

Dictamen Núm. 110/2020

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de mayo de 2020, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 14 de febrero de 2020 -registrada de entrada el día 21 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída producida mientras paseaba por una pasarela instalada sobre las dunas de una playa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 24 de agosto de 2018, el interesado presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Castrillón- por los daños sufridos tras una caída.

Expone que “el día 17 de junio de 2018, sobre las 13:30 horas, cuando paseaba por la pasarela de las dunas de la playa que va de a se cayó

debido a la ausencia de una de las tablas de madera” que la conforman y a “la carencia de señalización alguna advirtiendo del mentado desperfecto”.

Manifiesta que fue atendido en un primer momento por un socorrista y trasladado al centro de salud más cercano, y que a consecuencia del accidente sufrió “una fractura en el hombro derecho, además de varias heridas en la mano y en la rodilla”.

Señala que “en el momento oportuno cuantificará” su reclamación.

Alude a testigos presenciales cuyas señas ofrece “a requerimiento de la Corporación” o cuando se estime procedente.

2. El día 4 de junio de 2019, el reclamante presenta en una oficina de correos un escrito en el que precisa que tras ser atendido en el centro de Atención Primaria se le deriva al Hospital, diagnosticándosele la fractura indicada, cuyo tratamiento requirió inmovilización y rehabilitación hasta el 23 de octubre de 2018, fecha en la que es dado de alta. Indica que dada la persistencia de los dolores se le realizaron nuevas pruebas que determinaron la existencia de una “rotura del supraespinoso del hombro derecho y fisura del troquíter del húmero derecho (...), quedando incorporado a la lista de espera quirúrgica”.

Solicita una indemnización por importe de siete mil setecientos tres euros con diez céntimos (7.703,10 €).

Adjunta diversa documentación médica, un informe pericial en el que se determinan diversas secuelas y el informe elaborado a solicitud del reclamante por una Técnica del Departamento de Protección Civil del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias, fechado el 11 de julio de 2018. En él se reseña que el parte de actuación del equipo de salvamento de la playa constata “heridas en mano y rodilla después de sufrir una caída (...) como consecuencia de la falta de tablas en la pasarela”.

3. Con fecha 20 de junio de 2019, la Alcaldesa dicta Resolución por la que se acuerda “admitir a trámite la reclamación” y nombrar Instructora y Secretaria del procedimiento. En ella se deja constancia de su fecha de recepción, del

plazo máximo de resolución y su notificación y del sentido del silencio administrativo.

Consta en el expediente su notificación al interesado.

4. El día 26 de agosto de 2019 emite informe la Jefa de Obras, Servicios y Medio Ambiente del Ayuntamiento de Castrillón. En él manifiesta que la pasarela de las dunas “se encuentran en dominio de Demarcación de Costas, organismo al que se le ha transmitido en múltiples ocasiones el estado en el que se encuentran las tablas que conforman” aquella.

Añade que “desde este Servicio (...), en virtud de las competencias municipales en materia de mantenimiento de las infraestructuras”, se “viene realizando continuamente el mantenimiento de las pasarelas de madera de la zona de dunas entre y Dicho mantenimiento corresponde a la fijación de las tablas sueltas y reposición de tablas deterioradas”.

5. Con fecha 27 de agosto de 2019, el Jefe de la Policía Local en Funciones señala que el incidente no consta en los archivos policiales.

6. El día 6 de septiembre de 2019, el interesado presenta en el Registro Electrónico dos fotografías de la pasarela en la que se produjo el accidente en las que se aprecia la falta de una tabla y el buen estado general de la misma.

7. Habiéndose comunicado al interesado la apertura del trámite de audiencia, con fecha 11 de diciembre de 2019 manifiesta este su conformidad con la documentación obrante en el expediente.

