

En Logroño, a 3 de abril de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

35/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Haro, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. A. U. M., en nombre y representación de D^a S. T. V. y de su hijo menor M. Z. T., como consecuencia de una caída en las piscinas municipales de Haro debido al suelo resbaladizo, al estar mojado y no ser de tipo antideslizante.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito presentado en la Oficina de Correos y Telégrafos el 16 de junio de 2006 y con entrada en el Registro del Ayuntamiento de Haro, el 19 de junio de 2006, D. A. U. M., Abogado, actuando en nombre y representación de D^a S. T. V. y de su hijo menor, M. Z. T. , solicita responsabilidad patrimonial de la citada entidad local, como consecuencia de la caída sufrida por el menor, ocurrida el 24 de julio de 2004, en las piscinas municipales de Haro, cuando caminaba por la zona contigua al tobogán, debido al suelo resbaladizo, al estar mojado y no ser de tipo antideslizante.

A resultas de la caída, sufrió una fractura supracondílea de húmero izquierdo desplazada que precisó atención sanitaria inicial en el Hospital S. A. de Miranda de Ebro (se le practica reducción provisional con inmovilización con férula de yeso) e intervención quirúrgica para su reducción definitiva en la Policlínica S. J. de Vitoria (con alta hospitalaria el día 26 de julio de 2004 y control posterior en Consultas externas). Hubo de seguir posterior tratamiento rehabilitador en el centro Z. de Urretxu, (Guipúzcoa), hasta el 17 de junio de 2005, fecha en

la que se puede concretar su estabilización terapéutica y lesional, aun cuando han persistido secuelas, realizando asimismo consultas periódicas en relación con la evolución de su lesión con un Traumatólogo (17 de mayo de 2005 y 1 de marzo de 2006). Acompaña diversa documentación de la asistencia sanitaria recibida.

Asimismo, adjunta copia de las Diligencias de denuncia sobre el hecho realizadas por la madre del menor ante la Policía Local del Haro el 31 de julio de 2004 y del Informe de reconocimiento del lugar de los hechos donde se hace constar *"se comprueba por los agentes que este tipo de suelo es sumamente resbaladizo"*.

Se acompaña, igualmente, copia del Informe médico del Dr. B. O. , de valoración del daño corporal sufrido por el menor, que fija, según desglose detallado, en: 9.779,37 , la incapacidad temporal; y en 3.953,35 , por secuelas, lo que hace un total de 13.732,92 .

En cuanto a la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público (piscinas de titularidad municipal), señala el suelo sumamente resbaladizo de la zona contigua del tobogán, hecho acreditado por manifestaciones de los responsables del Centro Médico donde fue atendido (ya habían atendido otras caídas) y por la Diligencia de inspección ocular practicada por la Policía Local. Esas circunstancias del suelo no se ajustan al Reglamento Técnico Sanitario de Piscinas e Instalaciones Acuáticas de la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 7 del Decreto 2/2005, de 28 de enero) que exige que sea de *"material antideslizante e impermeable y se conservará en perfecto estado de limpieza"*, exigencia que ya recogía el Decreto 17/1994, vigente en la fecha del accidente.

Segundo

El 11 de julio de 2006, el Alcalde, mediante Providencia, ordena a la Jefa de Negociado de Servicios que compruebe si la reclamación reúne los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico y se traslade el expediente al Letrado para su informe acerca de la admisibilidad o no de la misma. Con fecha 12 de julio de 2006, la Técnico-Letrado del Ayuntamiento emite su informe en el que concluye que procede admitir a trámite la reclamación.

Mediante Resolución de la Alcaldía de 13 de julio de 2006, se admite a trámite la citada reclamación e inicia el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial, designándose a los responsables del trámite, comunicándose al interesado para alegaciones, a la mercantil aseguradora del Ayuntamiento y requiriéndose a la Unidad Técnica de Obras y Urbanismo que informe sobre la reclamación. El Decreto de la Alcaldía se cumplimenta el 17 de julio de 2006.

Tercero

El 27 de julio de 2006, D. A. U. presenta escrito en el Registro del Ayuntamiento de Haro por el que considera innecesario presentar nueva documentación acreditativa del daño y de la relación de causalidad, si bien, caso de que el Ayuntamiento no considere suficientemente probados los hechos, solicita el recibimiento a prueba testifical de los bañistas presentes en el momento del accidente.

