



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **191/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de septiembre de 2020, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 9 de marzo de 2020 (COMINTER 72693/2020), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, como consecuencia de los daños sufridos debidos a accidente en las inmediaciones del Puerto de Águilas (expte. **62/20**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 7 de marzo de 2018 D.ª X presenta escrito de reclamación patrimonial frente a la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos de la Comunidad Autónoma, por los daños sufridos por una caída cuando paseaba por la explanada del Muelle de Águilas el 16 de noviembre de 2015.

Describe los hechos del siguiente modo:

"El pasado 16 de noviembre de 2015, cuando paseaba por la Explanada del Muelle de Águilas (Murcia), pisé una alcantarilla aparentemente en buen estado, sin embargo ésta se hundió, abriéndose por completo y caí bruscamente en su interior, quedando mi pierna derecha hasta la altura de la cadera dentro de la misma produciéndome daños de gran consideración e impidiendo levantarme del suelo por la posición en que quedé y por el gran dolor provocado".

En cuanto a la valoración del daño, cuantifica la indemnización económica solicitada en la cantidad de 4.237,90 euros.

SEGUNDO.- Como actos de instrucción del expediente se citó para la práctica de prueba testifical al agente de la Guardia Civil que atendió a la reclamante en el lugar de los hechos y a los agentes de la Policía local que acudieron para levantar acta de lo ocurrido.

Igualmente, se solicitó del Ayuntamiento de Águilas copia del expediente de reclamación de responsabilidad

patrimonial tramitado por éste por los mismos hechos; el cual fue remitido con fecha 12 de abril de 2018, y en el que consta resolución de la Alcaldía de 6 de febrero de 2018 por el que se desestima dicha reclamación *"ya que la caída tuvo lugar en el pozo de alcantarillado perteneciente a la infraestructura interior del propio puerto, espacio este cuya competencia corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y por tanto queda fuera del ámbito de actuación municipal"*.

También se solicitó de la reclamante que aportara determinada documentación. Requerimiento que fue cumplimentado con fecha 28 de marzo de 2018.

Finalmente, fue solicitado informe de la Inspección Médica, que fue emitido con fecha 22 de mayo de 2018.

TERCERO.- Con fecha 7 de noviembre de 2019, la Subdirección General de Costas y Puertos de la Consejería consultante emite informe del siguiente tenor literal:

"Los hechos referidos, objeto de reclamación, ocurren en las instalaciones del Puerto Pesquero de Águilas, adscrito a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y cuya gestión y explotación se realiza, de forma directa, por la Administración Regional.

A) Realidad y certeza del evento lesivo: No se tuvo conocimiento por este Servicio de los hechos denunciados hasta la presentación del escrito de reclamación por la interesada (07 de marzo de 2018), teniendo en cuenta que los hechos ocurrieron, según refiere la reclamante, veintiocho (28) meses antes (16 de noviembre de 2015).

B) Existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero: No se tiene conocimiento de existencia de fuerza mayor desencadenante del daño reclamado. En cuanto a la posible actuación inadecuada de la perjudicada, señalar que la zona de explanada del Puerto Pesquero de Águilas, donde se fija el lugar del accidente, es prioritaria de tránsito de vehículos autorizados (Cofradía de Pescadores y trabajadores del puerto o de las embarcaciones en él amarradas), restricción que se encuentra debidamente señalizada, por lo que no se trata de zona habitual de paseo. No existe conocimiento por parte de la Administración responsable en el Puerto Pesquero de Águilas (Auxiliar de Explotación Portuaria) en esa fecha de los hechos, lo que impide contrastar en detalle los mismos. Consultados con posterioridad, tanto la Cofradía de Pescadores como el establecimiento de hostelería que se encuentra en el interior del puerto, manifiestan desconocer los mismos.

C) Constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar: No constan en este Servicio accidentes de tal naturaleza en el mismo lugar.

D) Presunta relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público: Como se ha citado anteriormente, en el momento referido del accidente existía funcionario adscrito al Servicio en el Puerto Pesquero de Águilas; no obstante, no es posible establecer relación de causalidad entre ambos.

E) Imputabilidad a la Administración y responsabilidad atribuible a otras Administraciones: Los hechos no están relacionados con ninguna otra Administración Pública. En cuanto a la imputabilidad a esta Administración, ésta deberá ser deducida por el Órgano competente, en base a lo manifestado en este informe y en el resto de documentos y actuaciones que conforman este expediente.

F) Actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha: De forma habitual se vienen realizando las labores de mantenimiento y reparación de los daños que se observan en las instalaciones incluidas en la zona del dominio Público del Puerto Pesquero de Águilas.

G) Valoración de los daños alegados: No es competencia del Técnico que suscribe la peritación o validación de los mismos.

H) Aspectos técnicos en la producción del daño: Se desconoce cualquier otra circunstancia técnica adicional a lo ya manifestado.

I) Cualquier otra cuestión que se estime de interés: Reiterar lo ya manifestado en relación con la improcedencia del tránsito de personal ajeno por las zonas abiertas de exclusivo uso portuario; cuando existen, por el contrario, en las proximidades zonas de esparramiento y recreo perfectamente habilitadas".

CUARTO.- Con fecha 23 de diciembre de 2019 la instructora del expediente procede a la apertura del trámite de audiencia, presentando la interesada alegaciones con fecha 14 de febrero de 2020, indicando, en síntesis, que la zona de ocurrencia no se encuentra en el interior del puerto, sino que es una zona de tránsito libre para todos los viandantes ya que no se trata de una zona de exclusivo uso portuario, siendo la acera de la oficina de la DG de Transportes y Puertos de Águilas.

QUINTO.- Con fecha 27 de febrero de 2020 el instructor del expediente formula propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de responsabilidad patrimonial instada, al no constar acreditada la existencia de nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público de puertos.

SEXTO.- Con fecha 9 de marzo de 2020 se recabó el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo. No obstante, se emitió Acuerdo 9/2020 por este Consejo Jurídico para que fuera remitido el expediente completo, el cual tiene entrada en este órgano el día 9 de julio de 2020.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA.- Régimen jurídico, legitimación, plazo y procedimiento.

I. La LPACAP, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dichas Leyes entraron en vigor el día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP y Disposición final decimoctava de la LRJSP), por lo que habiéndose iniciado el procedimiento mediante escrito de fecha 7 de marzo de 2018 le son plenamente aplicables.

II. La reclamante ostenta legitimación activa para reclamar, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.1 de la

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional en tanto que es titular del servicio público de puertos, a cuyo defectuoso funcionamiento se pretende imputar el daño.

III. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó el 7 de marzo de 2018, antes del transcurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, puesto que el hecho causante de la reclamación se produjo el día 16 de noviembre de 2015, habiendo presentado inicialmente la interesada su reclamación ante el Ayuntamiento de Águilas el día 15 de diciembre de 2015 (reclamación que interrumpe la prescripción) y siendo ésta desestimada por dicho Ayuntamiento por resolución de febrero de 2018, frente a la que interpuso recurso de reposición del que no consta su resolución.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales que integran esta clase de procedimientos, salvo el plazo máximo para resolver que excede el previsto en el artículo 91 LPACAP.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto. Relación de causalidad.

I. La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución: *"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 partir de lo anterior, los elementos constitutivos de esta institución vienen establecidos en los artículos 32 y siguientes de la LRJSP y por abundante jurisprudencia recaída en la materia.

En síntesis, para que proceda estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran interrumpir el nexo causal.
- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

En el presente supuesto no se imputa el daño a la actuación de los servicios portuarios, sino a los elementos materiales (tapa de alcantarilla en la explanada del muelle de Águilas) en donde se presta dicho servicio, por lo que conviene recordar que cuando el elemento real presuntamente causante del daño está dedicado o afecto a un servicio público, no cabe considerar dicho elemento ajeno al servicio. Pues como recuerda la STS, Sala 3ª, de 21 de abril de 1998: *"...lo que distingue la actividad administrativa en el sentido de los servicios públicos a los que se refiere la ley cuando disciplina la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, no es que sus elementos instrumentales sean diferentes o estén modificados en función de una actividad prestacional o de otra índole de la Administración, sino el fin a que en su conjunto la actividad administrativa se dirige (satisfacción de los intereses generales), el carácter con que lo hace (de modo continuo o regular), los límites a que está sujeta (los fijados por la atribución de potestades por el ordenamiento jurídico) y las prerrogativas inherentes a la específica regulación del ejercicio de las potestades en el marco del derecho público. Los elementos personales o reales que se integran en la actividad administrativa no deben ser diferentes de los necesarios para el desarrollo de cualquier actividad humana útil o productiva, pues su característica radica en la afección teleológica o instrumental al servicio..."*. Desde este punto de vista no ofrece duda que la zona donde presuntamente se produjo la caída son las instalaciones del Puerto Pesquero de Águilas, adscrito a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y cuya gestión y explotación se realiza de forma directa por la Administración Regional, según se afirma en el informe de la Dirección General de Movilidad y Litoral obrante en el expediente.

