

Expediente Núm. 71/2008  
Dictamen Núm. 265/2009

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Jiménez Blanco, Pilar*  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de mayo de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 10 de marzo de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas tras una caída en la escalera de una playa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 3 de octubre de 2007, el interesado presenta en el registro del Centro Municipal de La Arena del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con las lesiones sufridas en una caída ocurrida el día 7 de septiembre de 2006, alrededor de las ocho de la tarde, cuando paseaba en compañía de otra persona por el Muro de San Lorenzo, a la altura de la escalera 19, “y con ocasión de bajar por dicha escalera para acceder a la zona del pedrero. En dicho momento, hubo de auxiliar a su

acompañante, que había resbalado con el verdín existente en el firme de la escalera. Sin embargo, lejos de poder ayudarla (...), resbaló, cayendo de espaldas a la zona del pedrero y ello sin poder agarrarse al pasamanos existente en la pared lateral, puesto que el mismo desaparece unos dieciséis peldaños antes de llegar al fin de la escalera, a pesar de que en el muro aparecen unos agujeros que indican que en un momento dado existió. Tampoco la barandilla exterior se encuentra en las debidas condiciones, puesto que carece del último tramo, quedando unos ocho peldaños sin protección de ningún tipo”.

Sobre los daños, señala que, “traslado al Servicio de Urgencias del Hospital `X`, por el Servicio de Traumatología se le efectúa el siguiente diagnóstico: ‘contusión lumbar’. Posteriormente, el 9 de septiembre de 2006, el Hospital `Y` emite informe con el siguiente diagnóstico: ‘contusión cervical. Cervicoartrosis’, pautándole collarín cervical y medicación”. Añade que un médico privado, especialista en Valoración del Daño Corporal, emitió un informe el día 17 de julio de 2007 en el que se recoge, sobre las lesiones y secuelas que el accidente le ocasionó, la impresión diagnóstica de “cervicalgia postraumática sobre cervicoartrosis previa. Lumbalgia postraumática sobre lumboartrosis previa. Omalgia bilateral sobre omartrosis previa”, indicando que “es sabido el efecto descompensador de los traumatismos” cuando existe una patología previa, y que le resulta imposible pronunciarse “sobre el periodo de estabilización” de las lesiones porque no reconoció “al paciente durante el proceso”.

Cuantifica la indemnización en catorce mil ochocientos veintidós euros con cincuenta y un céntimos (14.822,51 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 205 días impeditivos, 10.051,15 €, y 8 puntos de secuelas, 4.771,36 €.

Acompaña copia de los siguientes documentos: a) informe del Servicio de Traumatología del Área de Urgencias del Hospital “X”, de 7 de septiembre de 2006. b) Informe que el reclamante identifica como realizado por “el Hospital `Y`”, de 9 de septiembre de 2006. c) Denuncia presentada por el interesado

ante la Policía Local de Gijón el día 9 de septiembre de 2006 sobre los hechos. d) Informe que también refiere como emitido por el Hospital "Y", de 30 de diciembre de 2006. e) Informe médico privado, realizado el día 17 julio de 2007. f) Cinco fotografías del lugar que reconoce como "zona donde se produjo el accidente".

2. Obra en el expediente una diligencia extendida por la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, de fecha 19 de octubre de 2007, en la que se hace constar que se incorpora como anexo n.º 1 un expediente anterior, formulado por el mismo reclamante y sobre el mismo asunto. El referido anexo se encuentra integrado, entre otros documentos, por: a) reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por el interesado en septiembre de 2006 (resultando ilegible la fecha) y documentación adjunta; b) diligencia de informe de la Inspección de Guardia de la Policía Local, en la que se expone que el día 10 de septiembre de 2006 se hace inspección en la zona del supuesto accidente y comprueban que "es de elevado riesgo a la caída, no contando con ningún tipo de señal de peligro al respecto, debiendo de estar la zona al menos aislada del paso de personas", y reportaje fotográfico; c) requerimiento al reclamante para que subsane o mejore su solicitud; d) escrito del interesado, registrado en el Centro Municipal de La Arena del Ayuntamiento de Gijón el día 27 de octubre de 2006, reiterándose en su reclamación inicial y manifestando que "cuando alcance la plena curación de sus lesiones" podrá determinar la evaluación económica de los daños sufridos; e) escritos de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, de fecha 14 de noviembre de 2006, solicitando informe a la Jefa del Servicio de Salvamento y a la Jefa de la Sección de Inventario; f) informe de la Jefa del Servicio de Salvamento, de 16 de noviembre de 2006, en el que se indica que no le constan los citados hechos, ni parte de asistencia alguno; g) informe de la Jefa de la Sección de Gestión Administrativa de Patrimonio, de 22 de noviembre de 2006, en el que se aclara que "la playa de San Lorenzo, incluidas las escaleras que dan acceso a la misma, son de titularidad estatal"; h) escritos de la Jefa del Servicio de

