



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 392/2006

(Sección 1ª)

La Laguna, a 21 de noviembre de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Educación, Cultura y Deportes en relación con la *Propuesta de Orden resolutoria del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización, formulada por J.D.G., por daños ocasionados como consecuencia de caída en edificio administrativo dependiente de la Consejería de Educación (EXP. 388/2006 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 19 de octubre de 2006, el Consejero de Educación, Cultura y Deportes remite preceptiva solicitud de Dictamen, a emitir por el procedimiento ordinario, con arreglo a lo dispuesto en los arts. 11.1.D.e), 12.3 y 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, y 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPRP), aprobado por Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en relación con la Propuesta de Resolución que finaliza el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado a instancia de J.D.G. (la reclamante) en petición de indemnización por los daños personales -no valorados inicialmente y cuantificados posteriormente en 123.767,36 €, más los intereses legales- derivados de la caída que sufrió en la zona de escaleras del edificio administrativo donde se encuentra la sede de la Inspección Educativa de la Consejería de Educación, a la que había acudido por cuestión concerniente a su nieta, alumna de Centro docente público dependiente de la Comunidad Autónoma.

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

2. La reclamación -que ha sido formulada por persona legitimada para ello, en cuanto titular de interés legítimo que se deriva del hecho de ser la perjudicada por los hechos (art. 31.1.a de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC, y art. 6.1 del RPRP)- ha sido interpuesta dentro del plazo de un año que contempla el art. 4.2 del RPRP.

Ha de significarse en este punto que el hecho lesivo tuvo lugar el 18 de enero de 2002; que la reclamación se presentó el 8 de abril de 2002; que el 16 de octubre de 2002 la reclamante presentó queja por la dilación en la tramitación y solicitó información sobre el estado del procedimiento (art. 35.a) LRJAP-PAC); que el 21 de octubre de 2002 el propio abogado de la reclamante remite a la atención del Servicio de Administración General la reclamación por ser de su competencia, tras acreditarse que la competencia no era de la Dirección General de Centros, pues el accidente no ocurrió en un Centro de enseñanza; que el 5 de marzo de 2004, la reclamante, a través de su abogado, interesa de la Consejería identificación ("nombre, dirección y teléfono") de la empresa responsable de las obras a las que se imputa el accidente y de la aseguradora de las obras; que, en escrito fechado el 28 de abril de 2004, se informa al letrado del contenido parcial, en sentido exculpatorio, de los informes administrativos obrantes en el expediente tramitado hasta entonces, interesando del mismo que "aclare su solicitud de información"; y que, con sendas entradas el 7 de julio (Dirección General de Promoción Educativa) y 28 de octubre de 2004 (Dirección General de Centros, Infraestructura Educativa), la perjudicada por los hechos formula reclamación complementaria de indemnización por responsabilidad patrimonial mediante escrito del que se desprende que las secuelas se consolidaron el 30 de septiembre de 2003, tras 519 días de baja.

3. Ha de señalarse que es la segunda vez que este expediente, y la Propuesta de Resolución que culmina el procedimiento del que aquel es expresión documental, se encuentra en este Consejo para preceptivo Dictamen.

En efecto, en su día se emitió el Dictamen 177/2005, de 14 de junio, en el que no se emitió un pronunciamiento sobre el fondo sino que se estimó precisa la retroacción de actuaciones dadas las deficiencias de procedimiento advertidas con afección a la coherencia interna y motivación de la Propuesta.

Resueltas las objeciones, se somete a la consideración de este Consejo la Propuesta de Resolución, nuevamente desestimatoria, habiéndose acreditado -con las

reservas que luego se dirán- el cumplimiento de los asimismo preceptivos trámites legales de aplicación, como el informe del Servicio cuyo funcionamiento ha ocasionado la presunta lesión indemnizable (art. 10.1, segundo párrafo del RPRP), la apertura y práctica del trámite probatorio, particularmente la que se le inadmitió en su día a la interesada, y el asimismo preceptivo trámite de audiencia.

II

1. Conviene seguidamente traer a colación los aspectos más importantes de las objeciones realizadas en su día por este Consejo a los efectos no solo de recordatorio, sino, fundamentalmente, la acreditación de la adecuada coherencia de la instrucción precedente con el complemento documental aportado al expediente tras la emisión del Dictamen.

A. La indumentaria de la reclamante, pues al parecer “calzaba unos zapatos tipo plataforma y llevaba unas gafas de color oscuro mientras permaneció en el interior del edificio”, afirmación contradicha -tachada de falsa- por la reclamante en el escrito de la primera audiencia.

B. Las características e iluminación de la escalera.

C. El régimen de limpieza, al parecer diario, del edificio. Aunque los hechos ocurrieron a las 13.30 horas, antes, pues, de que el servicio de limpieza actuara, no se aclara si se realizó la tarde anterior y, si se hizo, el personal de limpieza, que no fue llamado al procedimiento, podrá atestiguar los términos en qué estado se hallaba la escalera y como quedó tras el servicio; incluso si las obras seguían cuando acabaron el turno.

