

Expediente Núm. 132/2014
Dictamen Núm. 129/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
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 5 de junio de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 23 de abril de 2014 -registrada de entrada el día 28 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Colunga formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la escalera de acceso a una playa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 26 de diciembre de 2013, el perjudicado presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Colunga, por las lesiones padecidas como consecuencia de una caída ocurrida el 16 de julio de 2013.

Expone que estaba “en las inmediaciones de la llamada playa, cerca del puerto, y cuando se disponía a bajar por una escalera que se encontraba instalada para el acceso al arenal resbaló perdiendo el equilibrio y cayéndose por la escalera”. Tras ser auxiliado por otras personas, se “percató” de que el accidente “se había producido al no tener la escalera unas condiciones mínimas de seguridad, siendo uno de los escalones de inferior tamaño tanto en huella como tabica respecto a los demás que conforman la escalera, así como la presencia de arena en las huellas de los escalones”, lo que “provocaba que la superficie estuviese resbaladiza”.

Manifiesta que aporta un informe pericial sobre las características de la escalera en el que se “concluye” que la misma “no cumple los requisitos legales aplicables (normativa de accesibilidad del Principado de Asturias ni la Orden de 9-3-1971 sobre condiciones de seguridad en los centros de trabajo)”.

Señala que a consecuencia del accidente requirió asistencia médica, siéndole diagnosticado inicialmente un “esguince de tobillo izquierdo” y dos días después una “fractura calcáneo izquierdo”, por lo que permaneció de baja desde el día de los hechos y hasta el 30 de noviembre de 2013.

Solicita una indemnización por importe total de nueve mil quinientos setenta y dos euros con ochenta y siete céntimos (9.572,87 €).

Identifica a tres testigos presenciales de los hechos, y aporta la siguiente documentación: a) Informe pericial sobre las escaleras, de fecha 22 de octubre de 2013, que incluye diversas fotografías. b) Diversos “informes médicos de atención y seguimiento”. c) Informe de valoración del daño corporal, de 20 de diciembre de 2013. d) Partes de baja y alta laboral.

2. Mediante Resolución del Alcalde de Colunga notificada al interesado el día 27 de enero de 2014, se acuerda el inicio del procedimiento y se nombra instructor del mismo. Consta en aquella también la fecha de recepción de la reclamación en el registro municipal, el plazo máximo para resolver y el sentido del silencio administrativo.

3. El día 27 de enero de 2014, el Instructor del procedimiento dicta Providencia por la que se admite la prueba testifical propuesta, se señala día y hora para su práctica y se recaban informes sobre los hechos de la Policía Local y del Servicio de Obras.

Consta en el expediente la notificación del citado acto al interesado y la citación de los testigos.

4. Con la misma fecha, un Agente de la Policía Local señala que no hay constancia de denuncia alguna o comunicación en relación con el accidente.

El día 29 de enero de 2014, el Jefe de Obras informa que la escalera de acceso "se lleva colocando más de doce años al comienzo de la época estival y se retira una vez pasado el verano, existiendo un consentimiento tácito del Servicio competente" -el "de Puertos"-, aclarando que antes de su instalación se comprueba su estado, "siendo utilizada en temporada alta por unos 300 usuarios diariamente sin que durante todo este tiempo se tenga conocimiento de ningún accidente ni ninguna reclamación por parte de ningún usuario".

5. El día 7 de febrero de 2014, el interesado presenta un escrito en el registro municipal en el que comunica que, "contactadas las testigos, han manifestado su imposibilidad de acudir" el día señalado por razones laborales, proponiéndose otra fecha cercana.

Finalmente, comparece una de ellas el 19 de febrero de 2014, practicándose la prueba testifical en presencia de un abogado que afirma acudir en representación del reclamante y cuya identidad coincide con la del domicilio indicado por este último a efectos de notificaciones.

La testigo reseña que el reclamante "metió el pie entre el primer y el segundo escalón" cuando se "dispuso (...) a bajar" por la escalera; cuestión en la que "se insiste (...) por entender que no resulta posible introducir el pie del modo que describe", reiterando esta su versión, y, en particular, que el

perjudicado “no resbaló en ningún momento”. Al preguntarle “por qué no se cayó ningún otro usuario durante toda la temporada” contesta, “que debió pisar mal”. No sabe decir “si la pendiente” de la escalera “es pronunciada”, aunque puntualiza que “recta no está”, y confirma que existía arena en los escalones.

6. Con fecha 3 de marzo de 2014, el Secretario del Ayuntamiento de Colunga emite un informe-propuesta en el que propone desestimar la reclamación, al desprenderse de la instrucción del procedimiento “que la caída fue debida a la exclusiva responsabilidad del interesado, como consecuencia de su falta de cautela al bajar por la escalera, y no como consecuencia del estado de la misma”. Se propone, además, “declarar el procedimiento suspenso hasta la emisión del correspondiente dictamen por parte del Consejo Consultivo”.

La propuesta se notifica al interesado, concediéndole un plazo de quince días “para formular alegaciones y presentar los documentos que estime pertinentes para la defensa de sus derechos; a tales efectos, se remite relación de documentos obrantes en el expediente para que, si así lo desea, pueda obtener copia de los mismos”.

En el extracto de Secretaría remitido a este Consejo, de fecha 24 de abril de 2014, se indica que “el interesado no ha ejercido” el “derecho” de acceso al expediente.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de abril de 2014, 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 Colunga objeto del expediente que analizamos, 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 Colunga, 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 Colunga está pasivamente legitimado en cuanto titular del servicio frente al 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 26 de diciembre de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 16 de julio del mismo año, 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.

