

Dictamen Núm. 205/2021

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de octubre de 2021, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 8 de julio de 2021 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Llanes formulada por, por las lesiones sufridas tras caer por las escaleras de acceso a una playa.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 5 de octubre de 2020, la interesada presenta en una oficina de correos un escrito -dirigido al Ayuntamiento de Llanes- en el que manifiesta que “el día 27-05-2020, en torno a las 16:00 horas”, sufrió “una caída bajando por las escaleras de acceso a la playa, al romperse uno de los peldaños de las mismas” a su paso.

Señala que fue trasladada en ambulancia al centro de salud y de allí al hospital, donde le diagnostican “una fractura de peroné izquierdo” que precisó la colocación de una férula.

Solicita que se le informe sobre “la titularidad” de dichas escaleras, “quién las ejecutó y quién se encarga de su mantenimiento”, así como sobre el “mantenimiento del estado y conservación” de las mismas. Por último, interesa que se incorpore al expediente “el informe y acta fotográfica” levantado por la Policía Local.

Adjunta a su escrito informes médicos relativos a las lesiones sufridas, dos fotografías de las escaleras y una copia de su documento nacional de identidad.

2. Con fecha 7 de octubre de 2020, el Inspector Jefe de la Policía Local remite a la reclamante el informe instruido el día del percance, en el que se recoge que el antepenúltimo peldaño “se mueve al no estar anclado a su base en todos sus puntos de fijación y resulta muy peligroso”. Acompañan a su informe dos fotografías.

3. A continuación, obra incorporado al expediente un informe elaborado por el Encargado de Obras el 23 de octubre de 2020 en el que se indica que “los peldaños de la escalera (...) fueron revisados y reparados a mediados de junio de 2020”, mediante “la colocación de un peldaño en la parte baja de la escalera, el cual se encontraba desnivelado y mal fijado a la estructura”.

4. Mediante escritos de 16 de noviembre de 2020 y 13 de enero de 2021, el Técnico de Administración General solicita a la compañía aseguradora del Ayuntamiento que informe sobre la titularidad de las escaleras, su ejecución y mantenimiento.

5. Con fecha 29 de enero de 2021, se comunica a la interesada y a la entidad aseguradora la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, remitiéndoles una copia de la documentación que integra el expediente.

El 25 de febrero de 2021, la interesada presenta un escrito en el que se reitera en lo ya expuesto en su reclamación, solicitando que se declare “la responsabilidad patrimonial” y que se proceda “al abono de la indemnización que legalmente (...) corresponde”.

Aporta una copia del escrito formulado -según indica- el 13 de noviembre de 2020, pues la fecha del sello de correos es ilegible. En él relata nuevamente cómo sucedió la caída, de la cual fueron testigos presenciales dos personas, “una (...) que transitaba por el lugar y fue quien llamó a urgencias” y otra que la “trasladó posteriormente del centro de salud al hospital”. En cuanto a la titularidad de las escaleras, sostiene que corresponde al Ayuntamiento de Llanes.

Solicita una indemnización de siete mil ochocientos ochenta y seis euros con diez céntimos (7.886,10 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 90 días de perjuicio personal moderado, 4.886,10 €, y perjuicio personal particular por pérdida de calidad de vida, en grado leve, 3.000 €.

Adjunta a su escrito diversa documentación médica relativa a la atención sanitaria recibida.

6. El día 23 de marzo de 2021, el Técnico de Administración General formula propuesta de resolución en sentido estimatorio, al “considerar acreditada la realidad del daño alegado mediante la solicitud presentada y la documental que obra en el expediente incoado al respecto”, concluyendo que “el citado daño es consecuencia del funcionamiento anormal de los servicios públicos que, un mes después de ocurrido el suceso, procedió a la preparación de la escalera”.

En cuanto a la indemnización, se estima procedente remitir el expediente a la compañía aseguradora a efectos de determinar la cuantía, “teniendo en cuenta que, en cuanto al perjuicio personal particular por pérdida de calidad de

vida reclamado”, la interesada “no aporta prueba alguna de que tal perjuicio se hubiera producido”.

