

Dictamen Núm. 40/2024

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 29 de febrero de 2024, 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 20 de noviembre de 2023 -registrada de entrada el día 23 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en las escaleras del puerto de Tapia de Casariego.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 13 de enero de 2023, el perjudicado presenta en el Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida a la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial- por la “rotura del húmero” que le causó un accidente sufrido en “las escaleras de acceso en el puerto de Tapia” el día 22 de septiembre de 2022, “con motivo del desembarco tras venir de pescar”.

Afirma que el percance se produjo “por el mal estado de conservación de las escaleras”, y que la Administración a la que se dirige es responsable de los

daños por “no realizar los trabajos de limpieza en dichas escaleras en todo el año, lo que ocasionó gran acumulación de algas y por consiguiente la baja fricción que produjo el accidente”.

Valora los daños padecidos en “doce mil ochocientos dieciséis euros (12.816 €), IVA incluido”, cantidad que -afirma- se calcula “sobre el contrato del último trabajo, a falta de incrementar posteriormente en caso de aumentar (su) estado de imposibilidad de trabajo por incapacidad o gastos posteriores por medicina privada”.

Adjunta fotografías de las escaleras, copia de su documento nacional de identidad e informe del Servicio de Urgencias del Hospital, donde fue atendido tras el accidente.

2. Mediante oficios de 15 de febrero de 2023, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial comunica a la compañía aseguradora la presentación de la reclamación, y requiere al interesado para que subsane la falta de firma de su escrito de reclamación en el plazo de diez días, advirtiéndole que se tendrá por “decaído en su derecho al trámite de no efectuarse en el citado plazo”.

Dicho requerimiento es atendido por el perjudicado al día siguiente.

3. El día 24 de febrero de 2023, el Jefe del Servicio instructor solicita al Servicio de Puertos e Infraestructuras del Transporte un informe sobre la reclamación.

Con fecha 12 de julio de 2023, el Ingeniero Civil indica que “el personal del servicio no tuvo conocimiento del mencionado accidente en el día (...) señalado. En la hora y días señalados, el celador guardamuelles no se encontraba en ese puerto. Por otro lado, no fue requerida su presencia en el teléfono del que dispone para emergencias puntuales./ El lugar de los hechos es una infraestructura portuaria competencia de este Servicio de Puertos e Infraestructuras del Transporte en cuanto a conservación y mantenimiento, dado que se encuentra adscrita al puerto de Tapia, concretamente en el espigón colindante a la rampa de varada (...), dentro de la zona delimitada como dominio

público marítimo terrestre portuario. Se adjunta señalización advirtiendo de diversos peligros, entre ellos, suelo resbaladizo./ A continuación se aclaran las condiciones físicas de las escaleras que presentaban dicho día (...): Son de granito y están en perfecto estado de regularidad para su uso peatonal (...). Cuentan con pasamanos en buen estado (...). La zona del incidente”, a la que alcanza “la carrera de marea, se ve afectada rápidamente por la aparición de vegetación resbaladiza”, por lo que el Servicio de Puertos e Infraestructuras del Transporte realiza en ella “las labores de limpieza (...) mediante hidrolavadora de agua a presión cada mes y medio o dos meses./ Como demostración de la reciente limpieza de las escaleras se aporta el parte de trabajo de los operarios” que efectuaron la última limpieza antes del percance.

Adjunta fotografías del lugar del accidente y del panel de señalización, así como un parte de trabajo del que resulta que el día 2 de agosto de 2022 se llevó a cabo la limpieza de las escaleras.

4. Mediante escrito notificado al interesado el 30 de agosto de 2023, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería instructora le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, para lo cual pone a su disposición el expediente.

5. Con fecha 12 de septiembre de 2023, el reclamante presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones. En él refiere que “el día 22 de septiembre de 2022, tras volver de pescar”, desembarca “en el puerto de Tapia de Casariego sobre las 21:00 horas y, al subir por las escaleras” debido al “mal estado y la deficiente conservación y limpieza de las mismas”, resbala y se cae al suelo, provocándole este siniestro “la rotura de la cabeza del húmero y lesiones en la articulación del hombro. Fruto de este accidente y consecuente patología, por parte del personal sanitario del Hospital se (le) recomendó la inmovilización (...) del brazo izquierdo mediante sling (...). El perjuicio es aún mayor al ser zurdo”. Precisa que desde entonces ha acudido “al Hospital en 11 ocasiones (...), así como a 38

sesiones de rehabilitación”, e indica que a la fecha de presentación del escrito continúa “de baja y pendiente de valorar y continuar con la rehabilitación (...), siendo la fecha de la siguiente revisión médica el 21 de septiembre de 2023”.