La Instructora del procedimiento admite la prueba el 4 de agosto de 2006 y requiere al interesado que proponga a los bañistas testigos oculares del accidente. El 4 de septiembre de 2006, D. A. U. propone sendos testigos, con indicación de su domicilio a efectos de notificaciones.

Cuarto

El 24 de abril de 2007, la Alcaldía remite escrito a D. A. U. en el que literalmente señala que *"habiéndose detectado defecto de documentación en el expediente incoado por reclamación (...), solicito nos remitan copia de la reclamación presentada en su día, así como de todos los documentos que hayan presentado en relación con dicha reclamación en estas oficinas municipales, con el fin de reconstruir el expediente "*. El escrito es notificado el 27 de abril de 2007.

El requerimiento es cumplimentado mediante escrito de 2 de mayo de 2007, registrado el 3 de mayo de 2007. El representante interesa *"que, a los efectos del cómputo de los plazos legales para resolver el presente expediente, el Ayuntamiento haga constar expresamente en el expediente como nueva fecha de inicio del mismo la de la presentación del presente escrito, fecha a partir de la cual se va a reconstruir el expediente "*.

Quinto

El 7 de mayo de 2007, la Instructora del procedimiento remite sendas citaciones de comparecencia a los testigos D. J. L. S. F., de Santo Domingo de la Calzada (La Rioja), y D. J. M. A. C., de Bergara (Guipúzcoa), debidamente notificadas.

Sexto

El 14 de mayo de 2007, el Alcalde remite a la Compañía aseguradora del Ayuntamiento copia de la Resolución de admisión a trámite de la reclamación de responsabilidad

patrimonial, de 13 de julio de 2006, del que se acusa recibo mediante correspondencia comercial el 18 de mayo de 2007.

Séptimo

El 7 de junio de 2007, tiene lugar la comparecencia de uno de los testigos, pues, según se acredita por la Instructora, otro de los testigos manifiesta telefónicamente la imposibilidad de asistir el día señalado ni en días laborables (de lunes a viernes).

Octavo

El 13 de junio de 2007, el Arquitecto municipal emite informe sobre los hechos. Manifiesta literalmente, tras hacer mención del informe de inspección ocular de la Policía local y la referencia al suelo "muy resbaladizo", que:

"Es preciso hacer constar que durante los últimos años se ha dado una capa de material antideslizante a base de resinas y arena fina que soluciona el problema entonces detectado. En consecuencia, a juicio del técnico que suscribe, sí puede achacarse que los daños acaecidos sean consecuencia del mal estado del pavimento".

Noveno

El 14 de junio de 2007, la Instructora del procedimiento da trámite de audiencia a la Compañía aseguradora del Ayuntamiento, a la empresa concesionaria de la gestión de las piscinas municipales, así como el interesado, constanding justificación de la notificación practicada.

Sólo el interesado, mediante escrito registrado de entrada el 21 de junio de 2007, presenta alegaciones, reiterando su derecho la indemnización del daño, por concurrir los requisitos exigidos y la relación de causalidad.

Décimo

El 19 de septiembre de 2007, la Instructora redacta Propuesta de resolución estimatoria de la reclamación interpuesta, al existir relación de causa-efecto entre el daño sufrido por el reclamante y el funcionamiento de la Administración municipal, dado que el informe técnico reconoce que el material es muy resbaladizo y que en los últimos años se ha dado una capa de material antideslizante a base de resinas y arena fina y se dan los requisitos necesarios para que el daño sea indemnizado, de acuerdo con el ordenamiento jurídico aplicable.

El expediente es informado favorablemente por la Comisión Informativa de Servicios, Personal y M.A., en su reunión de 1 de octubre de 2007. De acuerdo con la Propuesta de resolución, se solicita el informe de este Consejo Consultivo, por conducto del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 22 de febrero de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 28 de febrero de 2008, el Ayuntamiento de Haro a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 28 de febrero de 2008, registrado de salida el 28 de febrero de 2008, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y Ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

El art. 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11 .g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 €. Al ser la cuantía de la presente reclamación superior a 600 €, nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública

De acuerdo con el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, enunciado en el artículo 106.2 de la Constitución Española y desarrollado en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, mediante el R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), pueden sintetizarse así:

1.º.- Existencia de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (lesión antijurídica). El daño ha de ser efectivo (no hipotético, potencial o de futuro, sino real), evaluable económicamente (bien se trate de daños materiales, personales o morales) e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2.º.- Que el daño sufrida sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.

