimiento y finalmente se dicte resolución expresa en la que se estime la presente reclamación, con abono de la cantidad que corresponde por los días improductivos, las posibles secuelas según el baremo de accidentes y los gastos generados por la limpieza del hogar y medicamentos»* -folio 8.

III

Los principales trámites del procedimiento de responsabilidad patrimonial son los siguientes:

1. El procedimiento de responsabilidad patrimonial se inicia mediante escrito con registro de entrada en el Ayuntamiento de La Frontera, el día 28 de octubre de 2019, en el que, como ya se ha indicado anteriormente, la interesada solicita una indemnización por los daños y perjuicios sufridos a raíz de la caída sufrida en la vía pública el día 18 de agosto de 2019.

2. Mediante Providencia de la Alcaldía-Presidencia de fecha 4 de noviembre de 2019, se dispone: *«1.- Que, por la Policía Local, se emita informe en relación a lo manifestado por la interesada y la veracidad de lo expuesto en su escrito. 2.- Que por la Técnica Municipal se emita informe sobre la situación de las aceras ubicadas en la zona de La Maceta, en concreto el estado de las mismas y en especial del lugar donde se produjo el incidente puesto de manifiesto por la denunciante».*

3. Con fecha 12 de noviembre de 2019 se emite informe por la Policía Local en el que se aclaran los hechos puestos de manifiesto por la solicitante y se aportan fotografías de la zona donde se produjo el accidente y del estado de la acera y zanja.

4. El día 25 de noviembre de 2019, se remite por la Técnico Municipal informe del servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la presunta lesión indemnizable (art. 81.1 LPACAP).

5. De acuerdo con lo ordenado por la Alcaldía mediante Providencia de fecha 25 de noviembre de 2019, se emite -con idéntica fecha- informe del Secretario Municipal accidental relativo a la legislación aplicable y el procedimiento a seguir.

6. El día 26 de noviembre de 2019, por Decreto de la Alcaldía n.º 1294, se admite a trámite la reclamación presentada por (...), se incoa el correspondiente procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial y se nombra órgano instructor y secretario del procedimiento.

7. Con fecha 9 de diciembre de 2019 se requiere por el órgano instructor a la interesada para que subsane su escrito inicial de reclamación, aportando determinados documentos, e, igualmente, *«indicando los días improductivos producidos por el accidente y el importe solicitado de los mismos»*. Dicho requerimiento consta notificado a la interesada.

8. Mediante escrito presentado con fecha 3 de febrero de 2020, la reclamante presenta escrito de subsanación y acompaña los documentos requeridos por el órgano instructor.

9. Con fecha 5 de febrero de 2020 se da traslado del siniestro a la compañía aseguradora con la que el Ayuntamiento tiene concertada póliza de seguro para la cobertura de este tipo de eventualidades.

10. Con fecha 20 de febrero de 2020, se formula propuesta de resolución en virtud de la cual se acuerda desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por (...), al no haber *«(...) sido confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida»*.

IV

1. Con carácter previo al análisis de la cuestión de fondo, y, por ende, del examen de la concurrencia de los presupuestos sobre los que se asienta la declaración de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, resulta necesario efectuar las siguientes consideraciones respecto a la tramitación del presente procedimiento administrativo.

Y es que, a la vista de la documentación remitida a este Consejo Consultivo, se constata la incompleta tramitación del expediente administrativo de referencia; lo que impide la emisión de un juicio de adecuación jurídica respecto al tema de fondo.

2. En efecto, si bien se somete a la consideración de este Organismo Consultivo la propuesta de resolución del órgano instructor de 20 de febrero de 2020 por la que se resuelve el fondo del asunto, y, por ende, se desestima la pretensión indemnizatoria planteada por la reclamante, lo cierto es que se advierte la omisión de trámites esenciales del procedimiento administrativo. Así, no consta la apertura de periodo probatorio alguno (arts. 77 y 78 LPACAP) -a pesar de la solicitud formulada en este aspecto por la parte interesada en su escrito de reclamación-; ni la apertura del trámite de audiencia ex art. 82 LPACAP; e, igualmente, no se acredita la solicitud del informe de fiscalización de la Intervención Municipal (cuya preceptividad es reconocida por la propia propuesta de resolución).

3. Como hemos dicho en distintas ocasiones (ver por todos los Dictámenes 202/2019, de 23 de mayo; 158/2019, de 29 de abril, y 454/2019, de 5 de diciembre), en palabras del Tribunal Supremo, *«(...) los vicios de forma adquieren relevancia cuando su existencia ha supuesto una disminución efectiva y real de garantías. La indefensión es así un concepto material que no surge de la misma omisión de cualquier trámite.»*

De la omisión procedimental ha de derivarse para el interesado una indefensión real y efectiva, es decir, una limitación de los medios de alegación, de prueba y, en suma, de defensa de los propios derechos e intereses» (STS de 11 de noviembre de 2003)».

En consecuencia, la constatación de dichas deficiencias procedimentales impide considerar que el expediente se haya tramitado correctamente desde el punto de vista jurídico-formal. Lo que, en definitiva, impide que por parte de este Consejo Consultivo se pueda analizar y, en última instancia, dictaminar convenientemente respecto al fondo del asunto que ha sido sometido a su consideración.

Es por todo ello que procede retrotraer las actuaciones a los efectos de que, por parte del órgano instructor, se proceda a tramitar en debida forma el correspondiente procedimiento administrativo, con estricta observancia de las garantías y trámites esenciales del procedimiento legalmente establecido (periodo probatorio, trámite de audiencia, etc.). Y, una vez concluida la referida tramitación, y formulada la necesaria propuesta de resolución (arts. 88 y 92 LPACAP), ésta habrá

de ser elevada a este Consejo Consultivo a los efectos de emitir su dictamen preceptivo en los términos del art. 11.1.D.e) LCCC en relación con el art. 81.2 LPACAP.

CONCLUSIÓN

La propuesta de resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública, se considera que no es conforme a Derecho; debiéndose retrotraer las actuaciones a los fines indicados en el Fundamento IV de este Dictamen.