Sin embargo, advertimos de que en la práctica del trámite de audiencia no se ha respetado lo previsto en el artículo 84.1 de la LRJPAC, que dispone su realización “inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”, pues en el caso examinado este se arbitra con posterioridad a la propuesta; irregularidad que, en todo caso, no produce indefensión.

Por último, la propuesta de resolución plantea la suspensión del transcurso de los plazos de tramitación del procedimiento por el tiempo que medie entre la solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo y su recepción, pero lo cierto es que no se ha acordado posteriormente en resolución alguna, lo que ha de tenerse en cuenta en relación con la falta de efectividad de la misma.

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 el interesado una indemnización por el daño sufrido tras una caída ocurrida cuando accedía a una playa en la localidad de Lastres.

De la documentación obrante en el expediente resulta acreditada tanto la certeza de la lesión padecida (fractura de calcáneo izquierdo), como la realidad del accidente.

En todo caso, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica 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 al interesado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

No obstante, en el presente caso la primera cuestión que es preciso dilucidar radica en algo previo, concretamente en la determinación de los hechos por los que se reclama. Como ya hemos señalado con ocasión de dictámenes anteriores, aun constanding la realidad y certeza del daño, la falta de prueba sobre la causa determinante de este sería suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impediría, por sí sola, apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

En el supuesto examinado, la confrontación entre el testimonio del interesado y la versión de la testigo que comparece durante el procedimiento impide alcanzar plena convicción respecto a la forma en que tiene lugar el percance.

Si bien ambos coinciden en que la caída ocurre al iniciarse el descenso hacia la playa, el primero afirma que “resbaló” por carecer la escalera de “unas condiciones mínimas de seguridad” -reducidas dimensiones de uno de los

escalones-, así como por “la presencia de arena en las huellas” de estos. En cambio, la segunda sostiene que el afectado “metió el pie entre el primer y el segundo escalón (...), al resultar la huella del primero de unas dimensiones inferiores al resto”, cayéndose hasta “el tercero o cuarto”. En la declaración testifical se insiste “en la cuestión”, al entender el Instructor del procedimiento “que no resulta posible introducir el pie del modo que describe la testigo”, y esta reitera su versión, precisando que el reclamante “no resbaló en ningún momento”.

En estas condiciones, la ausencia de prueba no permite dar por acreditadas las circunstancias del accidente que el reclamante manifiesta haber sufrido, lo que impide analizar si en el presente caso existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

Ahora bien, no puede dejar de advertirse que, con independencia del modo exacto en que se haya producido la caída -a causa de un resbalón o por un tropiezo-, el sentido de nuestro dictamen habría de ser igualmente desestimatorio aunque se hubiese determinado de forma precisa el mecanismo del percance.

Así, no cabe compartir, como pretende el reclamante, que la escalera haya de cumplir “los requisitos legales” establecidos en la “normativa de accesibilidad del Principado de Asturias ni la Orden de 9-3-1971 sobre condiciones de seguridad en los centros de trabajo”, que presumiblemente se alega en relación con la procedencia industrial de la escalera que el particular y el informe pericial indican. Al respecto (y con independencia de la referencia a la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo aprobada por dicha Orden, vigente únicamente en los términos expresados en la disposición derogatoria única del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las Disposiciones Mínimas de Seguridad y Salud en los Lugares de Trabajo), hemos de recordar que, como tuvimos ocasión de manifestar en nuestro Dictamen Núm. 44/2013, el “enquadre” de la citada Ley 5/1995 del Principado de Asturias, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y

Supresión de Barreras, “obliga (...), en cuanto a la valoración de la existencia de un anormal funcionamiento del servicio público, a descartar que las disposiciones de la norma autonómica” -en este caso, las especificaciones técnicas establecidas en la Ley para las escaleras en los espacios de uso público-, “en cuanto traslación a su vez de la legislación estatal mencionada, se constituyan de manera automática en parámetro o estándar objetivo de valoración del funcionamiento” del servicio público, consistente, en este caso, en la instalación, por parte del Ayuntamiento, de una escalera desmontable y de carácter estacional, “cuando el afectado no pertenece al colectivo de especial protección al que propiamente se destinan las prescripciones normativas examinadas, sin perjuicio del valor hermenéutico que pueda atribuírsele a tal normativa especial”; doctrina que consideramos plenamente aplicable al presente supuesto.

Por otra parte, existen datos adicionales que, aun no siendo concluyentes por sí solos, contribuyen a avalar que las condiciones de la escalera no resultan inadecuadas para su utilización, si bien esta, ciertamente, exige prudencia en su uso. Así, ha de señalarse que, a tenor de lo informado por el Jefe de Obras, no se ha tenido conocimiento a lo largo de los doce años en que la escalera presta servicio de ningún incidente similar, y, por lo que se refiere al carácter resbaladizo de los escalones, las fotografías aportadas por el interesado permiten advertir que su superficie presenta un relieve destinado, precisamente, a minimizar tal posibilidad. Por último, se observa que el informe pericial que acompaña el perjudicado, en el que se afirma la falta de idoneidad de la escalera, se elabora sin realizar un examen directo de la misma, pues esta ya había sido retirada.

En definitiva, lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría 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, deben soportarse 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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE COLUNGA.