8. El día 12 de febrero de 2020, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio al considerar que “no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron”, toda vez que no media informe de la policía.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de febrero de 2020, 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 Castrillón 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 Castrillón, 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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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 Castrillón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación, conforme a la doctrina que se menciona en la consideración sexta de este dictamen.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que "El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la

indemnización o se manifieste 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 24 de agosto de 2018, habiendo tenido lugar la caída de la que trae causa el día 17 de junio de ese año, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización de las secuelas, no ofrece duda que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

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 la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, se emite por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Castrillón una resolución por la que se acuerda "admitir a trámite la reclamación". Al respecto, debemos recordar que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, como el que nos ocupa (artículo 67 de la LPAC, en relación con el artículo 54 de la misma Ley), la mera presentación de la reclamación a instancia de parte supone que el procedimiento se ha iniciado sin necesidad de acto expreso alguno de la Administración, con independencia de las formalidades que la entidad local considere oportunas para el nombramiento del instructor.

Asimismo, se advierte 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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. 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 34 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.- Se somete a nuestra consideración la reclamación de responsabilidad patrimonial instada tras una caída en una pasarela del itinerario peatonal que discurre por las dunas de, en el Concejo de Castrillón.

Los informes obrantes en el expediente acreditan la realidad de los daños físicos sufridos a consecuencia del accidente, cuya exacta valoración procederá de ser estimatorio el sentido de nuestro dictamen.

Ahora bien, la constancia 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 al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debemos analizar si los daños alegados resultan imputables al Ayuntamiento como responsable del mantenimiento de las condiciones de seguridad del lugar donde se produjo el siniestro.

No obstante, como cuestión previa procede abordar la concreción de las circunstancias exactas en las que tiene lugar el percance. Al respecto, la propuesta de resolución concluye "que no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, a falta de informe de la Policía Local", al tiempo que estima que el informe del Servicio de

Emergencias del Principado de Asturias “acredita la realidad” de la caída “pero no el lugar concreto donde se produce” o sus circunstancias. En este contexto este Consejo viene razonando reiteradamente (por todos, Dictamen Núm. 257/2019) que para la valoración de la prueba practicada en cada caso el artículo 77.1 de la LPAC dispone que ha de acudir a “los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil”, lo que nos remite, en definitiva, a la valoración conjunta de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, tomando en consideración la “disponibilidad y facilidad probatoria” que asiste a los implicados -artículo 217.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- a fin de no imponer esfuerzos desproporcionados que entrañen una barrera disuasoria para quien no dispone de una prueba directa y cierta. De ahí que estimemos que no cabe exigir al ciudadano, en toda circunstancia, una prueba cumplida del tropiezo con un desperfecto viario, resultando singularmente relevante la coherencia de sus manifestaciones con los hechos acreditados y con el contexto en el que se producen. En el caso que nos ocupa, apreciamos que el informe del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias constituye un elemento probatorio de singular relevancia, pues -en contra del criterio manifestado por el Ayuntamiento- dicho informe es suficiente para avalar aquí la mecánica causal de la caída. En efecto, en él se recoge que el parte de actuación del equipo de salvamento de la playa refleja que se atendió al reclamante (que acudió a su puesto) “con heridas en mano y rodilla después de sufrir una caída” (lesiones que se reiteran en la documentación clínica aportada), al tiempo que se reseña que “en el parte figura `caída a distinto nivel´ que sufrió el afectado como consecuencia de la falta de tablas en la pasarela”; defecto cuya existencia ocasional reconoce el propio Servicio de Obras, Servicios y Medio Ambiente del Ayuntamiento.

Adicionalmente procede señalar que el artículo 77.2 de la LPAC establece que “Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija, el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba por un plazo no superior a treinta días ni inferior a diez, a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes”. En el asunto examinado, dado que el propio reclamante menciona

en su escrito inicial que “ofrece la información testifical” de “varias personas que estaban en el lugar en el momento del siniestro y cuyos datos serán aportados a requerimiento de la Corporación” o cuando se estime oportuno, si el órgano instructor albergó dudas sobre el relato o las circunstancias de la caída debió acordar la apertura del periodo de prueba, sin que proceda desestimar la pretensión deducida por falta de acreditación del modo en que tiene lugar el percance.

En lo referente a la competencia municipal respecto del mantenimiento de los accesos a las playas -bien de dominio público marítimo-terrestre estatal-, ya nos hemos pronunciado en ocasiones anteriores (en concreto, en los Dictámenes Núm. 88/2018 y 132/2019, dirigidos a esa misma autoridad y a cuyas conclusiones nos remitimos). Procede entonces reiterar que “desde la Sentencia del Tribunal Constitucional 103/1989, de 8 de junio -ECLI:ES:TC:1989:103-, que señaló que el dominio público no es un criterio utilizado para la delimitación competencial, y conforme dispone el artículo 115.d) de la Ley 22/1988, 28 de julio, de Costas, debemos considerar que la competencia municipal se extiende específicamente al mantenimiento de las playas y lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad, lo que incluye, según reiterada doctrina -que compartimos- del Consejo de Estado (entre otros, Dictámenes 1921/2007, 314/2008 y 528/2010), el mantenimiento de los paseos marítimos y de las zonas cercanas a la playa”.

En cuanto a la responsabilidad por omisión imputada al Ayuntamiento por incumplir su labor de mantenimiento, debemos tener en cuenta que, a tenor de lo informado por el Servicio de Obras, Servicios y Medio Ambiente, ese departamento municipal realiza “continuamente” labores de mantenimiento de las pasarelas, consistentes en “fijación de las tablas sueltas y reposición de tablas deterioradas”.

Así las cosas, debemos precisar que el servicio de conservación, que comprende tanto la ordinaria de las calles y aceras como la de elementos destinados al tránsito peatonal ubicados en zonas singulares, como el sistema dunar sobre el que se localiza la instalación afectada en el presente supuesto,

no puede racionalmente extenderse al mantenimiento continuo e incondicionado de los espacios de tránsito en sus óptimas condiciones a lo largo de todos los momentos del día, pues tal empresa -inasumible o inabarcable desde la natural limitación de los recursos públicos- supondría desconocer que pueden aparecer ocasionalmente desperfectos susceptibles de generar un riesgo transitorio para los viandantes, sin que pueda demandarse una respuesta inmediata en tanto no se advierta de su presencia a los servicios competentes o sea percibida por estos en su quehacer ordinario.

En el supuesto examinado se desconoce el lapso temporal durante el que la pasarela permaneció sin una de las tablas, sin que conste que el equipo de salvamento u otros usuarios se percataran o advirtieran de su ausencia. Ello nos lleva a concluir, por un lado, que ese desconocimiento obsta a la reacción inmediata del servicio público de mantenimiento, que demora su intervención hasta que se producen hechos como los acaecidos, y, por otro, constata que el periodo durante el cual el hueco ocasionado permaneció en esas condiciones tuvo que ser necesariamente breve, pues difícilmente se explica la permanencia de un estado de cosas que el propio Servicio de Obras, Servicios y Medio Ambiente municipal estima merecedor de una atención continuada, dirigida a "la fijación de las tablas sueltas y reposición de tablas deterioradas" ubicadas no en una vía urbana de uso frecuente, sino en una pasarela instalada en una zona dunar que se encuentra "en dominio de Demarcación de Costas, organismo al que se le ha transmitido en múltiples ocasiones el estado en el que se encuentran las tablas que (la) conforman". Debe igualmente considerarse que la entidad de la deficiencia, pese a requerir una adecuada reparación, no impedía el tránsito por la pasarela, por tratarse solo de la ausencia de una de sus tablas, siendo un defecto visible y sorteable.

Al respecto, debemos recordar que es doctrina reiterada de este Consejo que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no cabe exigir de la Administración que responda automáticamente ante cualesquiera supuestos e incidencias que acontezcan, pues lo exigible es una reacción proporcionada a la entidad del riesgo generado o su potencialidad lesiva, lo que comporta también

que la Administración lo conozca o deba conocerlo. Pretender que la prestación del servicio de mantenimiento garantice, de modo inmediato, la subsanación de todo desperfecto que aparezca en cualquier punto del entramado viario abocaría, de plano, al colapso de la Administración.

En suma, teniendo en cuenta que en el presente caso el “mal estado” denunciado afecta únicamente a una de las tablas, mostrando la fotografía incorporada al expediente el buen estado general de la pasarela, y que -según se recoge en la propuesta de resolución- las actuaciones son “inmediatas una vez se conoce el defecto”, habiéndose procedido a su subsanación tras ser advertido, concluimos que no se entiende infringido el estándar de mantenimiento de los espacios peatonales, por lo que las consecuencias lesivas derivadas del lamentable percance no pueden imputarse al funcionamiento del servicio público.

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

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRILLÓN.