

Expediente Núm. 154/2010
Dictamen Núm. 73/2011

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 3 de marzo de 2011, 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 V. E. de 24 de mayo de 2010, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por daños tras una caída en una escalera de la playa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 29 de julio de 2009, se presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al mismo, por daños tras una caída en una escalera de la playa el día 29 de julio de 2008.

El reclamante refiere haber resbalado y caído al suelo cuando intentaba acceder a la playa, a través de la escalera, Especifica que el suelo estaba mojado “dado que en aquel momento, un operario de Emulsa lo estaba limpiando con agua a presión mediante manguera”.

Señala que, como consecuencia de la caída se le diagnosticó una fractura de muñeca derecha, por la que precisó intervención quirúrgica y tratamiento médico, y que recibió el alta médica el día 23 de abril de 2009.

A su juicio, “la lesión producida debe calificarse de antijurídica, pues la escalera de la playa de San Lorenzo (...) constituye el acceso habilitado de los peatones” a la misma, y “es imputable al Ayuntamiento de Gijón, como responsable del estado de las escaleras de acceso a la playa, en virtud de las competencias que ostenta “en materia de pavimentación, conservación de las vías públicas urbanas, uso seguro de las vías públicas, limpieza viaria y recogida de residuos, todo ello, en razón de su deber de vigilancia por falta de cuidado en el mantenimiento de las condiciones mínimas de seguridad”.

Añade que “además de encontrarse el suelo de las escaleras mojado, el acabado de su pavimento era totalmente liso, sin abujardar, característica que se hace necesaria cuando el mismo presenta un plano inclinado que lo hace resbaladizo, máxime si está mojado”.

Afirma la existencia de un nexo causal entre el daño sufrido y el actuar de la Administración, ya que “si el acabado del suelo estuviese abujardado y (...) se hubiera procedido a señalar el riesgo de caídas o acotado el acceso por dichas escaleras, el siniestro no se hubiera producido”. Niega fuerza mayor o culpa en su conducta.

Valora el daño en veintitrés mil novecientos ochenta y siete euros con noventa y cuatro céntimos (23.987,94 €), por 245 días improductivos -2 de ellos hospitalarios-, 23 días no improductivos, más factor de corrección y secuelas que tasa en 10 puntos de perjuicio fisiológico y 1 punto de perjuicio estético ligero, también con factor de corrección.

Como medios de prueba propone que se requieran a la Policía Local las diligencias practicadas por el hecho, documental que aporte y testifical en la persona que identifica. Acota los archivos que contengan información relacionada con los hechos y especialmente el archivo del Servicio de Obras Públicas del Ayuntamiento de Gijón, en que consta el cambio de pavimento de la escalera de la playa de San Lorenzo de Gijón, con fecha posterior al

accidente, por presentar pavimento deslizante con riesgo de caídas al mismo nivel.

Acompañan a la reclamación los siguientes documentos: a) Parte del Jefe de la Policía Local a la Empresa Municipal de Limpieza, del día 6 de agosto de 2008, en el que se comunica que el día 29 de julio, a las 11:45 horas, un agente de la Policía Local informa que “acude a la playa de San Lorenzo, escalera, donde (el ahora reclamante) (...) manifiesta que cuando bajaba la escalera, ésta se encontraba mojada, ya que un operario de Emulsa la estaba regando y que patinó y se cayó./ Que tras avisar a los servicios sanitarios, éstos se presentan en el lugar y manifiestan que tiene la muñeca rota”. Añade que “el agente pudo observar cómo, efectivamente, un operario se encontraba regando con una manguera y que la escalera se encontraba mojada y resbaladiza”. b) Hoja de informe del Servicio de COT de un hospital público del día 31 de julio de 2008, según el cual el reclamante “ingresa por haber sufrido una caída casual a consecuencia de la cual padece una fractura desplazada de extremidad distal de radio dcho./ De urgencia se procede a reducción bajo anestesia axilar y osteosíntesis (...). El control Rx es satisfactorio por lo que es alta en el día de la fecha”. Consta ingreso el día 29 de julio de 2008. c) Hoja de Consulta médica del Servicio de Rehabilitación de un hospital público, de 23 de abril de 2009, en la que se indica que “ha seguido tto. rehabilitador (...) desde el 12-01-09 hasta la actualidad, con mejoría progresiva. Alta por mejoría en la fecha de hoy”. d) Informe pericial relativo a la valoración del daño datado el 3 de julio de 2009. e) Pliego de preguntas para deposición de la testigo.

