

Expediente Núm. 134/2008
Dictamen Núm. 362/2009

V O C A L E S :

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

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de octubre 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 esa Alcaldía de 12 de junio de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 12 de noviembre de 2007, tiene entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Castrillón una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por el interesado, en relación con las lesiones padecidas como consecuencia de una caída en la vía pública.

En su escrito expone que el día 16 de agosto de 2007 sufrió una caída en el paseo marítimo de Salinas, cuando realizaba las funciones propias de su puesto de trabajo como viajante-vendedor.

Relata que “el día de los hechos se encontraba el pavimento mojado, pues llovía”, y que testigos presenciales que le ayudaron a levantarse le comentaron “que no era la primera vez ni sería la última que ocurriría”.

En cuanto al lugar exacto de la caída, señala que tuvo lugar “en las baldosas de color rojizo”.

Añade que, a consecuencia del accidente, sufrió “fractura cerrada de cabeza radio derecho, permaneciendo de baja laboral durante 39 días, estando en la actualidad de alta por mejoría” que le permite realizar su trabajo habitual pero con limitaciones, “teniendo que continuar con revisiones periódicas con el traumatólogo de la mutua de accidentes”.

Solicita ser indemnizado por los daños sufridos que, según afirma, serán evaluados una vez producida su sanidad, y adjunta a la reclamación una copia de los siguientes documentos: a) Nómina correspondiente al mes de septiembre de 2007. b) Informe médico emitido por un hospital de la red pública sanitaria el día del accidente en el que se consigna como impresión diagnóstica “fisura cabeza del radio”. c) Parte de alta por contingencias profesionales, emitido por una mutua de accidentes de trabajo con fecha 24 de septiembre de 2007. d) Informe médico suscrito el día 25 de octubre de 2007 por una traumatóloga de la misma mutua, coincidente con el diagnóstico hospitalario, donde constan los resultados de las exploraciones periódicas realizadas al perjudicado. e) Dos fotografías del lugar que identifica como el de la caída, en las que se aprecia que el pavimento del paseo marítimo en aquel sitio se encuentra conformado por losetas de cemento con superficie estriada -del tipo de las que comúnmente suele emplearse en la pavimentación de aceras- y que, en la parte central, varias de estas piezas han sido sustituidas por baldosas de diferente material y superficie lisa. Las marcas que se aprecian en las fotografías apuntan al pavimento liso como lugar donde se produjo el accidente.

2. Mediante Resolución de la Alcaldía de 13 de noviembre de 2007, notificada al interesado el día 21 del mismo mes, se acuerda la incoación del procedimiento el nombramiento de instructora y el traslado de la reclamación a la compañía aseguradora. A su vez se requiere al interesado para que, “de conformidad con lo dispuesto por el art. 71 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, subsane o mejore su solicitud aportando al expediente: las lesiones producidas, la presunta relación de causalidad (...), la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible (...), el momento en que la lesión efectivamente se produjo, el documento que acredite la representación o legitimación (...) y (...) la proposición de prueba, concretando (los) medios de los que pretenda valerse”. Se le comunica, asimismo, que “transcurridos seis meses desde que se inicie el procedimiento sin que se haya dictado resolución expresa podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización pedida”.

Dicha resolución se traslada -junto con la reclamación formulada- a la compañía aseguradora el día 22 de noviembre de 2007.

3. El día 26 de noviembre de 2007, la instructora del procedimiento solicita al Jefe de Obras y Servicios del Ayuntamiento de Castrillón la emisión del correspondiente informe, en cumplimiento del artículo 10.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

4. Con fecha 4 de diciembre de 2007, el interesado presenta en el Registro General del Ayuntamiento un escrito mediante el cual responde al requerimiento de subsanación realizado. En él manifiesta que aún no le es posible efectuar una evaluación económica de los daños sufridos, ya que “dependerá del tiempo de baja y de las secuelas que me queden, remitiéndome a tal efecto a los informes médicos que aportaré en el momento de mi alta”, y

señala, respecto a la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, que “la propia naturaleza intrínseca de las baldosas que, por su propio material, dio lugar a que al ir caminando por las mismas resbalara y cayera al suelo es la causa directa del daño y demuestra el mal funcionamiento de la Administración local en sus deberes”, pues no considera admisible que se coloque en un paseo marítimo “un tipo de baldosas que en cuanto se mojan hagan resbalar a todo aquél que las pise”.

