



## Dictamen nº 98/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de mayo de 2022, 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 19 de enero de 2022 (COMINTER 12136 2022 01\_19-00\_28), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños físicos sufridos debidos a accidente en pantalán (exp. 2022\_017), aprobando el siguiente Dictamen.

### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 14 de mayo de 2019 D. X formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración portuaria regional.

En ella expone que es beneficiario de un punto de amarre en los pantalanes del puerto de Águilas, que gestiona dicha Administración Pública. Añade que el 13 de mayo, cuando se dirigía a dicho punto de amarre y bajaba la rampa de acceso, metió la pierna en un hueco que había entre las maderas que componen esa instalación, y que eso motivó que cayera violentamente al suelo.

También relata que, como consecuencia de la caída, sufrió un fuerte traumatismo en la cabeza y se produjo una herida sangrante. Explica que se le trató en el Centro de Salud Águilas Sur y que allí se le diagnosticó un traumatismo craneal en la región frontal izquierda y se constató que se había producido una herida en la ceja izquierda que precisó de 3 puntos de sutura.

Asimismo, expone que, debido a ese accidente y al hecho de que cayese de cara al suelo, se le rompieron y quedaron totalmente inutilizadas las gafas que usa a diario, por lo que se ha tenido que comprar unas nuevas.

Por ello, solicita que se le resarza por los daños físicos y patrimoniales que ha sufrido y a tal efecto aporta un presupuesto para la adquisición de una montura de gafa y de dos lentes, realizado por una óptica de la localidad citada, por el importe de 310 € y una copia de un parte que remitió la médica de servicio del Centro de Salud citado al Juzgado de Instrucción de guardia.

También adjunta tres fotografías del lugar en el que se produjo el accidente, que muestran, en efecto, una rampa o pasarela que da acceso a un pantalán cuyo suelo está compuesto por tablones de madera. Dichos elementos de madera se unen a sendos perfiles metálicos y éstos, a su vez, a dos altos pasamos, también metálicos. En el centro de la rampa, y cerca del pantalán, se observa un gran hueco de forma casi cuadrada, ocasionado por la rotura de uno de esos tablones.

De igual modo, se aporta la copia de un oficio que el Coordinador Auxiliar de Explotación Portuaria pudo remitir, en

una fecha que no consta, a la Jefe de Servicio del referido Puerto, que es el del siguiente tenor literal:

*“Por medio de la presente le informo del estado en que se encuentran algunas de las tablas de los pantalanos y la necesidad de la reparación o sustitución de las mismas ya que su estado podría provocar accidentes con las consiguientes responsabilidades.*

*Adjunto envío fotos de su estado”.*

**SEGUNDO.-** El 3 de junio de 2019 se requiere al reclamante para que aporte determinados documentos y concrete la entidad de los daños personales que se le pudieron causar y la indemnización que solicita.

**TERCERO.-** El referido 3 de junio se solicita al Juzgado Decano de Lorca que informe acerca de la situación en que se encuentra el procedimiento judicial que se pudo incoar como consecuencia de lo sucedido.

**CUARTO.-** El 7 de junio de 2019 se solicita a la Subdirección General de Costas y Puertos, dependiente de la Dirección General de Transportes, Costas y Puertos, que informe acerca de lo que se expone en la reclamación de responsabilidad patrimonial.

**QUINTO.-** El interesado presenta el 26 de junio de 2019 un escrito en el que reitera que, como daño patrimonial, demanda que se le abone la cantidad de 310 € en la que se le ha presupuestado la adquisición de unas gafas completas nuevas. Por lo que se refiere al daño personal, solicita que se le aplique la baremación que se estime oportuna, para lo que se puede tener en cuenta la tabla que se aplica en los accidentados de tráfico.

Asimismo, explica que no dio aviso de lo sucedido a ningún cuerpo policial y, por último, identifica a la persona que fue testigo del accidente que sufrió y ofrece sus datos personales para que se la pueda llamar a declarar.