7. Con fecha 27 de abril de 2021, la Secretaria municipal traslada la propuesta de resolución a la interesada y a la compañía aseguradora del Ayuntamiento. No obstante, en relación con la indemnización reclamada, señala que “procede reconocer la cantidad de 4.886,10 euros (90 días por perjuicio personal moderado a 54,29 euros)”. En cuanto al perjuicio personal particular por pérdida de calidad de vida, en grado leve (3.000 euros), indica que “la reclamante no ha aportado prueba alguna que acredite tal perjuicio”. En consecuencia, propone indemnizarla en la cantidad de 4.886,10 euros.

8. Mediante escrito de 30 de abril de 2021, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento seguido.

9. Con fecha 5 de mayo de 2021, el Alcalde del Ayuntamiento de Llanes comunica a la reclamante la suspensión del plazo para resolver por el tiempo que medie hasta la recepción del dictamen.

10. El día 7 de mayo de 2021, la Presidenta del Consejo Consultivo del Principado de Asturias devuelve al Ayuntamiento de Llanes el expediente remitido, dado que la solicitud no cumple las condiciones formales establecidas en el artículo 18 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 41, apartado 2, del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, toda vez que no se remite el índice numerado de los documentos que lo integran, estos no se encuentran foliados y no se incluye la oportuna propuesta de resolución que, por otra parte, sí se menciona en el oficio de solicitud del dictamen.

11. Atendido este requerimiento, mediante escrito de 8 de julio de 2021, 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 Llanes, 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 Llanes, 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 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.

El Ayuntamiento de Llanes 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 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, el Ayuntamiento de Llanes considera, como escrito de iniciación del procedimiento, la solicitud presentada por la reclamante el 5 de octubre de 2020, en la que interesa que se le indique quién es el titular de las escaleras donde se produjo la caída y el encargado de su mantenimiento, aunque no se fija ninguna pretensión resarcitoria ni tampoco se formula ningún reproche al funcionamiento del servicio público municipal.

Con posterioridad, con ocasión del trámite de audiencia la perjudicada aporta una copia de la reclamación dirigida a esa autoridad el 12 de noviembre de 2020 con un sello de una oficina de correos, si bien la fecha del mismo resulta ilegible. Este escrito, en el que la reclamante formula una petición de responsabilidad patrimonial, es el que cumple los requisitos previstos en el artículo 67 de la LPAC y, en consecuencia, el que debe tenerse en cuenta a efectos de inicio del procedimiento que nos ocupa.

Por tanto, tomando en consideración que -según refiere la interesada- dicho escrito se presentó con fecha 13 de noviembre de 2020 -sin perjuicio de que la Administración local compruebe este extremo-, y habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 27 de mayo de 2020, es claro 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, observamos que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la LPAC, 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 otro lado, reparamos en que el citado escrito de reclamación no obra entre la documentación remitida, habiendo tenido conocimiento del mismo mediante la aportación de una copia por la interesada. Al respecto, debemos recordar la necesidad de que los documentos se agreguen a los expedientes de forma ordenada y completa, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 70 de la LPAC y 18.1 de la Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo.

Finalmente, 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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 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.- La reclamante solicita ser indemnizada por los daños y perjuicios sufridos tras una caída en unas escaleras de acceso a la playa, en el Concejo de Llanes.

La realidad de los daños físicos que se aducen y el tiempo empleado en su curación resultan acreditados con los informes de los centros hospitalarios que la atendieron. 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, debemos analizar si los daños alegados resultan imputables al Ayuntamiento como responsable del mantenimiento de las instalaciones donde se produjo el accidente.

La interesada manifiesta que bajaba por las escaleras de acceso a la playa, sobre las 16:00 horas, y que la caída se produjo al romperse uno de los peldaños. La Policía Local acude al lugar del percance alertada por una tercera persona, y procede al precinto de los dos extremos de la escalera para evitar su uso, así como a dar parte del desperfecto "para su traslado al organismo competente y (que) sea reparado del modo más rápido posible".

Por lo que se refiere a la competencia municipal con relación al mantenimiento de los accesos a las playas -bien de dominio público marítimo-terrestre estatal-, este Consejo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictámenes Núm. 88/2018 y 110/2020), por lo que procede 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”.

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado las escaleras de acceso a la playa en aras de garantizar la seguridad de cuantos transiten por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

El deficiente estado en el que se encontraban las escaleras de acceso queda patente a la vista del informe emitido por el Encargado de Obras, quien da cuenta de que el peldaño que propició la caída de la interesada “se encontraba desnivelado y mal fijado a la estructura”, tal y como se observa en las fotografías tomadas por los agentes de la Policía Local. Igualmente debe tenerse en cuenta que, según informa el técnico municipal, la estructura y los peldaños de la escalera fueron reparados en junio de 2020, es decir, al mes siguiente del percance sufrido por la reclamante.

Atendiendo a tales consideraciones, la propia Administración propone estimar la pretensión de la interesada, asumiendo con ello la responsabilidad sobre los daños causados con su falta de diligencia en la conservación de esas instalaciones. Este Consejo comparte esta conclusión, de modo que el Ayuntamiento debe responder de las consecuencias dañosas del incumplimiento de sus obligaciones de mantenimiento de los accesos a la playa, como las que son objeto de la presente reclamación.

SÉPTIMA.- Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, procede examinar la cuantía de la indemnización.

Por lo que se refiere a la indemnización que se insta, la perjudicada solicita que se la indemnice en la cuantía de 4.886,10 € por el periodo

empleado en la sanidad de sus lesiones (90 días) y 3.000 € por un perjuicio personal particular por pérdida de calidad de vida, en grado leve.

La propuesta de resolución se muestra conforme con el reconocimiento de un perjuicio personal moderado (4.886,10 €), pero desestima por falta de acreditación la existencia del perjuicio personal particular por pérdida de calidad de vida (3.000 €).

Como hemos manifestado en ocasiones precedentes, para el cálculo de la indemnización correspondiente a los conceptos resarcibles parece apropiado servirse del sistema establecido en el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, modificado por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de Reforma del Sistema para la Valoración de los Daños y Perjuicios causados a las Personas en Accidentes de Circulación, que si bien no es de aplicación obligatoria viene siendo generalmente utilizado, con carácter subsidiario, a falta de otros criterios objetivos. Al respecto, resulta de aplicación la actualización de las cuantías indemnizatorias correspondiente al año en que se produjo la estabilización de las lesiones (2020), establecida en la Resolución de 30 de marzo de 2020, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones (*Boletín Oficial del Estado* de 8 de abril de 2020).

Nada que objetar por este Consejo en relación con la coincidencia que se observa entre las partes en cuanto al reconocimiento de un perjuicio personal por pérdida temporal de calidad de vida, en grado moderado, por el tiempo transcurrido entre el accidente (27 de mayo de 2020) y el alta en el Servicio de Traumatología (24 de agosto de 2020); en concreto, 90 días, a razón de 54,30 € diarios, lo que arrojaría una cifra de 4.887,00 € (en lugar de 4.886,10 €).

En cuanto a la indemnización por perjuicio personal particular por pérdida de calidad de vida, en grado leve, valorado en 3.000,00 €, coincidimos con la propuesta de resolución en que su padecimiento no ha quedado acreditado. La interesada aduce que como consecuencia de tener inmovilizada la pierna debido a la escayola no pudo realizar "labores domésticas", "actividades de desarrollo personal" o "senderismo". Sin embargo, de

conformidad con lo señalado en el artículo 138 del Texto Refundido, “El perjuicio moderado es aquél en el que el lesionado pierde temporalmente la posibilidad de llevar a cabo una parte relevante de sus actividades específicas de desarrollo personal”, por lo que las limitaciones que invoca la reclamante deben entenderse comprendidas en el perjuicio anteriormente reconocido, sin que proceda acumular otros perjuicios adicionales cuya entidad no se acredita.

En definitiva, este Consejo considera que los daños ocasionados deben valorarse en la cuantía de 4.886,10 €, sin perjuicio de la actualización que proceda conforme a lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, estimando parcialmente la reclamación presentada por, indemnizarla en los términos establecidos en el cuerpo de este dictamen.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LLANES.