2. Con fecha 19 de agosto de 2009, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informe al Servicio de Obras Públicas y a Emulsa.

El día 31 de agosto de 2009, la directora gerente de Emulsa remite informe del Servicio de Higiene Urbana con fotografías. El informe, datado el 29 de agosto, hace constar el equipo que lleva el operario que realiza el baldeo de las escaleras del muro, y relata el procedimiento a través del que se realiza esta

operación. Añade que “No tenemos constancia de los hechos”. En el informe se insertan dos fotografías.

El día 7 de octubre de 2009, el Jefe de la Sección Técnica de Apoyo informa que “el lugar en el que supuestamente se produjo el accidente (...) es una de las escaleras de acceso a la playa de San Lorenzo, concretamente la n.º/ En general, dichas escaleras están construidas en piedra caliza, que en presencia de agua resulta resbaladiza./ El pavimento de la escalera se encuentra en buen estado, si bien puede estar mojado no solamente por el riego de Emulsa sino por las mareas./ Por otra parte, las condiciones de deslizamiento se ven agravadas por el tipo de calzado empleado, si bien lo lógico es que este sea adecuado para caminar por la playa y la zona de roca en la zona que se encuentra este acceso./ La construcción de dicho acceso fue realizada por la Demarcación de Costas y está dentro de la zona marítimo-terrestre, gestionada por dicho organismo./ El Ayuntamiento en la zona de la playa únicamente se ocupa de la pintura de la barandilla y de la señalización de la misma”. Adjunta fotografías.

3. Por escrito presentado en un registro municipal el día 4 de diciembre de 2009, el reclamante solicita información por escrito del trámite en que se encuentra su reclamación y el número de expediente que se le ha asignado.

4. Por Resolución de la Alcaldía de 12 de enero de 2010, se admite la prueba documental y testifical propuesta por el reclamante y se fija día y hora para su práctica.

El día 25 de marzo de 2010 se practica el interrogatorio de la testigo propuesta por el reclamante, que resulta ser su esposa. Afirma ser cierto que el día 29 de julio de 2009, sobre las 11:15 horas, intenta acceder junto a su esposo -ahora reclamante- a la playa de San Lorenzo, zona, a través de la escalera; que su esposo resbala, cae al suelo y recibe un fuerte golpe; que el suelo de la escalera se encontraba mojado y resbaladizo; que en aquel momento un operario de Emulsa lo estaba limpiando con agua a presión

mediante manguera. También dice que el suelo de la escalera el día 29 de julio de 2008, era de loseta lisa, sin abujardar y que ha sido cambiado en fechas posteriores al accidente, dadas las reiteradas quejas de los usuarios de la playa. Afirma que en el lugar del accidente se personó una dotación de la Policía Local, y que a consecuencia de la caída su esposo se fracturó la muñeca. A las preguntas formuladas por el Ayuntamiento, la testigo reconoce que vieron al operario de Emulsa hacer las labores de limpieza; que la escalera tiene barandillas en el lado izquierdo y que se veía perfectamente que el suelo estaba mojado. Sobre el calzado que llevaban, responde que chancas como siempre y que iban agarrados a la barandilla.

5. Con fecha 20 de abril de 2010, se notifica al reclamante un oficio de la Alcaldesa de Gijón, relativo a la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 28 de abril de 2010, el reclamante se persona en las dependencias municipales para tomar vista del expediente, que se le facilita.

6. Con fecha 15 de mayo de 2010, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Como fundamentos de la misma esgrime que “no está acreditada la relación causal, entre el desgraciado accidente y el funcionamiento de los servicios municipales, a los que no puede en modo alguno serles exigido que dichas labores de limpieza no se efectúen toda vez que dentro de las obligaciones que compete a la Administración se encuentra la de limpieza de la zona. Y esta limpieza se estaba haciendo de forma adecuada y perfectamente visible”, y que “no puede se imputada a la Administración Local un mal funcionamiento del servicio por la colocación de un pavimento inadecuado por resbaladizo, toda vez que dicho pavimento y las condiciones del mismo no son determinadas por la Entidad Local, sino por (...) la Demarcación de Costas”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de mayo de 2010, registrado de entrada el día 26 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 alguno 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 29 de julio de 2009, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 29 de julio de 2008, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado, sin necesidad de atender a la determinación del alcance de las secuelas.

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 habiendo asumido la instrucción del mismo el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, se suscriben por otros órganos administrativos diversas actuaciones que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían haberse resuelto por el propio órgano instructor. La segunda se produce porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar al interesado, 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.