Afirma que “el mantenimiento y conservación de las escaleras corresponde a la Administración autonómica, propietaria de las mismas, la cual ha tenido un comportamiento más que negligente en este sentido al dejar que aquéllas se llenasen de algas que provocan que el suelo sea muy resbaladizo y resulte más que probable deslizarse por ellas y que se produzcan accidentes como el mencionado, teniendo en cuenta además la ausencia de cualquier tipo de señalización o cartel que advierta del peligro que supone pasar por las escaleras en ese estado, y que es imposible subir o bajar las mismas sorteando las algas para evitar resbalones, lo cual se acredita mediante las fotos aportadas” el 13 de enero de 2023. Subraya que “el hecho de que las escaleras salgan directamente al mar eleva la responsabilidad de la Administración y su deber de mantenerlas en un estado de conservación suficiente para evitar accidentes”.

En cuanto a la valoración de los daños y perjuicios sufridos, señala que “resulta imposible efectuarla” en el momento actual al continuar “de baja” y por no haberse “estabilizado las secuelas”, por lo que solicita “la suspensión del procedimiento (...) hasta que se produzca la estabilización” de las mismas.

Tras reiterar su petición de que se le faciliten los enlaces para poder acceder a una copia del expediente electrónico formulada en el escrito presentado el 6 de septiembre de 2023, propone prueba testifical de cuatro personas a las que identifica y aporta copia del parte de confirmación de incapacidad temporal y justificantes de asistencia a consultas y sesiones de rehabilitación.

6. Mediante oficio de 2 de octubre de 2023, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico remite al interesado los enlaces que le permiten acceder electrónicamente al expediente.

7. El día 31 de octubre de 2023, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería instructora suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella señala, a propósito de la legitimación del Principado de Asturias, que “el lugar de los hechos es una infraestructura portuaria competencia del Servicio de Puertos e Infraestructuras del Transporte en cuanto conservación y mantenimiento, dado que se encuentra en la zona adscrita al puerto de Tapia, concretamente en el espigón colindante a la rampa de varada”, y reseña que está “dentro de la zona delimitada como dominio público marítimo terrestre portuario”.

En cuanto al nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, indica que la zona donde tuvo lugar el percance cuenta con “diversas señales de peligro, entre ellas, suelo resbaladizo. Las escaleras en las que se produjo la caída se encuentran en perfecto estado, según se declara en el informe evacuado por el Servicio de Puertos e Infraestructura del Transporte, contando con un pasamanos (...) en perfecto estado; dicha zona” se ve alcanzada por “la carrera de marea” y “rápidamente se ve afectada por la aparición de vegetación resbaladiza, por lo que dicho Servicio realiza periódicamente labores de limpieza” en ella. Como “demostración de la reciente limpieza de las escaleras, se aportó el parte de trabajo de los operarios” que llevaron a cabo la última limpieza antes del percance.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de noviembre de 2023, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm. de la Consejería de Fomento, Cooperación Local y Protección de Incendios, adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital.

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 del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), 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.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada como 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, la reclamación se presenta con fecha 13 de enero de 2023, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 22 de septiembre de 2022, por lo que es claro -aun sin tener en cuenta el tiempo invertido en la curación de las lesiones- 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 diversas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas se produce al no haber dirigido al interesado la comunicación que el artículo 21.4, segundo párrafo, de la LPAC exige practicar en el plazo de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud, y cuya finalidad es informarle del plazo máximo establecido para la resolución del procedimiento y la notificación del acto que le ponga término, cuyo cómputo arranca precisamente en la fecha en que la reclamación ha tenido entrada en el registro de la Administración competente para su tramitación. Dicho trámite no constituye un mero e insustancial formalismo, como viene señalando reiteradamente este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 180/2014 y 46/2022).

La segunda consiste en haber dirigido un requerimiento de subsanación al interesado que, además de resultar improcedente -pues el empleo de una firma electrónica reconocida por parte del solicitante ya acredita suficientemente la autenticidad de la documentación aportada sin que resulte necesaria la incorporación al documento electrónico de una firma autógrafa como la que garantiza la autoría de los documentos en soporte papel-, expresa de forma incorrecta la consecuencia que se producirá en el caso de desatención, que no puede ser la de tenerlo por decaído en su "derecho al trámite" sino, de acuerdo con lo señalado en el artículo 68.1 de la LPAC, la de tenerlo por "desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21".