**SEXTO.-** El 3 de febrero de 2020 se recibe un informe realizado ese mismo día por un Técnico Responsable de la Dirección General de Movilidad y Litoral en el que, consultadas las circunstancias del hecho con el Coordinador Auxiliar de Explotación Portuaria de Águilas, expone que *“Los hechos objeto de reclamación ocurren en las instalaciones del Puerto Pesquero Deportivo 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 oficial por este Servicio de los hechos denunciados hasta la presentación del escrito de reclamación.*

*B) Existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero: Se desconoce.*

*C) Constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar: No hay constancia de hechos similares en el Puerto de Águilas.*

*D) Presunta relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público: Según la narración de los hechos del reclamante, la deficiencia de la rampa de acceso podría ser la causa de la caída, pero no existe certeza de estos hechos, al no haber testigos.*

*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: Se llevaron a cabo las tareas de reparación y sustitución de las tablas en mal estado el 22 de julio de 2019”.

**SÉPTIMO.-** El 19 de febrero de 2021 se cita al interesado y al testigo propuesto por él para que declaren en la sede de la Consejería consultante el 8 de abril de ese año.

**OCTAVO.-** El interesado presenta el 6 de mayo de 2021 un escrito firmado tres días antes en el que expone que le resulta imposible acudir a la citada dependencia administrativa en la fecha en la que se le ha citado porque su esposa está impedida y no puede dejarla sola y porque se le ha diagnosticado una trombosis ocular que le provoca fuertes dolores, le exige medicarse y le impide conducir.

Por otro lado, manifiesta que se ratifica en el contenido de su reclamación de responsabilidad patrimonial.

Con el escrito aporta la que parece ser la declaración escrita de D. Y, efectuada el mismo 3 de mayo de 2021, en la que explica *“Que el día 13-05-2019, fui testigo de cómo D. X, (...) tuvo un accidente en uno de los pantalanes del puerto de Águilas.*

*Que me encontraba en mi barco, el cual tiene el punto de amarre en el mismo pantalán en donde sucedieron los hechos que nos ocupan realizando labores de mantenimiento y limpieza de mi embarcación cuando me percaté que por la pasarela del pantalán transitaba X. Que en un momento dado, lo vi como caía al suelo bruscamente.*

*Que ante esta situación me dirigí hacia él urgentemente pudiendo comprobar cómo estaba en el suelo con la cara ensangrentada, en estado de semi-inconsciencia y con las gafas rotas.*

*Que me percaté que la consecuencia de la caída venía como resultado de haber metido el pie en un hueco existente en el pantalán al haber rotas unas tablas de las mismas.*

*Que me quedé en el lugar con él hasta que llegaron sus familiares que lo trasladaron al centro de salud para su asistencia médica”.*

**NOVENO.-** El 27 de octubre de 2021 se concede audiencia al reclamante para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime procedentes. Sin embargo, no consta que haya hecho uso de ese derecho.

**DÉCIMO.-** Con fecha 18 de enero de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria por no constar acreditada la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial administrativa, concretamente una relación de causalidad adecuada ente el hecho acaecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público portuario.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporados los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el 19 de enero de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

## **PRIMERA.- Carácter del Dictamen.**

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

## **SEGUNDA.- Legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.**

I. La reclamación ha sido formulada por una persona que goza de legitimación activa ya que es quien sufre los daños personales y patrimoniales por los que solicita ser indemnizada.

La Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse el daño a los servicios públicos portuarios de su competencia y que gestiona de manera directa.

II. La reclamación se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPACAP como se deduce del análisis de las actuaciones. En este sentido, se debe recordar que el reclamante sufrió la caída el 13 de mayo de 2019 y que interpuso la acción de resarcimiento al día siguiente, dentro del plazo legalmente establecido al efecto y, por ello, de forma temporánea.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos. No obstante, se advierte que se ha sobrepasado con exceso el plazo que se establece el artículo 91.3 LPACAP para su resolución, sin que se deduzcan del estudio del expediente administrativo particulares razones que puedan justificar ese retraso.

## **TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.**

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y en el 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuando establece que los particulares tienen 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.

Por lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

Ahora bien, al igual que ha establecido en anteriores Dictámenes emitidos en supuestos similares al presente, el Consejo Jurídico ha destacado que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque,

de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 8 de abril de 2003, entre otras).