A continuación, propone como medios de prueba la documental ya aportada y que obrará en el expediente y la testifical de dos personas que presenciaron su caída y le auxiliaron, a las que identifica.

Adjunta a su escrito copias del documento nacional de identidad, así como del resultado de una resonancia magnética practicada el 19 de noviembre de 2007 y de dos volantes de cita con su traumatóloga los días 26 de noviembre y 17 de diciembre de 2007.

5. Con fecha 28 de diciembre de 2007, el Jefe de Obras y Servicios del Ayuntamiento informa que “no procede la reclamación, al no existir defectos ni anomalías del pavimento que pudiesen dar lugar a la caída”.

6. Mediante oficio de 11 de enero de 2008, notificado al interesado el día 16 de ese mismo mes, la instructora le comunica la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el mismo.

7. El día 1 de febrero de 2008, el reclamante presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Castrillón un escrito de alegaciones en el que manifiesta que, con fecha 28 de enero de 2008, se da por finalizado el proceso asistencial originado por el accidente sufrido, con “el resultado de fractura de cabeza radial derecha consolidada con contusión medular./ Balance articular activo codo derecho: limitación para completar la extensión en unos 10°. Pronosupinación normal y flexión normal. Dolor residual al realizar sollicitación en región

epicondílea y epitroclear derecha sin signos de crepitación tendinosa”, lo que acredita aportando el informe médico emitido -con esa misma fecha y contenido- por la traumatóloga de la mutua de accidentes de trabajo responsable de su atención.

A continuación, valora el total de los daños padecidos en seis mil ciento veintinueve euros con cuarenta y cuatro céntimos (6.129,44 €), realizando los cálculos conforme a lo previsto en el “Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación, Real Decreto 8/2004, de 29 de octubre”, y solicita ser indemnizado en esa cantidad. Dicha cuantía se desglosa en los siguientes conceptos: 39 días improductivos, 1.963,65 €; 126 no improductivos, 3.417,12 €; un punto de secuelas -limitación para completar la extensión del codo en unos 10º-, 680,67 €; y un 10% de factor de corrección por perjuicios económicos, 68 €.

8. Mediante oficios de 4 de abril de 2008, sin que conste en el expediente la notificación de los mismos, la instructora del procedimiento comunica a los testigos propuestos “que se abre el periodo para que se realicen las pruebas solicitadas” y los emplaza para su práctica, fijando día y hora.

9. Con fecha 29 de mayo de 2008, tienen entrada en el Registro General dos escritos suscritos, respectivamente, por los testigos propuestos, quienes -en idénticos términos- afirman haber presenciado la caída sufrida por el reclamante, motivada, a su juicio, “por el pavimento resbaladizo instalado en dicha plaza” y solicitan al Ayuntamiento que “sustituya dicho pavimento peligroso debido a lo resbaladizo del mismo”.

10. Con fecha 4 de junio de 2008, la instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella considera que “a la vista de la sucesión de los hechos, así como a la declaración testifical obrante en el expediente, la veracidad del relato de los hechos es indudable”, si bien concluye, basándose en el contenido del informe emitido por el Jefe de Obras y

Servicios municipal, cuyo contenido transcribe, "que no existe en el expediente prueba o indicio alguno que demuestre que el accidente se produjo como consecuencia del estado defectuoso del pavimento o porque éste resulte inapropiado" y que "tampoco se deduce que la caída fuera por la falta de seguridad del pavimento (...), debiendo considerarse que, sea o no el pavimento adecuado, no siempre resultan evitables, sobremanera si existen condiciones meteorológicas adversas, accidentes derivados de las propias circunstancias personales de los peatones o de otros incidentes que no son consecuencia del funcionamiento del servicio público".

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de junio de 2008, registrado de entrada el día 18 del mismo mes, 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 Castrillón 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 Castrillón, 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 Castrillón 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 12 de noviembre de 2007, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 16 de agosto del mismo año, y la determinación del alcance de las secuelas el día 28 de enero de 2008, por lo que es claro que fue 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, hemos de señalar que la comunicación de inicio del procedimiento no da plena satisfacción a lo establecido en el artículo 42 de la

LRJPAC, al figurar en ella de modo indeterminado el *dies a quo* para el cómputo del plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento, que, de acuerdo con el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, es la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro legalmente constituido del órgano competente para su tramitación.

Por otra parte, del examen detallado de los documentos que integran el expediente que analizamos resulta que la instrucción del procedimiento no ha alcanzado a poner en claro, de modo explícito, la cuestión fundamental para la resolución de este asunto, cual es la determinación de si el pavimento en que tuvo lugar la caída es verdaderamente resbaladizo como pretende la parte, o si, al contrario, en cumplimiento del estándar impuesto a los que conforman los itinerarios peatonales por la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, merece la consideración de antideslizante.

El informe del Servicio responsable se reduce a la afirmación de que el pavimento no presenta “defectos ni anomalías” que “pudiesen dar lugar a la caída”. Frente a tan genérica apreciación, el título de imputación aducido por el reclamante es mucho más preciso, pues achaca el accidente no a cualquier defecto en general, sino a “la propia naturaleza intrínseca de las baldosas que, por su propio material”, “en cuanto se mojan”, hacen “resbalar a todo aquél que las pise”. Para probar sus afirmaciones el interesado ha propuesto la práctica de prueba testifical, viniendo a confirmar los testigos el carácter deslizante de aquel suelo, hasta el punto de calificarlo como “peligroso”.

La instructora del procedimiento, interpretando quizás que la manifestación contenida en el informe del Servicio conlleva la implícita negación de la condición resbaladiza del solado en que tuvo lugar el accidente y sin realizar ningún otro acto de instrucción, otorga prevalencia a aquel informe sobre las declaraciones de los testigos -a los que ninguna tacha se efectúa, pese a no hacer efectivo el emplazamiento y a no haberles formulado las preguntas que entendieran pertinentes el reclamante y la propia instructora- y propone desestimar la reclamación presentada, concluyendo que no ha

resultado probado que el pavimento sea “inapropiado” ni que el accidente se haya producido “por la falta de seguridad del pavimento”, sin más razonamientos. No podemos considerar correcta tal forma de proceder.

Si bien la jurisprudencia viene a conceder una singular eficacia probatoria a las pericias emitidas por funcionarios públicos atendiendo a las mayores condiciones objetivas de imparcialidad que ostentan y a su especialización técnica -y este Consejo lo viene asumiendo en sus dictámenes-, tal preferencia decae, y así lo ha reconocido el Tribunal Supremo en los más variados ámbitos de actuación administrativa, cuando los informes no aparecen debidamente fundados o, dicho de otro modo, rigurosamente razonados o motivados, lo cual equivale a expresar los criterios, elementos de juicio o datos tenidos en cuenta. Aun excluyendo que la obligación de motivar conlleve de suyo la extensa consignación de los elementos de juicio valorados para alcanzar las conclusiones del informe, ha de tenerse en cuenta que tal obligación no se cumple cuando aquellos motivos se expresan, como en el caso que nos ocupa, de forma tan general que podrían aplicarse para resolver cualquier reclamación de análoga naturaleza. Además, cuando la Administración adopta una decisión sin explicitar los criterios que le han servido de justificación, puede causar indefensión al reclamante al privarle de la posibilidad de conocer aquellos fundamentos y, por tanto, de la oportunidad de combatirlos si los estima erróneos, mediante la aportación de prueba contradictoria.

Puesto que los actos de instrucción han de conducir a determinar y comprobar los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución administrativa, destacadamente, de acuerdo con el artículo 13.2 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, “la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida”, aspecto sobre el que con carácter previo deberá pronunciarse este Consejo según el artículo 12.2 del mismo Reglamento, en el procedimiento objeto de nuestro análisis la instrucción ha de completarse detallando las condiciones y características técnicas del pavimento y especificando si éste

reúne o no las que permiten atribuirle la condición de antideslizante, al objeto de resolver en su momento lo que proceda.

En suma, cabe concluir que no es posible dictar en este momento una resolución que ponga fin al procedimiento, debiendo retrotraerse el mismo al objeto de precisar los fundamentos que han de servir de base a la decisión administrativa. Explicitados aquéllos, deberá darse de nuevo audiencia al interesado y, finalmente, formulada otra propuesta de resolución, habrá de recabarse a este Consejo el preceptivo dictamen.

En mérito a lo expuesto, este Consejo entiende que no cabe en el estado actual de tramitación un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada, y que debe retrotraerse el procedimiento al objeto de practicar cuanto queda razonado 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

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRILLÓN.