

Expediente Núm. 158/2011  
Dictamen Núm. 368/2011

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*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 9 de diciembre 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 esa Alcaldía de 17 de mayo de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por lesiones sufridas al pisar un cristal en la arena de la playa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de mayo de 2010, se presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito mediante el que la interesada formula reclamación de responsabilidad patrimonial por lesiones sufridas al pisar un cristal cuando paseaba por la playa de San Lorenzo.

Relata que el accidente se produjo “el día 1 de junio de 2009 (...) sobre las 17:00 horas aproximadamente” cuando, mientras caminaba por el arenal

con una amiga, “pisó algo extraño que ‘crujía’, a la altura de la escalera número 2”.

Explica que requerido el auxilio de “la Cruz Roja (...) vinieron con ambulancia, y ante la herida incisa con cristal en planta del pie, le realizaron un vendaje oclusivo, y como no tenían para coser ni curar le dijeron que tenía que ir al centro de salud”.

Refiere que “ante esta situación”, que califica como “totalmente negligente y desde luego de la más absoluta dejadez”, se desplazó en taxi hasta un hospital, “y allí fue atendida de una ‘herida en la planta del pie derecho’ (con un cristal). Se le realizó lavado, más limpieza, sutura y oclusión de la herida y se le indica un tratamiento”.

Sobre los perjuicios sufridos, precisa que “la dicente, auxiliar de enfermería hospitalaria en el SESPA, estuvo de baja médica desde el 3 de junio de 2009 (...) hasta el 3 de agosto de 2009, fecha en la que solicitó el alta voluntaria por cuanto se encontraba la herida cicatrizada, aunque los dolores persistían al apoyar el pie”, y manifiesta que “durante este tiempo estuvo en evaluación médica por el INSS a los efectos del pago de la IT con las pérdidas económicas de sueldo que ello le supuso”.

Continúa narrando que “además de las curas precisas, retirada de puntos, etc., tuvo que adquirir ‘Varisan Plan Descansil Med’ en la farmacia por importe de 24,50 euros (...), quedándole una cicatriz de importantes dimensiones en el pie, y sufriendo muchos dolores para posar el pie durante mucho tiempo, después de darle el alta”.

Seguidamente, refiere que “el día inmediato anterior” al del accidente “había habido partido del Sporting, último de la liga y que siguió en 1ª división, con lo que después, en esa noche hubo fiesta en la playa a la altura de la escalera 2, con grandes cuadrillas de personas bebiendo”, y manifiesta que “en otras muchas ocasiones se ha dado también esta circunstancia de encontrarse la playa de San Lorenzo en pésimas condiciones de limpieza con vidrios rotos en la arena”.

Finalmente, solicita una indemnización de quince mil euros (15.000 €) por “los conceptos que se han dejado especificados”.

Al escrito adjunta los siguientes documentos: a) Parte de intervención extendido, con fecha 1 de junio de 2009, por la Unidad de Transporte Sanitario del Equipo de Vigilancia y Salvamento en Playas del Ayuntamiento de Gijón, en el que se anota que la accidentada presenta una “herida incisa con cristal en planta pie” y que “se realiza vendaje oclusivo y se deriva a centro de salud para sutura”, anotando que se desplaza hasta aquel “por sus medios”. b) Informe de la asistencia prestada en un centro de atención primaria el mismo día del accidente, en el que consta que “se realiza lavado + limpieza + sutura x ATS + oclusión de la herida”. c) Parte médico de baja por incapacidad temporal, extendido el día 3 de junio de 2009 a causa de un “corte (herida)” provocado por “accidente no laboral”, y parte médico de alta, fechado el 3 de agosto de 2009. d) Factura de una farmacia, en concepto de “Varisan Plan Descansil Sil Med”, por importe de 24,50 euros. e) Tres fotografías de un pie en cuya planta se aprecia un corte suturado. f) Noticias de prensa en las que da cuenta de la aparición de cristales rotos en el arenal de San Lorenzo.

**2.** Con fecha 2 de noviembre de 2010, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informe al Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, a la Empresa Municipal de Limpieza y al Servicio de Salvamento.

**3.** El día 16 del mismo mes, el Jefe del Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento informa que “el día del suceso (01-06-2009), las pleamares fueron a las 10:21 y 22:47 horas y las bajamares a las 03:58 y 16:17 horas, a las que hay que sumar las dos horas de adelanto correspondientes al horario de verano (...). No consta ningún aviso de la existencia de cristales en la zona (...). A la hora del suceso (17:00 horas) en la escalera 2, faltaba 1 hora y 17 minutos para la bajamar. La mayor parte de la arena estaba mojada, ya

que en esa zona los recorridos de las mareas cubren por completo todo el arenal”.

4. Con fecha 10 de diciembre de 2010, el Director General de Servicios de la Empresa Municipal de Limpieza informa que la limpieza de la playa “se realiza entre las 06 horas y 12 horas./ El personal destinado a la limpieza es de 10 operarios./ Se limpia diariamente incluidos domingos y festivos./ Los medios utilizados son: tractor con criba, criba manual, rastrillos y palas de dientes”.

5. El día 15 de enero de 2011 la Jefa del Servicio de Salvamento informa que “el día 1 de junio de 2009, a las 17:09 horas, el Equipo Médico del Servicio de Vigilancia y Salvamento en playas del Ayuntamiento de Gijón asiste a (la interesada) de herida incisa en la planta del pie” y que “tras valoración por el médico de servicio, y realizadas las primeras curas, es derivada a un centro de salud para su tratamiento en requisitos de asepsia necesarios y no por falta de medios materiales, como se relata en el escrito de petición”. A este informe adjunta, entre otros documentos, un escrito de la unidad de transporte sanitario en el que se refleja que “el día 1 de junio de 2009 a las 17:09 horas a petición de la central de salvamento se acude con la unidad de transporte sanitario y su equipo a la escalera 2 de la playa de San Lorenzo. Al llegar al lugar se encuentran con una paciente que refiere que se ha efectuado una herida incisa con un cristal en la planta del pie./ Tras realizar las primeras curas y vendaje oclusivo 17:14 horas se deriva a la paciente para ser suturada en el centro de salud, por no reunir los requisitos de asepsia necesarios de un acto quirúrgico”. Se destaca, seguidamente, que “el dispositivo a disposición de la Playa de San Lorenzo es una UVI Móvil” y que el accidente sufrido no comportaba “riesgo vital”, por lo que “se ofrece” a la lesionada “la posibilidad de realizar el traslado al centro por sus medios dado que la utilización de la UVI Móvil está reservada para situaciones de riesgo vital o asistencia de emergencia al resto de los usuarios”.

6. El día 2 de febrero de 2011, la Alcaldía resuelve la admisión de la totalidad de la prueba documental presentada, lo que se notifica a la interesada el día 9 del mismo mes.

7. Con fecha 21 de febrero de 2011, se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

8. El día 14 de marzo de 2011, una letrada que actúa en representación de la interesada, según acredita mediante poder general para pleitos, presenta un escrito de alegaciones en el que afirma que “los servicios de limpieza no realizaron correctamente su función, ya que no es la primera ocasión en que se encuentran también vasos rotos en la arena de la playa”. Destaca que, “conforme a los horarios de pleamar y bajamar de ese día 1 de junio de 2011, los servicios de limpieza dispusieron más que nunca de un total de 6 horas para llevar a cabo la perfecta limpieza de la playa ya que la bajamar fue a las 05:58 horas (comenzando la limpieza a las 6:00 horas) y la pleamar a las 12:21 horas (cuando la limpieza finaliza a las 12:00 horas)”, y señala que “debe procederse a tener una mayor precaución en la zona de la escalera 2, porque es la zona más cercana a los lugares de copas en la que se concentran más jóvenes en la playa, sobre todo estando la marea baja totalmente a las 05:58 horas y encontrarse por tanto esa madrugada el arenal libre”. Precisa que “se trataba de una noche de sábado a domingo especial porque había finalizado la liga con un partido del Sporting en Gijón, y quedando este en primera división” y, seguidamente, reprocha al Servicio de Vigilancia y Salvamento que no le haya realizado “ni la limpieza de la herida ni sutura ni oclusión de la misma”, y que no disponga “de un vehículo, que no tiene por qué ser una UVI Móvil, para el desplazamiento de la persona que resulte herida en la playa”.