3.º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4.º.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad directa de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos), objetiva (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido "ilícita") y general (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración).

Este sistema de responsabilidad objetiva, no culpabilístico, no constituye, sin embargo una suerte de "seguro a todo riesgo" para los particulares respecto de cualquier clase de daño que pueda derivarse directa o indirectamente de una actuación administrativa. En efecto, el sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones Públicas.

Tercero

Examen del plazo de prescripción de la acción

La primera cuestión a examinar en un orden lógico es la relativa al plazo de prescripción de la acción de responsabilidad que es de un año, de acuerdo con el art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPC). En cuanto al cómputo del año, establece dicho precepto que *"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 presente caso, no consta expresa y categóricamente la fecha de curación, pues según el escrito de reclamación, el perjudicado siguió tratamiento rehabilitador *"hasta el 17 de junio de 2005, fecha en la que se da su estabilización terapéutica, aun cuando han persistido secuelas"*. Y a esa fecha se refiere el informe médico de valoración del daño corporal, *"fecha en que se puede concretar su estabilización terapéutica y lesional"*.

Si esa fuera la fecha de curación a tomar en consideración, la acción de responsabilidad se ejercita mediante escrito presentado en la Oficina de Correos y Telégrafos el 16 de junio de 2006, si bien la fecha de Registro de entrada en el Ayuntamiento de Haro es la de 19 de junio de 2006, fecha en la que, en consecuencia, habría prescrito el ejercicio de la acción, pues, por un elemental principio de seguridad jurídica, debe tenerse en cuenta ésta última fecha.

No obstante, el rigor derivado de esta aplicación estricta de las reglas de computo del plazo de prescripción, en el presente caso –pese a la falta de acreditación expresa de este importante dato-, lo cierto es que, con posterioridad a esa fecha, constan revisiones médicas de comprobación de la evolución del perjudicado, como la que se realiza el 1 de marzo de 2006. De tomarse esta fecha, ningún problema plantea el ejercicio de la acción, pues se realizaría dentro de plazo.

Paradójicamente, ninguna de estas cuestiones ha sido planteada por la Administración municipal actuante en el procedimiento tramitado.

Cuarto

La responsabilidad de la Administración municipal en el presente caso

En el caso sometido a nuestra consideración, existe un resultado lesivo corporal consistente en fractura supracondílea de codo izquierdo del menor, que precisó intervención quirúrgica para su reducción cerrada y fijación con 2 agujas Kierschner cruzadas y una dilatada rehabilitación. Ha quedado acreditada y ha sido admitida por la Administración municipal la relación de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio (suelo deslizante de las zonas próximas de acceso al tobogán de las piscinas municipales) y el daño producido. La valoración económica del daño la hace el reclamante apoyado en un informe médico, de especialista en valoración del daño personal. La Propuesta de resolución no cuestiona en modo alguno esta valoración y, en consecuencia, no habiéndose aportado por la Administración municipal otra valoración distinta, debiera aceptarse sin más la propuesta por el representante del perjudicado, sin que pueda ignorarse, como reiteradamente ha señalado este Consejo Consultivo, que la utilización de los criterios de valoración del daño corporal del Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, y en particular el "Sistema para la valoración de daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación", puede seguirse a título orientativo, al recoger criterios objetivos de valoración del daño, y siempre que ello resulte razonable, pues es evidente que el daño no se ha producido como consecuencia de un accidente de circulación.

No obstante, este Consejo Consultivo debe recordar que la Administración actuante debe practicar cuantas actuaciones instructoras sean necesarias para la correcta resolución del fondo del asunto. En el presente caso, es evidente que la determinación del período de sanidad del perjudicado es asunto relevante para la fijación del montante indemnizatorio e incluso para constatar si el ejercicio de la acción de responsabilidad se ha planteado dentro de plazo, como hemos señalado en el anterior Fundamento de Derecho. Sin embargo, este extremo no ha quedado acreditado expresa y directamente mediante la correspondiente alta sanitaria, en el Centro donde siguió el oportuno proceso de rehabilitación. Sólo de una manera indirecta, en el Informe médico, de parte, relativo a la valoración del daño corporal sufrido se deja

constancia de "...consultas médicas y tratamiento rehabilitador que finalizó con fecha 17-06-05, fecha en que se puede concretar su estabilización terapéutica y lesional". También el representante del perjudicado, en su escrito de reclamación, hace referencia al tratamiento rehabilitador "hasta el día 17 de junio de 2005, fecha en la que se da su estabilización terapéutica, aun cuando han persistido secuelas ". Y es que –en efecto- con posterioridad a esa fecha, constan visitas al Traumatólogo el 1 de marzo de 2006.

Es evidente, en consecuencia, que el documento acreditativo de la completa sanidad del perjudicado y, en todo caso, el alta médica del tratamiento rehabilitador debiera haberse solicitado por la Administración municipal como elemento fundamental para determinar con el rigor debido el montante indemnizatorio e, incluso, como ha quedado señalado, el ejercicio de la acción dentro del plazo. Carece de justificación la deficiente tramitación municipal de este procedimiento, incluido –al parecer-, el extravío del expediente que ha llevado a solicitar al representante del perjudicado la aportación de copia de su solicitud y documentación presentada para "reconstruir el expediente". No parece oportuno, dado el tiempo transcurrido desde la iniciación y reanudación del procedimiento, que se practiquen ahora nuevas actuaciones de comprobación que pudo y debió realizar la Administración en su momento oportuno y que, en consecuencia, al no haberlo hecho sólo a ella deben perjudicar.

No obstante, un elemental principio de correcta gestión de los recursos públicos debiera haber aconsejado y así habrá de hacerse en el futuro la practica de las más elementales actuaciones instructoras en orden a la correcta determinación de los hechos que sirven de fundamento a la resolución del procedimiento. Basta para comprobarlo que el informe médico de valoración del daño presentado justifica 3 días de hospitalización, cuando, en realidad, no llegan a dos, pues la caída se produce a las 18'45 horas del días 24, es trasladado al Hospital S. A. de Miranda de Ebro y con posterioridad (no se acredita este extremo) es trasladado a la Policlínica S. J. de Vitoria donde, el día 25.7.2004, es intervenido quirúrgicamente y dado de alta el siguiente día 26 de julio de 2004.

Quinto

Observaciones formales

Este Consejo Consultivo debe llamar la atención de los responsables municipales del Ayuntamiento de Haro acerca de la deficiente y tardía resolución del presente procedimiento, sin que consten circunstancias objetivas que justifiquen estas deficiencias y retraso. No es la primera vez que expedientes de responsabilidad patrimonial tramitados por ese Ayuntamiento han tenido una dilatada, insuficiente y defectuosa tramitación, que en el presente caso ha llegado hasta –parece ser- el extravío del expediente administrativo. Desde el 19 de junio de 2006, fecha de registro de entrada de la solicitud de la reclamación, han transcurrido hasta el momento presente veintiun meses, plazo que sobrepasa con creces los seis meses previstos

para la resolución y notificación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, plazo concluido el 19 de diciembre de 2006. Esta dilatada tramitación sin haber dictado resolución expresa y sin que se explique la razón de esta demora, carece de toda justificación e incumple las obligaciones legalmente establecidas de resolución dentro de plazo.

En relación con la duración del procedimiento y los efectos de la necesidad de "reconstruir el expediente" y la petición del representante del perjudicado de que se inicie nueva fecha de cómputo a partir de esta última, debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con el art. 13.3 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el procedimiento de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en relación con el art. 43.1 LPC, transcurrido el plazo de seis meses (que se produjo el 19.12.2006) sin resolver y notificar el procedimiento, por culpa imputable a la Administración, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular y, en consecuencia, expedita la vía del recurso contencioso administrativa.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento anormal de las piscinas municipales, servicio público cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento de Haro (La Rioja) y el daño sufrido por el menor M. Z. T. , como consecuencia de una caída producida por el suelo deslizante existente en el entorno del tobogán. La Administración municipal, que no ha practicado actuación instructora alguna, para comprobar el alcance del daño alegado, ha de indemnizar al perjudicado con la cantidad de 13.732,92 .

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero