

Expediente Núm. 210/2014
Dictamen Núm. 254/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
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 6 de noviembre de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 17 de julio de 2014 -registrada de entrada el día 6 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en las escaleras de acceso a una instalación deportiva.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 18 de julio de 2013, la perjudicada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas al caerse el 27 de junio de 2012 en las escaleras de acceso de

las instalaciones deportivas municipales de “como consecuencia de un resbalón”.

Señala que en el momento de los hechos estaba acompañada de “unos familiares”, y en prueba de los mismos propone el interrogatorio de dos testigos.

Solicita una indemnización cuyo importe asciende a once mil ciento noventa y cuatro euros con ocho céntimos (11.194,08 €), que calcula por aplicación analógica del baremo establecido para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, y que desglosa en los conceptos de “días hospitalarios, días improductivos, días no improductivos y secuelas”, sin más especificación.

Al escrito adjunta copia, entre otra, de la siguiente documentación: a) Documento nacional de identidad. b) Informe de accidente y/o lesiones, expedido por un empleado de la instalación deportiva el día 27 de junio de 2012, en el que se anota que el accidente, que tuvo lugar a las 18:30 horas del mismo día, se produjo cuando la perjudicada “resbaló en las escaleras de entrada a la instalación, golpeándose en el costado (riñones) y quedando mareada e inmovilizada”. c) Informe de asistencia de la Unidad de Soporte Vital Básico que asistió a la accidentada en el lugar del siniestro. d) Informe del Servicio de Traumatología del Hospital, de fecha 18 de julio de 2012, del que resulta el diagnóstico de “fractura apófisis transversa izda. L2 y L3. Íleo paralítico”. e) Petición de consulta del Servicio de Traumatología del Hospital al Servicio de Rehabilitación, en el que constan como fechas de ingreso y de alta, respectivamente, el 27 de agosto y el 8 de noviembre de 2012. f) Informe privado elaborado el 23 de abril de 2013 por un especialista en Valoración Médica del Daño Corporal e Incapacidades Laborales, en el que se afirma que la interesada presenta como secuela un algia postraumática que se valora en 4 puntos, y que el periodo de curación se extendió a 135 días, de los cuales 84 fueron improductivos.

2. Con fecha 19 de julio de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón traslada la reclamación a la correduría de seguros.

3. Mediante escrito notificado a la reclamante el 31 de julio de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón la requiere para que en el plazo de 10 días subsane los defectos observados en su solicitud, entre otros: "narración de los hechos con indicación concreta y exacta del lugar y momento en el que se produjeron (la solicitud inicial presentada es parcialmente ilegible) (...). Si solicita el recibimiento del proceso a prueba, deberá en dicho escrito expresar en forma ordenada los puntos de hecho sobre los que ha de versar la prueba y los medios (...) que se propongan (...). Incorporar todos los documentos que estime oportunos (...). Presunta relación de causalidad entre los hechos y el funcionamiento del servicio público".

Asimismo, le advierte de que "transcurrido el plazo concedido sin que se completen los datos señalados se le tendrá por desistida de su petición" y le comunica la suspensión del procedimiento hasta el cumplimiento de lo requerido.

4. El día 19 de agosto de 2013, se recibe un escrito en el registro de entrada del Ayuntamiento de Gijón en el que la interesada manifiesta que "debe existir algún error", pues -según afirma- en su escrito inicial indica claramente "los hechos ocurridos, además acompañó tanto los documentos en que fundo mi reclamación como los testigos del hecho de mi caída (...), por lo que no entiendo que más cuestiones pueden necesitar para dar trámite a la misma". A este escrito adjunta copia del presentado en su día.

5. Con fecha 27 de agosto de 2013, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón traslada a la perjudicada un nuevo requerimiento de subsanación. En él le pide que concrete la "presunta relación de causalidad entre los hechos y el

funcionamiento del servicio público”, con advertencia de terminación del procedimiento, mediante resolución declarándola desistida de su solicitud, para el caso de desatención.

6. En respuesta a dicho requerimiento, el día 6 de septiembre de 2013 la reclamante presenta en el registro municipal un escrito en el que manifiesta que “la caída que sufrí por un resbalón fue como consecuencia del mal estado de conservación de las losas del suelo o inadecuado uso (de) materiales para estar en el exterior, por encontrarse mojadas y sin balizar con indicadores de precaución por el estado húmedo del pavimento./ Dichas escaleras son propiedad de este Ayuntamiento por encontrarse en el centro municipal”.

7. Mediante oficio de 6 de septiembre de 2013, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita a los Servicios de Obras Públicas y de Policía Local un informe sobre la reclamación formulada.