No obstante, con ocasión de anteriores Dictámenes, el Consejo Jurídico ha destacado que el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede desnaturalizarse de manera que se convierta en un seguro a todo riesgo, haciendo de la Administración un centro de imputación de cualquier lesión, que conduciría a la larga a la paralización de la vida, administrativa o no, ya que la simple coexistencia en el tiempo y en el espacio de acciones no ligadas causalmente, constituirían al titular de tales acciones en asegurador universal de cualquier contingencia; en tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 4 de mayo de 1998 (Dictámenes números 76/1999 y 84/2002). De manera coincidente se pronuncia la Sentencia de la misma Sala y Sección del Tribunal Supremo, de 5 de julio de 1998.

Cabe añadir que mantener sin más que cualquier daño producido en los lugares públicos en general puede desplegar los efectos indemnizatorios de la responsabilidad patrimonial, constituiría una interpretación desmesurada de este instituto jurídico.

A este respecto, el Consejo de Estado ha afirmado, entre otros en su Dictamen núm. 3156/1999, que el hecho de que la responsabilidad patrimonial sea objetiva no implica que deba responderse de todos los daños causados en centros públicos; muy al contrario, debe estarse a las circunstancias del caso concreto, que han de mostrar el daño y, sobre todo, la imprescindible relación causal.

En materia de responsabilidad patrimonial ha de partirse de la regla base de que corresponde a los reclamantes probar la realidad de los hechos que alegan, la certeza de las lesiones que aducen y la relación de causalidad entre el evento lesivo y el actuar de la Administración (art. 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y a la Administración la de los hechos que la desvirtúen (art. 217.3 de la referida LEC), sin perjuicio del deber de colaboración para el esclarecimiento de los hechos que pesa sobre la Administración.

En definitiva, para que resulte viable la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas es preciso que concurra el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño irrogado al particular.

En el presente supuesto, se alega por la reclamante que la caída se produjo porque pisó una alcantarilla

aparentemente en buen estado y ésta se hundió, abriéndose por completo y cayendo bruscamente en su interior.

Como se afirma en la propuesta de resolución, la Administración Regional, en su condición de titular del Puerto de Águilas, debe mantenerlo en las condiciones adecuadas de seguridad y accesibilidad.

Ha quedado probada la realidad del accidente por las diligencias de la Policía Local de Águilas, la testifical de ésta y de un guardia civil, y por la asistencia médica prestada a la reclamante por Cruz Roja.

Por lo que respecta a la relación de causalidad entre el servicio público portuario y el daño producido, el mal estado de la alcantarilla se desprende del acta redactada por la Policía Local, que afirma que *"dicha alcantarilla se encuentra de forma inestable"*, del acta de la prueba testifical practicada a dichos policías, en la que afirman que *"No se fijaba bien. Ya no era sólo la tapadera también el arco que la rodea. La pieza completa"*; finalmente, de la prueba testifical practicada a un agente de la Guardia Civil, que asistió a la reclamante en el lugar de los hechos, éste afirma que *"la tapa estaba desplazada. La alcantarilla estaba abierta"*.

Sin embargo, la propuesta de resolución, con base en el informe de la Dirección General de Movilidad y Litoral, considera que *"en cuanto a la posible actuación inadecuada de la perjudicada señalar que la zona de explanada del Puerto Pesquero de Águilas, donde se fija el lugar del accidente es prioritaria de tránsito de vehículos autorizados (Cofradía de Pescadores y trabajadores del puerto o de las embarcaciones en él amarradas), restricción que se encuentra debidamente señalizada por lo que no se trata de zona habitual de paseo. No existe conocimiento por parte de la Administración responsable en el Puerto Pesquero de Águilas (auxiliar de Explotación Portuaria) en esa fecha de los hechos, lo que impide contrastar en detalle los mismos."*

Al final de ese informe se declara "reiterar lo ya manifestado en relación con la improcedencia del tránsito de personal ajeno por las zonas abiertas de exclusivo uso portuario"

Esta negligente intervención del reclamante determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado".

Conclusión que no comparte este Consejo Jurídico.

En el informe de la Dirección General de Movilidad y Litoral se afirma que la zona donde se produjo el accidente *"es prioritaria de tránsito de vehículos autorizados"* y que esta restricción se encuentra debidamente señalizada. Sin embargo, para comenzar, la reclamante no iba en ningún vehículo sino andando. En segundo lugar, el hecho de que la zona sea prioritaria de tránsito de vehículos autorizados, no implica que esté prohibida la circulación de otro tipo de vehículos, y mucho menos la circulación de personas, lo que, además, sería incompatible con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que establece que *"Las aguas marítimas y los terrenos ocupados por los puertos, zonas portuarias de uso náutico-deportivo y las instalaciones náutico-deportivas de la Región de Murcia constituyen bienes de dominio público marítimo-terrestre, adscritos a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia."*

El acceso a los mismos será libre y gratuito, sin más limitaciones que la que imponga su adecuada y correcta explotación".

Por tanto, si en la explanada del muelle donde ocurrió el accidente, conforme a la Ley, el acceso a las instalaciones es libre y no existía prohibición de paso a toda persona ajena a las mismas, no puede interpretarse que esta actuación de la interesada que paseaba por la explanada del muelle rompa el nexo de causalidad que existe entre el servicio público portuario y el daño causado, que debe imputarse a la actuación de la Consejería consultante, que no cumplió con sus obligaciones de mantener el puerto en las condiciones adecuadas de seguridad y accesibilidad, por lo que la reclamación debe estimarse.

CUARTA.- Sobre el *quantum* indemnizatorio.

Admitida la realidad de los hechos y la relación de causalidad entre éstos y el funcionamiento del servicio público portuario, procede determinar la cuantía de la indemnización a otorgar a la reclamante.

Ésta fija en *quantum* indemnizatorio en 4.237,90 euros por los siguientes conceptos:

- 34 días impeditivos (17 /11/15 al 20/12/15)-----1.985,94€
- 20 días no impeditivos -----628,60€
- Roturas fibrilares de 1,5cm y 1 cm en pierna derecha. Edematización del tejido (1 punto de secuela)
-----811,68€
- Gonalgia en rodilla derecha (1 punto de secuela) -----811.68€

De conformidad con el informe de la Inspección Médica, que fue solicitado por la instrucción del expediente, se concluye que:

"II. Según se acredita mediante los partes de Baja/Alta por IT aportados con la reclamación, ha estado impedida para el desarrollo de su ocupación o actividad habitual durante 33 días (impeditivos).

III. Secuelas: Gonalgia postraumática derecha.... 2 puntos".

Dada la objetividad e imparcialidad que debe atribuirse a la Inspección Médica, debe prevalecer lo indicado en su informe, por lo que, teniendo en cuenta el baremo del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre de 2004 (vigente al momento del accidente):

33 días impeditivos (58,41x33).....1.927,53 €

2 puntos secuelas (de 21 a 40 años-811x2).....1.622 €

TOTAL.....3.549,53 €

3

estamina desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la demanda patrimonial formulada, al considerar este Consejo Jurídico que sí concurre el elemento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial con la existencia de relación de causalidad entre el daño sufrido y el servicio prestado, como se expone en nuestra Consideración tercera.

La cuantía de la indemnización deberá ajustarse a lo establecido en nuestra jurisprudencia, resolviendo.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

PRIMERA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, al considerar este Consejo Jurídico que sí concurren en ella los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, singularmente, la existencia de relación de causalidad entre el daño sufrido y el servicio público, de acuerdo con los razonamientos expuestos en nuestra Consideración tercera.

No obstante, V.E. resolverá.