En tercer lugar, puesto que no se ha acordado la práctica de la prueba testifical propuesta por el reclamante durante la sustanciación del trámite de audiencia, sin que consten ni se le hayan comunicado las razones por las que se ha rechazado la prueba, consideramos oportuno recordar a la Administración consultante que, según el artículo 77.3 de la LPAC, “El instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”; por ello, deberán expresarse en la resolución que finalmente se dicte los motivos por los cuales no procede o resulta innecesario practicar la prueba mencionada.

Por último, advertimos 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 “Solo 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”.

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 en las escaleras del puerto de Tapia de Casariego por las que transitaba tras desembarcar.

Asumida por la Administración consultante la realidad del percance que da lugar a la reclamación, la efectividad de la lesión que motiva la pretensión indemnizatoria (fractura de cabeza humeral izquierda) se encuentra acreditada por el informe del Servicio de Urgencias que obra en el expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo e individualizado acaecido en unas infraestructuras públicas no puede significar automáticamente la

declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el hecho dañoso se dan las circunstancias que permitan reconocer al perjudicado su derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos, pues, como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el hecho de que la responsabilidad de la Administración tenga carácter objetivo no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de las instalaciones sobre las que ostenta competencia -en este caso, al amparo de lo señalado en el artículo 10.1.9 de la Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para Asturias, que atribuye a nuestra Comunidad la competencia exclusiva en materia de "Puertos de refugio, puertos, aeropuertos y helipuertos que no sean de interés general del Estado", categoría en la que encaja el puerto de Tapia-, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento del servicio público que el reclamante reputa anormal.

A la hora de analizar si la caída puede imputarse a un funcionamiento deficiente del servicio público, por incumplimiento de la obligación de mantener en buen estado las infraestructuras del puerto, debemos partir de la obligación que asiste a la Administración de mantener en estado adecuado los equipamientos en aras de garantizar la seguridad de los usuarios. Ahora bien, tal obligación nunca puede ser entendida de manera absoluta, sino que ha de ser analizada desde la perspectiva de los estándares de funcionamiento legalmente exigibles.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que el adecuado estado de las instalaciones de cualquier suerte de dependencia pública ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no se puede concebir como una prestación instantánea ni pretender, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones públicas, que estas respondan ante cualquier incidencia, haciendo abstracción de las concretas circunstancias en que esta se produce. Esa concepción exorbitante del servicio

convertiría al sistema de responsabilidad de las Administraciones en un seguro universal abocado al colapso.

En el caso que nos ocupa, el reclamante achaca el accidente sufrido al “mal estado de conservación de las escaleras”, que -según señala- presentaban “gran acumulación de algas” debido a la falta de realización “en todo el año” de “trabajos de limpieza” en el lugar. Ahora bien, el informe del servicio competente evidencia que el reproche del perjudicado no es cierto pues, como acredita el parte de trabajo aportado por el citado servicio, las escaleras se habían limpiado hacía menos de dos meses, cumpliendo así con la periodicidad establecida para la realización de dichas tareas de mantenimiento, que se abordan -según se expresa en el mismo informe- “cada mes y medio o dos meses” al objeto de retirar las algas que inevitablemente trae la marea. Como ya hemos adelantado, el estándar de razonabilidad exigible al funcionamiento del servicio público no puede amparar la retirada inmediata de la vegetación que por efecto de las mareas pudiera llegar a las escaleras, lo que sería inasumible o inabordable, máxime cuando los usuarios del puerto, que están debidamente advertidos de la posible condición resbaladiza del suelo mediante la correspondiente cartelería, disponen de una barandilla a la que agarrarse para evitar accidentes, tal y como evidencian las fotografías del lugar de la caída aportadas por el perjudicado, y notoriamente conocen los riesgos de resbaladidad consustanciales que entrañan unas escaleras de acceso a las embarcaciones.

Como viene señalando este Consejo reiteradamente, quien camina por un espacio público debe adoptar las precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales y a las circunstancias visibles o conocidas del entorno, de modo que no son indemnizables los accidentes debidos a una conducta poco diligente del perjudicado que cabe razonablemente presumir en este caso.

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. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.