Por último, reitera su petición de indemnización que engloba, según refiere, “61 días de incapacidad temporal, más los días no invalidantes en los que persistía el dolor hasta que finalmente remitió”, así como las “pérdidas salariales por guardias” y los daños consistentes en “cicatriz de importantes dimensiones en la planta del pie; así como el tratamiento farmacéutico que tuvo que seguir”.

Al escrito adjunta una copia del calendario de la liga de fútbol 2008/2009.

**9.** Con fecha 29 de abril de 2011, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella señala que “está acreditado que los servicios municipales realizan una limpieza diaria de la arena (...) lo que lleva a la conclusión (...) del cumplimiento del estándar medio de funcionamiento del servicio sin que se observe deficiencia en la prestación del mismo, ni la reclamante ha acreditado tal circunstancia”. Seguidamente afirma que “dicho estándar de servicio de limpieza no alcanza a la obligación de eliminar de forma inmediata o perentoria cualquier clase de vertido o depósito por reducido que sea. En este sentido los usuarios del servicio han de ser conscientes de los riesgos inherentes al hecho de pasear por la arena por la que transitan generalmente muchas personas sobre todo a la hora en que se produce el hecho”. Por ello, concluye que, “acreditada la correcta prestación del servicio con arreglo al estándar exigible, y no siendo posible mantener una actuación permanente que erradique todos los riesgos que puedan producirse con motivo (d)el uso de la playa, no puede establecerse la relación de causalidad entre los daños y la actividad administrativa”.

**10.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de mayo de 2011, registrado de entrada el día 25 del mismo mes, 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, pudiendo actuar por medio de representante.

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 27 de mayo de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 1 de junio de 2009, por lo que, aun sin tener en cuenta el tiempo invertido en la curación de la lesión sufrida, 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 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 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.

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.-** Solicita la reclamante una indemnización por los daños derivados de un accidente sufrido en una playa.

En lo que a la efectividad de los perjuicios alegados se refiere, resulta acreditado que la interesada sufrió una herida incisa en la planta del pie cuyo tratamiento requirió sutura, según consta en los informes médicos aportados por la reclamante. También ha resultado probado que, por causa de la citada lesión, la perjudicada estuvo impedida para el desempeño de su ocupación profesional durante 61 días.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente

exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

La perjudicada achaca el mal sufrido a un funcionamiento deficiente de los servicios de limpieza que, según expresa en el escrito de alegaciones presentado en el trámite de audiencia, “no realizaron correctamente su función”. En el mismo escrito manifiesta que los servicios citados deberían haber tenido una “mayor precaución” al realizar la limpieza del área donde se produjo el accidente, por tratarse de la “zona más cercana a los lugares de copas” y realizarse el servicio tras una noche “especial”, de celebración de una victoria del equipo de fútbol local. El propio evento dañoso y el hecho de “que no es la primera vez que se encuentran también vasos rotos en la arena” constituyen, a juicio de la reclamante, las pruebas que acreditan el supuesto funcionamiento deficiente del servicio.

Al anterior reproche añade el del mal funcionamiento del servicio de vigilancia y salvamento de la playa que, según manifiesta, no le prestó “los debidos cuidados”, por no realizarle la limpieza y sutura de la herida, y por haberla derivado a los servicios sanitarios del sistema público sin poner a su disposición un vehículo para aquel desplazamiento. Sin embargo, la reclamante no explica en qué medida tal actuación contribuyó a la producción del daño de cuyo resarcimiento se trata y, en estas circunstancias, su reproche debe entenderse como una queja ajena al nexo causal en que se fundamenta la responsabilidad patrimonial objeto de reclamación y, por tanto, a nuestro análisis.

La competencia municipal en relación con la limpieza de la playa ha de examinarse atendiendo a lo establecido en la legislación especial que regula la materia, y en el presente caso a lo dispuesto en el artículo 115.d) de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, a tenor del cual la competencia municipal se extiende al mantenimiento de las playas y lugares públicos de baño en las

debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, así como a vigilar la observancia de las normas e instrucciones dictadas por la Administración del Estado sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas; ello en relación con las competencias que a los municipios atribuyen los artículos 25 y 28 de la LRBRL.

Atendido lo anterior -y también lo dispuesto en las Directrices Subregionales de Ordenación del Territorio para la Franja Costera, aprobadas por Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, en las que se califica la playa de San Lorenzo como urbana-, observamos que el Ayuntamiento de Gijón ejerce las competencias a las que se refiere el artículo 115.d) de la Ley de Costas asumiendo la responsabilidad del servicio de limpieza de la citada playa y, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento del mismo.

Sin embargo, con carácter previo al examen del cumplimiento por parte del servicio público municipal de sus obligaciones respecto a la limpieza de la playa de San Lorenzo, debemos analizar una cuestión meramente fáctica, como es la determinación de las circunstancias concretas en que se producen los hechos a los que la perjudicada vincula el daño reclamado. Pese a que la interesada no aporta una prueba directa de las circunstancias en las que se habría producido la lesión, consideramos que el informe de la unidad de transporte sanitario emitido el día 15 de enero de 2011 -personado el equipo en la escalera 2 del paseo marítimo, "se encuentran con una paciente que refiere que se ha efectuado una herida incisa con un cristal en la planta del pie"-, resulta indicio suficiente para considerar que la lesión se produjo efectivamente a consecuencia de un vidrio depositado sobre la arena de la playa.

Pese a no constar más detalles sobre la producción del accidente, la imputación a la Administración de los daños alegados nos sitúa en la obligación de enjuiciar lo que se conoce como estándares de rendimiento medio exigibles en la prestación del servicio público y, en definitiva, nos enfrenta a la cuestión concreta de si el deber de limpieza de la arena de la playa que asume el

Ayuntamiento alcanza a evitar en todo momento la presencia de cualquier objeto o sustancia en la arena, tanto los que puedan ser traídos por la fuerza del mar o resultantes de fenómenos naturales, como los depositados por terceras personas o los originados por cualquier otra causa.

A juicio de este Consejo Consultivo, el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe entender que el estándar del servicio de limpieza de la arena de la playa alcance a la obligación de eliminar, de forma perentoria y en cualquier momento del día, toda clase de vertido o depósito, por limitado o reducido que sea. Por ello, el usuario de la playa ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por la arena, por la que transitan generalmente muchas otras personas, especialmente a primera hora de la tarde de un mes de junio y en una playa urbana. El parámetro de la razonabilidad en el cumplimiento del servicio en este caso, a tenor de la descripción que se ha hecho por los responsables del mismo, permite calificar de adecuada su prestación, tanto por la periodicidad, que se declara diaria, como por el procedimiento que se utiliza. Por otra parte, ha de destacarse que las pruebas aportadas por la reclamante no alcanzan a probar el origen del cristal, por lo que uno de los presupuestos esenciales en que se sustenta su imputación de responsabilidad, esto es, que el objeto ya estaba en la arena cuando se produce la intervención del servicio de limpieza, no puede tenerse por indubitable.

En suma, no apreciamos la concurrencia de nexo causal entre el servicio público de limpieza de las playas y la lesión con un cristal en los términos descritos por la interesada. A ello hemos de añadir, con carácter general, que el instituto de la responsabilidad patrimonial no constituye un seguro universal que permita trasladar a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

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.