

Expediente Núm. 70/2008  
Dictamen Núm. 3/2009

**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*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de enero de 2009, con asistencia de los señores y señora 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, la interesada 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 (...) se encontraba bajando por la escalera de la playa de San Lorenzo que figura identificada con el nº ..... (...) resbaló con el verdín existente en los

peldaños de la misma, cayendo a la zona de las rocas 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, “trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital ....., por el Servicio de Traumatología se le efectúa el siguiente diagnóstico: ‘contractura cervical’, así como pinzamiento lumbar, precisando collarín e iniciando situación de incapacidad temporal el 11 de septiembre de 2006, a causa de las lesiones que dicha caída le produjeron”. Añade que “el proceso de estabilización de sus lesiones se extendió, por tanto, desde el día del accidente, 7 de septiembre de 2006, hasta el 17 de mayo de 2007 (fecha en la que es dada de alta por el Servicio de Rehabilitación del Hospital .....); siendo todos estos días improductivos”.

Cuantifica la indemnización en diecinueve mil trescientos veintiséis euros con cincuenta y cinco céntimos (19.326,55 €).

Acompaña a la solicitud, copia de los siguientes documentos: a) informe del Servicio de Traumatología del Área de Urgencias del Hospital ....., de 7 de septiembre de 2006; b) parte médico de baja de incapacidad temporal, de fecha 11 de septiembre del mismo año; c) denuncia presentada por la interesada ante la Policía Local de Gijón el día 9 de septiembre de 2006, en la que manifiesta que, cuando se encontraba paseando por la altura de la escalera de acceso a la playa nº ....., iba en compañía de una persona que, a su vez presenta otra denuncia a la Policía; d) informe del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de 17 de marzo de 2007; e) informe del Servicio de Rehabilitación del referido hospital, de 17 de mayo de 2007; f) dos informes médicos privados, g) cinco fotografías del lugar que identifica como “zona donde se produjo el accidente”.

2. Obra en el expediente una diligencia, de fecha 19 de octubre de 2007, de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón, en la que se hace constar que se incorpora como anexo nº 1 un expediente anterior, formulado por la misma reclamante y sobre el mismo asunto. El referido anexo se encuentra integrado por: a) una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por la interesada en septiembre de 2006 (resultando ilegible la fecha) y la documentación que adjunta a dicho escrito; b) el informe de la Inspección de Guardia de la Policía Local, en el que se expone que, el 10 de septiembre de 2006 se hace inspección en la zona del supuesto accidente y comprueban, que la misma “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 al que se adjunta un reportaje fotográfico; c) comunicación requiriendo a la reclamante para que subsane o mejore su solicitud; d) escrito de la interesada registrado en el Centro Municipal de la Arena del Ayuntamiento de Gijón el día 27 de octubre de 2006, reiterándose en su solicitud inicial y manifestando que será “cuando alcance la plena curación de sus lesiones” el momento en el que podrá determinar la evaluación económica de los daños sufridos; e) Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, de 2 de noviembre de 2006, notificada el día 15 a la interesada, declarándola desistida de su solicitud; f) escrito de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, de fecha 14 de noviembre de 2006, solicitando informe a los Jefes del Servicio de Salvamento y de la Sección de Inventario en relación con los hechos denunciados; g) escrito de la Jefa del Servicio de Salvamento en el que se indica que no le consta ninguna información sobre los citados hechos, ni parte de asistencia alguno, y que el horario de dicho Servicio “a partir del 1 de septiembre, es de 10 a 20 horas y según los hechos relatados, éstos ocurren a partir de las ocho de la tarde”; h) informe del Jefe del Negociado de Patrimonio, en el que se aclara que “tanto la playa de San Lorenzo como las escaleras de acceso son de titularidad estatal./

En lo que respecta a los trabajos de mantenimiento de la playa y sus accesos se considera que debería emitirse informe desde las Áreas de Seguridad Ciudadana y Medio Ambiente”; i) escritos de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, de fechas 4 de diciembre de 2006, requiriendo informe a la Jefa del Servicio de Protección del Medio Ambiente, y de 12 de diciembre del mismo año solicitando también informe a la Empresa Municipal de Limpieza de Gijón, S. A. (en adelante Emulsa) y al Jefe del Servicio de Obras Públicas; j) informe emitido por la Jefa del Servicio de Medio Ambiente, de fecha 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”; k) 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 nº ..... (...) el día 9/09/2006”; l) 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 nº ..... 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”.

**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 primero de ellos señala, con fecha 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 (...). La zona en la que supuestamente se produjo el accidente la visibilidad es buena y que 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". Adjunta tres fotografías.

Con la misma fecha, emite informe el Director General de Servicios de Emulsa. En él subraya "que 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 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 ..... a la nº ..... es una zona de rocas, que queda al descubierto en bajamar (...). La escalera nº ..... 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. Con fecha 29 de noviembre de 2007, la reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito interesándose por el estado de

tramitación de su reclamación. Al respecto, el día 21 de diciembre de 2007, se le notifica un escrito de la Alcaldesa informándole que está en fase de instrucción y en el momento oportuno se le dará trámite de audiencia.

**6.** Mediante escrito de 20 de noviembre de 2007, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón 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" y que, a la vista del mismo, del cual adjuntan copia, se desprende que el mantenimiento y conservación del lugar objeto del accidente de la presente reclamación corresponde al Ayuntamiento de Gijón.

**7.** 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 la reclamante, y otro ciudadano 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".

**8.** Con fecha 6 de febrero de 2008, se comunica a la reclamante que ha finalizado la instrucción del procedimiento y que puede examinar el expediente y formular alegaciones.

Mediante escrito registrado de entrada en el Centro Municipal de la Arena el día 20 de febrero de 2008, la interesada insiste en los hechos alegados en su reclamación inicial, y se remite íntegramente, 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 en el momento del accidente”.

9. 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 de la recurrente”.

10. 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 traen origen el día 7 de septiembre de 2006; no obstante, hemos de tener en cuenta que la interesada ha estado sometida a tratamiento en el Servicio de Rehabilitación del Hospital ..... hasta el 17 de mayo de 2007, en que es alta, según se desprende del informe de dicho Servicio obrante en el expediente, 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 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 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.

Asimismo, consideramos 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 aquella 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.

En consecuencia, consideramos 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 del expediente cuya incorporación se solicita por la interesada, es o no

necesaria la práctica de la testifical antes referida. De esa manera, habrá de dictarse resolución expresa resolviendo 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, retrotrayendo las actuaciones al momento oportuno y, una vez cumplimentados los trámites, continuar el procedimiento, dando de nuevo audiencia a la reclamante y recabando, en su momento, de este Consejo el preceptivo dictamen.

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.