8. El día 9 de octubre de 2013, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo del Servicio de Obras Públicas informa que “los equipos destinados a la conservación viaria no realizan el mantenimiento de los edificios públicos municipales”. A pesar de ello, precisa seguidamente que “los escalones son de granito, con buen estado de conservación, y en la fotografía que se adjunta se puede apreciar que existe una rampa para personas que tengan algún tipo de dificultad para transitar por una escalera con el pavimento mojado y zapato no adecuado”. Adjunta una fotografía de la escalera en la que se observa que tiene un pasamanos en uno de los lados y que en el otro dispone de una rampa también con pasamanos.

9. Atendiendo a la solicitud formulada por la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, el día 28 de octubre de 2013 emite informe el Jefe de la División de Gestión y Mantenimiento del Patronato Deportivo Municipal de Gijón. En él

señala que el día del accidente “el suelo estaba mojado, son las escaleras externas de acceso a la piscina y estaba lloviendo”. Refiere que “en el exterior los días de lluvia, desde el Patronato Deportivo Municipal no se adopta ninguna medida especial. En el interior de la instalación (en concreto en el vestíbulo) se colocan señales amarillas de suelo húmedo. El día del incidente se encontraban colocadas”. Afirma que “en modo alguno es necesario señalar” en las escaleras exteriores del edificio, “salvo que se considere necesario señalar todas las calles del municipio”. Aclara, a continuación, que el suelo “es de piedra granítica con relieve” y que, “si bien no es estrictamente antideslizante, cumple unas características”, puntualizando que “en todos los años de funcionamiento de la piscina no ha habido nada más que este accidente”, y añade que “la visibilidad es buena”. Acompaña dos fotografías en las que se aprecia una vista general del acceso al edificio y el detalle de los peldaños de la escalera.

10. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón de 26 de febrero de 2014, se admiten las pruebas documental y testifical propuestas y se señala día y hora para la práctica del interrogatorio de los testigos. Consta en el expediente la notificación de la citada resolución a la reclamante y a los testigos.

11. El día 18 de marzo de 2014 -señalado para la práctica de la prueba testifical-, la perjudicada presenta en el registro municipal el pliego de preguntas que interesa se formulen a los testigos, celebrándose a continuación el interrogatorio. Estos, que reconocen ser hermanos de la reclamante, afirman que presenciaron el accidente y que “la caída se produjo desde la parte superior hasta la inferior, ocho escalones”. Precisan que “en el momento en el que se produjo la caída no llovía y que había dejado de hacerlo hacía mucho tiempo”, añadiendo que “no había señalización o baliza de prevención (...) sobre el posible estado resbaladizo del pavimento”. Subrayan que “el pavimento

y los escalones de la indicada zona” estaban “muy desgastados en aquel momento y no disponían de cantoneras antideslizamiento en los distintos tramos”. A preguntas formuladas por la Instructora del procedimiento, la primera testigo manifiesta que el suceso se produce en el primer escalón, señalando sobre una fotografía “el medio de la propia escalera”, en tanto que el segundo no recuerda “si era en el medio o esquinado”. Ambos indican que estaba oscureciendo, aunque existía aún luz diurna, y reconocen que la escalera disponía de rampa y de pasamanos. En cuanto a la pregunta de si “había más gente que impidiese el tránsito fluido por la escalera o rampa”, aclaran que “había gente bajando”, especificando la primera testigo que “se podía subir o bajar”.

12. Con fecha 18 de marzo de 2014, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales notifica a la perjudicada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

13. El día 3 de abril de 2014, un abogado que dice actuar en nombre y representación de la perjudicada presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Gijón en el que solicita que “se suspenda el plazo para formular alegaciones por esta parte en tanto en cuanto se practiquen las siguientes pruebas que se interesan”. En concreto, solicita información sobre “quién realizaba el mantenimiento de las instalaciones (...) a fecha del accidente”, si “han cambiado a lo largo de los años baldosas de la escalera o del propio pavimento de la zona,/ si han realizado labores de mantenimiento y en qué han consistido las mismas,/ si existía señalización en el pavimento de textura y color diferentes al inicio o al final de la escalera/ y si existían cantoneras o algún otro material antideslizante en las escaleras que evitase resbalones al subir o bajar”.

Además, pide conocer el “año en que finalizaron las obras (...) en lo que atañe al edificio objeto de este expediente, acceso a las piscinas./ Si la rampa de acceso para personas con dificultad de movilidad, la escalera de acceso (y) el pasamanos existente en la escalera se hicieron en la propia obra o con posterioridad a la misma”, y “qué medidas tiene el acceso fotografiado en el folio 32 del expediente, anchura de la escalera en todos sus tramos, medidas del pasamanos, localización del tramo de las escaleras donde se encuentra el pasamanos, prolongación del mismo en la parte superior o inferior, si se encuentra adosado el pasamanos al murete o está por encima de él, si hay o existe señalización en el pavimento de textura y color diferentes al inicio o al final del tramo de escalera”.

Finalmente, insta a que “por quien corresponda” se “certifique e informe si el acceso a las instalaciones, fotografía obrante en el folio n.º 32, cumple con lo regulado y especificado en la Ley 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras (...), y en el Decreto 37/2003, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, en los Ámbitos Urbanístico y Arquitectónico”.

14. Mediante oficio de 4 de abril de 2014, una Letrada de la Asesoría Jurídica solicita informe al Servicio de Obras Públicas y a la Oficina Administrativa del Patronato Deportivo Municipal sobre los extremos a los que se refiere el escrito presentado por la reclamante en el trámite de audiencia.

15. El día 10 de abril de 2014, la Ingeniera Técnica de Obras Públicas señala que “no puede pronunciarse sobre la presente reclamación patrimonial por tratarse de elementos construidos por el Ayuntamiento de Gijón que no están incluidos dentro del mantenimiento que desde este Servicio se realiza sobre las vías públicas de la ciudad de Gijón./ En cualquier caso, ya se ha emitido informe el 9 de octubre de 2013”.

16. Con fecha 29 de mayo de 2014, el Jefe de la División de Gestión y Mantenimiento del Patronato Deportivo Municipal libra un informe en el que indica que “se desconoce quién realiza el mantenimiento” del Centro Municipal, y también “si se ha cambiado el pavimento”. Puntualiza que el Patronato Deportivo Municipal solo efectúa “la limpieza del espacio donde se produjo la caída (...). No existía señalización, al menos que conozca” el Patronato, ni tampoco “cantoneras”. Aclara que “la piscina entró en funcionamiento en junio de 1999” y que “la rampa de acceso existe desde la construcción de la piscina (...). Se adjunta croquis con las medidas solicitadas (...). Se desconoce si cumple, entendiendo que si la piscina data de 1999, en el momento de la construcción cumpliría las normas vigentes en ese momento al respecto de la accesibilidad”. Adjunta una fotografía sobre la que se han anotado, entre otras, las medidas relativas a la anchura de la escalera (“504” en la parte más estrecha y “614” en la más ancha).

17. Conferida nueva audiencia a la interesada, sin que conste la formulación de alegaciones por su parte, el día 17 de julio de 2014 una Letrada de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Argumenta que “por parte del reclamante solo existe una manifestación acerca de que el pavimento no era adecuado por resbaladizo, pero no aporta prueba pericial que acredite tal circunstancia”, tan solo su “manifestación (...), pero sin una prueba que acredite efectivamente lo inadecuado del pavimento. Tendría que acreditar la recurrente que la caída se produjo como consecuencia de un hecho anormal como el que afirma concurría, cual es el carácter deslizante del pavimento./ Todo ello conduce a determinar que el Ayuntamiento cumple el estándar medio de funcionamiento exigible al disponer y establecer medidas complementarias de seguridad, como son los pasamanos/rampas, con una diligencia razonable en la prestación del servicio, que es lo que puede demandarse. El suelo no tenía defectos estructurales, de

conformidad con las fotografías aportadas por la propia reclamante y los servicios técnicos”.

18. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de julio de 2014, 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 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 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 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 18 de julio de 2013, y consta acreditado en el expediente que, aun cuando los hechos de los que trae origen tuvieron lugar el 27 de junio de 2012, la interesada estuvo sometida a tratamiento rehabilitador hasta el día 8 de noviembre de 2012, 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, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades no invalidantes en la tramitación del procedimiento (falta de unidad orgánica en la instrucción del expediente, e incumplimiento de la obligación de comunicar a la interesada, 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), ya puestas de manifiesto de modo reiterado en dictámenes anteriores y que damos por reproducidas.

Asimismo, apreciamos una aparente confusión entre los trámites de subsanación y de mejora de la solicitud de inicio del procedimiento, y por ello de las consecuencias de la falta de atención a tales requerimientos. El artículo 71 de la LRJPAC, tras establecer que si la solicitud de iniciación de un procedimiento no reúne los requisitos legalmente exigibles deberá requerirse al interesado para que proceda a su subsanación -con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición-, recoge en el apartado 3 que el órgano competente podrá recabar la modificación o mejora “voluntarias” de los términos de la solicitud; trámite al que no cabe anudar una decisión declarando el desistimiento de quien no proceda a la indicada mejora y el consecuente archivo de actuaciones. Cuando la solicitud de inicio no reúna los requisitos legales para su tramitación cabrá apreciar el desistimiento de quien no atienda el requerimiento en el plazo otorgado al efecto con la oportuna advertencia, pero cuando reúna los requisitos que permiten su tramitación y un pronunciamiento sobre el fondo, deberá practicarse la instrucción del procedimiento y proceder a su resolución, sin perjuicio de que esta deba ser desestimatoria de la solicitud si adolece de defectos u omisiones y no ha sido voluntariamente mejorada.