Reclamaciones Patrimoniales, de fechas 27 de noviembre y 12 de diciembre de 2006, solicitando informe a la Jefa del Servicio de Protección del Medio Ambiente, a la Empresa Municipal de Limpiezas, S. A. (en adelante Emulsa) y al Jefe del Servicio de Obras Públicas; i) informe emitido por la Jefa del Servicio de Medio Ambiente el día 11 de diciembre de 2006, en el que expone que “la limpieza de playas se lleva a cabo por Emulsa, las reparaciones y mantenimiento de barandillas (...) por el Servicio de Obras Públicas”; j) informe del Director Gerente de Emulsa, de 14 de diciembre de 2006, en el que se refleja “que en época de verano (se) realizó una limpieza en la escalera n.º 19 (...) el día 9/09/2006”; k) informe del Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas, de 8 de enero de 2007, en el que figura que “el pavimento de las escaleras n.º 19 del acceso peatonal al mar en el paseo del Muro de San Lorenzo se encuentra en buen estado de conservación, no presentando escalones rotos o losas de piedra en mal estado de conservación./ El Ayuntamiento, a través de la empresa de conservación viaria, en situaciones de riesgo y con carácter excepcional, procede a realizar pequeñas reparaciones./ En todo caso, los posibles defectos que pudieran existir en esta zona serían perfectamente visibles para toda persona que acceda a ella y sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de un espacio del litoral totalmente abrupto, que exige extremar las precauciones en el momento de transitar por él”; l) Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, de 2 de noviembre de 2006, notificada al interesado el día 13 de diciembre de ese mismo año, declarándolo desistido de su solicitud.

**3.** Con fecha 26 de octubre de 2007, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe al Jefe del Servicio de Obras Públicas y a Emulsa. El Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas señala, el día 19 de noviembre de 2007, que, “si bien las escaleras y rampas de acceso a la playa de San Lorenzo son titularidad de la Demarcación de Costas, por parte de los equipos de conservación viaria se realizan labores puntuales de mantenimiento”. En la zona en “la que

supuestamente se produjo el accidente la visibilidad es buena y (...) el acceso es particularmente dificultoso, lo que exige extremar las precauciones al transitar por ella./ La escalera está construida con idénticos materiales a las del resto de la playa pero el acceso a la zona de rocas a su través resulta habitualmente delicado, en particular si las escaleras están mojadas”.

Con la misma fecha emite informe el Director General de Servicios de Emulsa, reflejando que se “realiza frecuentemente la limpieza de las escaleras del Muro de San Lorenzo, así como la eliminación del verdín que en ellas pueda aparecer (...). El verdín se produce en aquellas escaleras del Muro de San Lorenzo a las que llega el agua del mar con las mareas, motivo por el cual es inevitable la aparición del mismo”.

4. El día 21 de noviembre de 2007, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales requiere informe al Jefe del Servicio de Extinción de Incendios. Éste hace constar, con fecha 29 del mismo mes, que “desde la escalera nº 17 a la nº 20 es una zona de rocas (‘pedreru’), que queda al descubierto en bajamar (...). La escalera nº 19 está orientada al norte. Al ser bañada parcialmente, en determinadas pleamares, según la altura de éstas, es una zona propicia a la aparición de verdín (...). Dependiendo de la altura de las pleamares (...) y estado de la mar, el agua puede invadir parte de las escaleras (...), pudiendo arrancar parte de las barandillas de las escaleras (...). La zona cuenta con una afluencia muy escasa. Suele ser utilizada por pescadores (...). No es una zona que se utilice para tomar el sol, y mucho menos para pasear por ella, por ser una zona rocosa y sufrir constantes desniveles por las diferentes alturas de las rocas (...). Cuando aparece el verdín, éste se aprecia a simple vista”.

5. Mediante escrito de 20 de noviembre de 2007, la Alcaldesa solicita informe a la Demarcación de Costas en Asturias. Con fecha 4 de diciembre de 2007, el Jefe del referido organismo declara que, con fecha 25 de mayo de 2003, se firma el “Convenio de colaboración entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el Ayuntamiento de Gijón para la realización de actuaciones de

mejora y protección de la costa este de Gijón”, del que adjunta copia, y que de él se desprende que el mantenimiento y conservación del lugar objeto del accidente corresponde al Ayuntamiento de Gijón.

**6.** El día 21 de noviembre de 2007, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informe al Director del Área de Seguridad Ciudadana, quien indica, con fecha 8 de enero de 2008, que el reclamante y otra ciudadana comparecieron en las dependencias de la Inspección de Guardia de la Jefatura de la Policía Local poniendo en su conocimiento los hechos que denuncian y que “no consta oficialmente en la Policía Local llamada alguna en esas fechas sobre existencia de riesgo en dicha zona, ni hubo actuación policial al respecto”.

**7.** Con fecha 1 de febrero de 2008, se comunica al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días y se le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente. Mediante escrito registrado de entrada en el Centro Municipal de La Arena del Ayuntamiento de Gijón el día 20 de febrero de 2008, el interesado insiste en los hechos alegados en su reclamación y se remite, en cuanto a la fundamentación jurídica, a la misma, interesando que se adjunte al presente expediente una copia íntegra del abierto a instancias de la persona que le acompañaba y que sufrió otro accidente por la misma causa.