D. La inadmisión de la prueba testifical propuesta, a evacuar por la hija de la reclamante, fue asimismo cuestionada, al aplicársele analógicamente la causa de abstención del art. 28.2 LRJAP-PAC.

E. Los testigos de los hechos, que fueron la Maestra de Apoyo y “todos los trabajadores de la planta primera”, ninguno de los cuales, salvo la primera, mediante el informe compartido emitido a los dos meses de los hechos, pero sin pronunciarse sobre este extremo vital, fue llamado al procedimiento.

F. La zona de obras, que, según la Administración, estaba alejada 30 metros de la escalera en donde cayó la reclamante y estaba separada, de forma estanca, respecto del resto de la planta. Aunque de la documentación que obra en el expediente resulta que también se trabajó en el patio central, cuyo acceso -según el plano de la Dirección Facultativa-, está próximo al ascensor y la escalera por donde cayó la reclamante, aunque está aislado de la escalera del hecho por un "cerramiento de obra". Sin embargo, en el plano facilitado por la contrata ese cerramiento no es continuo, sino alterno, con la leyenda "obstáculos".

G. Tampoco hubo acuerdo sobre la realidad que expresan las fotografías del lugar (realizadas a los dos meses de los hechos por un investigador privado, en las que se aprecian restos) y que la contrata, en sus alegaciones, entiende que corresponden a la escalera de servicio y no a la principal donde ocurrió el accidente; o sobre si la reclamante fue auxiliada por el personal administrativo, según se dice en el Informe de la Maestra de Apoyo y del Encargado de la sede, o en modo alguno como afirma la reclamante en fase de alegaciones.

En suma, se entendió preciso insistir en ciertos hechos y datos relevantes concernientes al hecho lesivo y su posible causa, afectando al funcionamiento del servicio prestado: iluminación de la zona; color del piso y de los escalones; posible identificación de éstos mediante señal visual; solución de continuidad entre el piso y el primer escalón, no siendo lo mismo un resbalón que un tropiezo; garantía de limpieza de la zona o de ausencia de piedrecillas u otro material similar; indumentaria de la reclamante; testigos presenciales (hija y/o obreros); estanqueidad plena o no de la zona de trabajo y accesibilidad o no al patio desde la escalera de servicio.

2. A continuación ha de hacerse un breve extracto de la documentación aportada al expediente a resultas de la retroacción de actuaciones.

Todas las dudas y cuestiones planteadas por el Consejo en su Dictamen fueron trasladadas por la instrucción del procedimiento a las distintas Unidades y Servicios (Inspección educativa, Servicio de Prevención de Riesgos Laborales) para la oportuna aclaración de los hechos y circunstancias, que sin embargo no puede decirse que haya sido satisfactoria.

En efecto, con fecha 18 de julio de 2005 la Jefa de Sección del Área Técnica de Higiene Industrial emitió informe -que no se incorpora al expediente sino que se

transcribe en informe de la Dirección General de la Función pública, de 20 de julio de 2005- que, al socaire del tiempo transcurrido y el desconocimiento de las circunstancias existentes en el momento del accidente, se limita a detallar lo que disponen las normas respecto de las condiciones de seguridad de pavimentos y escaleras (pero no se aplicaron a la escalera de los hechos, ni consta que se haya hecho visita al respecto), que las condiciones de iluminación se explicitarán cuando se realice la "evaluación de riesgos del centro de trabajo" (que no se realizó, aunque sí se informa que las condiciones de iluminación de la escalera y de la escalera misma "no han tenido variación hasta el día de la fecha"); y en cuanto a las medidas preventivas, después de tres años nada se puede hacer. Eso sí, alega que la legislación de riesgos laborales impone el deber de cooperación cuando en un mismo lugar actúan trabajadores de dos o más empresas, a cuyo fin "la empresa contratada debía haber informado a la Administración (...) sobre los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, así como de las medidas preventivas aplicables a los riesgos detectados".

Por su parte, mediante escrito de 9 de septiembre de 2005, el Inspector responsable de Gestión, que hace las veces del informe preceptivo del Servicio, se limita a reproducir las alegaciones ya hechas constar en su día: que no había elemento alguno en el suelo procedente de las obras; que éstas se realizaban en la parte trasera del inmueble y no en las inmediaciones de la escalera; que por ésta no transitaban nunca los obreros; que la reclamante llevaba zapatos elevados y gafas oscuras; y que prestaron a la reclamante ayuda tras la caída. Sobre determinados aspectos sobre los que se le requería información (puntos 4 a 8 del cuestionario), se dice que "deben ser informados por los responsables de la Unidad Técnica de Construcción", informe que no se emitió. En comparecencia aparte, manifiesta que "nunca vio durante esa época que los obreros circularan por su lugar de trabajo (que se encuentra en las inmediaciones del lugar del accidente), ni que utilizaran la escalera donde se produjo el accidente".

Los funcionarios que prestaron ayuda a la reclamante tras el accidente se reiteran en sus manifestaciones, particularmente la que entendían vestimenta inadecuada de la reclamante, la inocuidad de las obras que se realizaban en la zona trasera, la limpieza de la escalera, y que la escalera tenía pasamanos.

La hija de la reclamante, cuyo testimonio fue en su día inadmitido, comparece en testifical, de cuyo interrogatorio resultan las siguientes conclusiones: que su madre no llevaba tacón alto ni gafas oscuras; que se encontraron obreros en la escalera y que no recibieron ayuda alguna. Lo que corrobora la propia reclamante en comparecencia, al manifestar que llevaba gafas de vista, que las obras no estaban señalizadas y que había obreros en la escalera.

3. La versión de los hechos no puede ser más distinta, según sea la parte que los relata. De hecho, hay una contradicción absoluta sobre aspectos esenciales para que este Consejo hubiera podido pronunciarse. Tampoco la instrucción complementaria ha sido perfecta. De hecho, ya que el incidente se produjo a consecuencia de la existencia de polvo o gravilla en los escalones, se hubiera debido traer al procedimiento al personal de limpieza, contratado, y que entraba a trabajar una vez concluyera la jornada laboral. Parece razonable entender que, con arreglo a los partes de trabajo o a su propia experiencia, el día de los hechos había polvo, y si no ese día en otros. Ya ha pasado tiempo, pero el personal que limpia unas dependencias sí puede recordar si una escalera estaba limpia o no en un periodo concreto, sobre todo cuando esa fecha se puede identificar referencialmente en relación a las obras que se estaban realizando. De hecho, en el Dictamen emitido por este Consejo se hizo especial hincapié en la necesidad de requerir, sobre la base de los partes de trabajo, la pertinente información al personal que llevaba a cabo la limpieza del edificio.

No tiene sentido repetir los trámites, informes y alegaciones que ya fueron evacuados en la anterior ocasión. Razonable era entender que reclamante, testigo - por otra parte, hija suya- y funcionarios se reiteraran con mayor o menor exactitud en sus propias posiciones. La instrucción complementaria debía haber insistido en aquellos aspectos que no habían tenido tratamiento o análisis. De todos ellos, algunos tuvieron respuesta y otros de forma insatisfactoria. Y otros, no se llevaron a cabo, como la visita del edificio por personal de prevención, pese a que se decía que había que hacerlo, o la asimismo recomendada intervención de la Unidad Técnica de Construcción. Pero lo que sorprende es que siendo una cuestión que atañía a la limpieza del piso del inmueble, no se haya llamado al personal que tenía ese encargo, que es el que podría aportar una prueba presuntiva de las habituales condiciones de higiene y limpieza del suelo en el tiempo en que llevaban a cabo las obras.

Es obvio que en las demás cuestiones esenciales, donde hay una contradicción manifiesta de versiones, no parece que haya margen para averiguar la verdad, aunque en este caso la duda favorece la versión de la instrucción -que se apoya en la presunción de veracidad de los informes administrativos-, pues la reclamante solo se ha apoyado en su propia versión y en la testigo, que es su hija. Pero no se hizo así. La instrucción complementaria, por incompleta e insuficiente, ha devenido inútil para el conocimiento fehaciente de la verdad.

Se trata de estimar o no la reclamación de una ciudadana por los daños sufridos a consecuencia del funcionamiento de un servicio público. Por seguro que se esté en la propia versión de los hechos, se debe agotar toda probabilidad probatoria, favorezca o no a la parte reclamante. La instrucción del procedimiento persigue la verdad material, no tiene por objeto defender a la Administración, defensa que se ha llevado a cabo por las distintas Unidades y Servicios que han emitido sus informes. Más aún cuando fue la misma instrucción la que requirió, con aportación de los partes de trabajo, que se inquiriera al personal de limpieza sobre las circunstancias de su servicio. Obviamente, si en su día no se pudo emitir Dictamen de fondo, tampoco se puede en esta ocasión.

Se debe cumplir, en definitiva, la instrucción complementaria a que se refieren los escritos que se encuentran a los folios 114 y 118 del expediente.

CONCLUSIÓN

Procede retrotraer de nuevo las actuaciones al objeto de completar el expediente en los términos que han quedado expuestos en el Fundamento II.3; y una vez se cuente con los presupuestos fácticos indispensables, este Consejo efectuará el pertinente pronunciamiento sobre el fondo en relación con la Propuesta de Resolución consecuentemente formulada, a remitir a este propósito.