En la reclamación se formula reproche tanto al servicio de limpieza como al estado de la escalera. Habida cuenta de que esta se ubica en zona marítimo-

terrestre, de titularidad estatal, entendemos que debió comunicarse la reclamación al órgano de la Administración General de Estado competente en la materia, para que tuviera conocimiento de la misma y formulase las consideraciones oportunas. Sin embargo, no estimamos necesaria la retroacción del procedimiento pues la realización de este trámite no alteraría la resolución final del caso, máxime cuando los servicios municipales han informado sobre el estado de la escalera.

Por último, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o

circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Es objeto de análisis una reclamación de daños sufridos tras una caída en una escalera de la playa el día 29 de julio de 2008. A este Consejo no le ofrece duda la realidad del percance, así como la de la lesión sufrida, consistente en fractura de la extremidad distal del radio derecho, a la vista de

la testifical prestada por su esposa y de los informes médicos incorporados al expediente.

El interesado atribuye la caída a que el suelo de las escaleras estaba mojado y el pavimento, sin abujardar, y afirma la existencia de nexo causal entre el daño sufrido y el actuar de la Administración, ya que -a su juicio- si el acabado del suelo estuviese abujardado y se hubiera procedido a señalar el riesgo de caídas o acotado el acceso por las escaleras, el siniestro no se habría producido. Considera que el daño es imputable al Ayuntamiento de Gijón, como responsable del estado de las escaleras de acceso a la playa, en materia de pavimentación, conservación de las vías públicas urbanas, uso seguro de las vías públicas, limpieza viaria y recogida de residuos, en razón -dice- “de su deber de vigilancia por falta de cuidado en el mantenimiento de las condiciones mínimas de seguridad”.

La propuesta de resolución consigna la falta de competencia del Ayuntamiento en lo que se refiere al suelo de la escalera, que se encuentra en zona de dominio público estatal. No obstante, los servicios municipales que informan en el procedimiento señalan que la escalera en cuestión se encontraba en buen estado, y que el Ayuntamiento “en la zona de la playa únicamente se ocupa de la pintura de la barandilla y de la señalización de la misma”.

El artículo 25.2, epígrafe I), de la LRBRL establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en materia de “servicios de limpieza viaria”, y el artículo 26.1, epígrafe a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de “limpieza viaria”, por lo que con independencia de la responsabilidad de otras Administraciones por otros títulos de imputación, debemos examinar la concurrencia de responsabilidad municipal derivada del funcionamiento del servicio de limpieza, y en concreto, por la falta de señalización o acotación de la zona que reprocha el reclamante.

En su escrito inicial reconoce el interesado que en el mismo momento en que él y su esposa accedieron a la playa por la escalera número, un

operario realizaba las labores de limpieza en la misma, especificando incluso que lo hacía con “agua a presión mediante manguera”. Estas manifestaciones ponen de manifiesto que nos encontramos ante una actuación municipal inherente al propio funcionamiento del servicio de limpieza, realizada con los medios habituales. Además, del tenor de sus propias manifestaciones, hemos de considerar que tales labores resultaban notorias, lo que a nuestro juicio hace innecesario que se proceda a acotar o señalar específicamente tales trabajos, medidas que ninguna información adicional añadirían, más allá de la que brinda su propia evidencia, e incluso podrían constituir, en sí mismas, nuevos obstáculos para los usuarios de la playa.

Por otra parte, parece oportuno concluir, como señala el interesado, que la existencia de agua por efecto del baldeo sobre las escaleras, aumenta el riesgo de que se produzcan resbalones; sin embargo, ese riesgo resulta ser de la misma naturaleza que el que se produce por motivos naturales, mareas u oleaje, que afectan a esa escalera, y que los usuarios afrontan, en su caso, incrementando la atención y el cuidado en el deambular en función de tales indicios de peligro. A idéntica conclusión hemos de llegar en este caso, en el que las labores temporales de baldeo, y por tanto la existencia momentánea de agua sobre las escaleras, resultaban evidentes, y siendo así, lo esperable y exigible es que sea el propio usuario quien adapte su conducta a las condiciones patentes de la escalera.

En definitiva, no cabe apreciar nexos causal directo y exclusivo entre el funcionamiento del servicio público de limpieza y la lesión del reclamante, por interponerse en el mismo la actuación del propio interesado, que ha de considerar como propia la responsabilidad de los riesgos de bajar a la playa consciente de las condiciones patentes en que se encontraba en aquellos momentos la escalera de acceso.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

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.