Por otro lado, observamos que la instrucción del procedimiento no ha alcanzado a determinar con exactitud si el servicio público frente al que se reclama se ajustó o no en su funcionamiento al estándar exigible.

La perjudicada considera que la caída fue producto del carácter inadecuado del pavimento de la escalera donde se produjo el siniestro, y, en este sentido, afirma que aquel está construido con materiales poco apropiados para su uso exterior que hacen que el suelo sea deslizante cuando está mojado.

El Servicio instructor reconoce que el material que conforma los escalones “no es estrictamente antideslizante”, si bien señala que “cumple unas

características” que no concreta que, a su juicio, hacen “que en todos los años de funcionamiento de la piscina no ha habido más que este accidente”.

Durante la sustanciación del primer trámite de audiencia, la reclamante propone que se realicen una serie de averiguaciones dirigidas, en suma, a fijar con certeza si la instalación en la que se produjo el percance cumple efectivamente o no con las especificaciones establecidas en la normativa existente en nuestra Comunidad Autónoma sobre promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, entre ellas, el carácter antideslizante de los peldaños de la escalera; cuestión que las actuaciones realizadas hasta aquel momento no habían contribuido a aclarar. Con el objeto de atender a tal petición, la Instructora del procedimiento solicita nuevamente un informe al respecto al servicio reclamado, cuyo responsable se limita a afirmar que “se desconoce si cumple”, aventurando a renglón seguido que, “si la piscina data de 1999, en el momento de la construcción cumpliría las normas vigentes”.

Reconocido por ambas partes que el estándar de funcionamiento del servicio se encuentra establecido de forma precisa en normas positivas, la apreciación de que se ha observado una “diligencia razonable” en su prestación, según se expresa en la propuesta de resolución, no constituye un argumento válido para desestimar la reclamación. Por otro lado, el asunto no puede resolverse con el simple razonamiento de que la reclamante no prueba el carácter deslizante del pavimento, pues el propio servicio responsable ha reconocido que aquel “no es estrictamente antideslizante”, y, además, se ha omitido el análisis de las normas que en su caso resulten aplicables para determinar con certeza si se cumplió o no el patrón de funcionamiento exigible.

Como hemos señalado en anteriores dictámenes, la finalidad de la instrucción del procedimiento no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada. Por ello, al término de la instrucción deberán estar claros tanto los hechos y las circunstancias en las que se produjo el daño que da lugar a la reclamación, como los fundamentos con arreglo a los cuales habrá

de pronunciarse la resolución. Así lo establece el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, que encomienda al instructor la práctica de los actos “necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución”. De acuerdo con el principio de oficialidad, la labor del instructor del procedimiento ha de ser la de traer al expediente toda la información que, en hipótesis, pudiera resultar necesaria para decidir el asunto, sin perjuicio de que, con posterioridad, fundamente su propuesta en los hechos o razonamientos jurídicos que juzgue convenientes. Esta labor de indagación ha de ejercerse con la finalidad de garantizar el acierto de la resolución que finalmente recaiga, para lo cual resulta imprescindible conocer la realidad de las circunstancias, planteadas o no por los interesados, que pudieran tener trascendencia en la decisión final. En este sentido, no puede ignorarse que el artículo 89.1 de la LRJPAC, al que remite el artículo 13.2 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, obliga a la Administración a decidir, so pena de incongruencia, sobre “todas las cuestiones planteadas por los interesados y aquellas otras derivadas del mismo”.

Dado que no se ha satisfecho la finalidad de la instrucción, esta habrá de completarse con la práctica de cuantas actuaciones sean precisas para determinar si el Ayuntamiento cumplió con la obligación de diseñar, conservar y mantener las instalaciones en las que se produjo la caída en las debidas condiciones de seguridad para los usuarios. Para ello deberá analizarse motivadamente si se ha observado el estándar de seguridad frente al deslizamiento que resulte exigible, ya sea el establecido en las normas a que se refiere la interesada o en las que, atendidas las circunstancias concurrentes, devengan aplicables.

Sin este conocimiento no es posible alcanzar una opinión fundada sobre el fondo del asunto, con lo que no procede dictar en este momento una resolución que ponga fin al procedimiento, debiendo retrotraerse el mismo al objeto de practicar los referidos actos de instrucción y, una vez otorgada nueva

audiencia a la interesada y formulada otra propuesta de resolución, habrá de recabarse de 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 expuesto en el cuerpo del presente 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.