**8.** El día 4 de marzo de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por cuanto “la actitud de la víctima ha sido determinante en la causación del daño” y “no ha habido prueba directa del modo y lugar exacto donde se produjo (el accidente), salvo la mera declaración del recurrente”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 10 de marzo de 2008, registrado de entrada el día 13 del mismo mes, V. E. 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 Gijón 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 Gijón, 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 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está el interesado activamente legitimado 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 Gijón 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 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse 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 3 de octubre de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 7 de septiembre de 2006; no obstante, hemos de tener en cuenta que el interesado ha estado convaleciente del proceso traumático y, según se desprende del informe médico del Servicio de Salud del Principado de Asturias de 30 de diciembre de 2006, en esa fecha recibió atención facultativa y tratamiento por cervicoartrosis con importantes cambios degenerativos, pero también por cervicalgia y secuelas de caída por escaleras, y se le recomendó valoración por el Servicio de Rehabilitación, por lo que es claro que la reclamación ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, no consta el órgano administrativo que tiene encomendada la instrucción, actuando en ella distintas personas y órganos municipales. La segunda se produce porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar al interesado, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido



para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Asimismo, procede reiterar las observaciones de carácter procedimental planteadas en nuestro Dictamen Núm. 3/2009, sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la persona que acompañaba al aquí reclamante, que habría resultado también lesionada por una caída en el mismo momento y lugar y que se imputa a idéntica causa. Allí decíamos que “a pesar de no haber sido expresamente solicitada por la interesada la práctica de prueba testifical, habida cuenta de que en la denuncia ante la Inspección de Guardia de la Policía Local, cuya copia obra en el expediente, manifiesta aquélla que en el momento de la caída iba en compañía de una persona a la cual identifica e incluso se constata que se instruye otro expediente por los mismos hechos a instancia del acompañante, debió el órgano instructor solicitar dicha prueba de oficio, a fin de interrogar al testigo sobre las circunstancias de la supuesta caída, pues, en razón al principio de oficialidad que rige la instrucción del procedimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, corresponde a dicho órgano proceder a la comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución’. A mayor abundamiento, en la propuesta de resolución se pone en duda el hecho mismo de la caída cuando se hace constar, en el fundamento de derecho XVI, que ‘la inspección policial se produce el 10 de septiembre, es decir, varios días después del suceso, y en ella se manifiesta cómo se encuentra la escalera, pero no que efectivamente el suceso se hubiera producido en ese lugar, ni cómo se produjo (...) o si intervino alguna causa extraña al propio funcionamiento de los servicios públicos, dado que tanto el informe policial como la inspección se realizan en días posteriores al suceso, sin que se haya observado la dinámica del accidente’, o en el XX que ‘las circunstancias del accidente se basan en las meras alegaciones de la reclamante, dado que los partes policiales se producen varios días después del suceso, lo que implica que no pueden determinar la dinámica’ del mismo. En el ‘presente caso no ha habido prueba directa del modo y lugar exacto donde se produjo, salvo la mera

declaración de la recurrente (...), ya que falta una constancia fehaciente de las circunstancias de la producción del accidente, lo que crea una duda razonable que resulta incompatible con la atribución de responsabilidad patrimonial. Por tanto, entendemos que la declaración del acompañante resulta fundamental para aclarar las circunstancias del accidente./ También hemos de hacer notar que el artículo 9 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial establece que el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, y ello mediante resolución motivada. Pues bien, en el escrito de alegaciones la interesada solicita que se incorpore al expediente una 'copia íntegra del abierto en ese mismo Servicio' a instancias de la persona que en la citada denuncia a la Inspección de Guardia identifica como su acompañante en el momento del accidente. Sin embargo, no existe constancia alguna de que aquél se haya incorporado al expediente, no hay resolución respecto a su procedencia o necesidad, ni tampoco se menciona nada en relación con ello en la propuesta de resolución. Por tanto, dado que la Administración, como hemos visto, cuestiona los hechos por los que reclama la interesada, le ha generado una indefensión que implica la necesidad de subsanar dicho defecto".

Siendo idéntico el presente supuesto hemos de reiterar nuestra consideración de que han sido obviados trámites esenciales del procedimiento que deberán ser practicados, valorando el órgano instructor, en aplicación del principio de economía procedimental, si a la vista de lo actuado y documentado en el expediente cuya incorporación se solicita por el interesado es o no necesaria la práctica de la testifical antes referida.

De esa manera, retrotrayendo las actuaciones al momento oportuno habrá de dictarse resolución expresa acerca de la procedencia de incorporar la documental solicitada y, con base en la misma, decidir si resulta ineludible la práctica de la mencionada prueba testifical, para, una vez cumplimentados los trámites, continuar el procedimiento, dando de nuevo audiencia al reclamante y recabando, en su momento, el preceptivo dictamen de este Consejo.

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

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a.....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.