II. Como se ha expuesto, el interesado solicita que se le reconozca el derecho a percibir una indemnización de 310 € y que se le resarza, asimismo, por los daños físicos que sufrió cuando introdujo el pie en un agujero que había en la rampa que da acceso a uno de los pantalanos del Puerto de Águilas y cayó de bruces al suelo, el 13 de mayo de 2019.

De la documentación que se ha traído al procedimiento se sabe que, en efecto, el reclamante fue atendido a las 13:11 h en el Centro de Salud mencionado de una herida incisa leve en la región supraorbitaria izquierda.

También se ha aportado un oficio que en algún momento remitió el Coordinador Auxiliar de Explotación Portuaria a la Jefe de Servicio del referido Puerto, en el que le advertía de la mala situación en que se encontraban algunas de las tablas de los pantalanos. También le indicaba que era necesario repararlas o sustituirlas ya que su estado provocaba el riesgo de que se produjeran accidentes, que podían generar, a su vez, la consiguiente responsabilidad patrimonial administrativa.

Y, en el mismo sentido, se han incorporado a las actuaciones tres fotografías que sirven para acreditar el mal estado en que se encontraba dicha pasarela de acceso al pantalán.

Estos extremos no han sido negados por el Coordinador Auxiliar de Explotación Portuaria del Puerto de Águilas, que fue quien ofreció la información que sirvió de base al informe que ha elaborado la Dirección General de Movilidad y Litoral (Antecedente sexto de este Dictamen). De manera contraria, los ha confirmado implícitamente cuando ha reconocido que dicho desperfecto se reparó mediante la sustitución de las tablas de la rampa el 22 de julio de dicho año 2019, esto es, poco más de dos meses después de lo acontecido.

Por lo tanto, no cabe dudar de la grave deficiencia que presentaba en aquel momento dicha instalación, que ponía en claro e innecesario riesgo la seguridad de las personas que en aquel momento pudiesen caminar o deambular por ella.

III. Pese a todo, lo que no se ha demostrado es que exista una relación de causalidad clara y adecuada entre el funcionamiento anormal del servicio público citado y los daños que se alegan.

En primer lugar, sorprende que ni el reclamante ni -sobre todo- los miembros de su familia que lo recogieron en el Puerto para llevarlo al Centro de Salud a que lo atendieran avisaran de lo sucedido a alguno de los trabajadores del Puerto y, en concreto, al citado Coordinador Auxiliar de Explotación Portuaria. Y eso que, según declaró por escrito la persona que pudo ser testigo del accidente del interesado, estaba en estado de semi-inconsciencia y con la cara ensangrentada.

En segundo lugar, porque no cabe atribuir el carácter de auténtica prueba testifical a dicha declaración escrita realizada, al parecer, por ese testigo.

Ya se sabe que *“Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados (...), el instructor del mismo acordará la apertura de un período de prueba (...), a fin de que puedan practicarse cuantas juzgue pertinentes”* (artículo 77.2 LPACAP).

Acerca de la práctica y de la valoración de las pruebas, hay que recordar que el artículo 77.1 LPACAP dispone que *“Los hechos relevantes para la decisión de un procedimiento podrán acreditarse por cualquier medio de prueba admisible en Derecho, cuya valoración se realizará de acuerdo con los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC)”*. Dichos medios no son otros que los mencionados en los apartados 1 y 2 del artículo 299 de dicha Ley procesal y los que, como *numerus apertus*, se recogen en el apartado 3º del aludido precepto. Y entre ellos, por tanto, el interrogatorio de testigos (artículo 299.1,6º LEC).

Además, y por lo que se refiere a su práctica, el artículo 78 LPACAP establece que: *“1. La Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas.*

2. En la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan”.

Expuesto lo anterior, resulta conveniente fijar criterios generales en orden a la práctica de este tipo de pruebas testificales. Para ello, resulta necesario traer a colación el Dictamen núm. 114/2017 de este Consejo Jurídico, en el que se señala que *“De conformidad con el artículo 81 LPAC y con las normas que ofrece la Ley de Enjuiciamiento Civil, que han de servir para integrar las omisiones o carencias que la normativa de procedimiento administrativo presenta en relación con el desarrollo del período de prueba y la práctica de las propuestas por los interesados, ésta ha de venir presidida por los principios de inmediación y contradicción. En consecuencia, la forma de practicar la prueba testifical no ha de ser la mera remisión al testigo del pliego de preguntas presentado por la parte actora, sino la citación y comparecencia de aquél ante el instructor, con emplazamiento de todos los interesados -quienes podrán si así lo desean actuar asistidos de técnico s-, al efecto de que al testigo se le puedan formular preguntas en el acto. Y es que la inmediación es la mejor y más adecuada garantía de un testimonio veraz y completo, máxime en procedimientos como el presente, en el que el reclamante, dadas las imputaciones que efectúa, ha de apoyarse básicamente en esta prueba, permitiendo, a su vez, al instructor, efectuar repreguntas al testigo sobre aspectos o extremos oscuros o no suficientemente aclarados una vez depuesto el testimonio conforme al interrogatorio efectuado”.*

Así, en este caso, el órgano instructor admitió la práctica de la prueba testifical que propuso el reclamante. Otra cosa distinta es que no se practicase en la forma que está prevista en la LEC para el interrogatorio de testigos (artículos 360 a 381), que resulta de aplicación general en el ámbito administrativo, como ya ha expuesto este Consejo Jurídico en numerosas ocasiones. En este mismo sentido, se debe recordar que el artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, señala que *“La prueba se desarrollará con arreglo a las normas generales establecidas para el proceso civil”.*

Pues bien, no hay que insistir en que no se llegó a practicar la prueba testifical propuesta y admitida, sino que el interesado la sustituyó, a su iniciativa, por la aportación de una declaración escrita de dicho supuesto testigo.

Resulta necesario destacar que ni el interesado ni el propio testigo adujeron en algún momento las razones que pudieron justificar que no hubiese declarado en la fecha que se había fijado inicialmente, ni solicitaron con antelación a ella un cambio de día ni, con posteridad, demandaron que se le volviese a citar, en una segunda ocasión, para que se pudiera efectuar el interrogatorio.

Al margen de ello, conviene destacar -y esto es importante- que en el ámbito consultivo, de modo general, no se priva a las declaraciones escritas de un testigo de todo valor probatorio, pero sí se les atribuye el carácter de mera prueba documental.

En este sentido es ilustrativo, por su claridad, el Dictamen núm. 38/2011, de 9 de febrero, del entonces Consejo Consultivo de Madrid en el que se expone que *“Respecto de las declaraciones testificales incorporadas al expediente por escrito, la propuesta de resolución les priva de todo valor a los efectos que venimos considerando, por entender que, no habiendo comparecido tales testigos a prestar declaración a presencia del instructor, no procede entrar a valorar sus manifestaciones.*

*Este razonamiento, sin embargo, no es admisible en sus propios términos. Bien es verdad que las declaraciones juradas de los testigos que se han incorporado al expediente constituyen documentos privados y no pueden valorarse como tal prueba de testigos, por no haberseles tomado declaración a presencia del instructor y con las garantías derivadas del principio de inmediación. Sin embargo, las declaraciones juradas -que la misma Administración consultante recabó de la reclamante en este caso y que viene admitiendo e incluso solicitando en otros casos a consecuencia de proposiciones de prueba testifical- pueden ser valoradas conforme a las reglas de la sana crítica como prueba documental, y más concretamente, como documentos que incorporan declaraciones de conocimiento”.*

Este Órgano consultivo no tiene inconveniente, por tanto, en atribuir carácter documental a dicha declaración escrita y en agregarla a los medios de prueba que ya se han citado.

Sin embargo, una vez valorados todos ellos convenientemente, como exige el artículo 77.7 LPACAP, entiende que

no resulta suficiente este medio documental para que, por medio de él, se pueda tener por debidamente acreditado el hecho de que, en efecto, la caída se produjo en la referida rampa o pasarela de acceso al pantalán. Nada hubiera impedido al reclamante y, particularmente, a los familiares haber informado de lo sucedido en aquel momento a los trabajadores portuarios, máxime si el percance se pudo producir alrededor de las 13:00 h de aquel 13 de mayo, cuando no hubiera sido difícil haber localizado a alguno de ellos.

Si eso hubiese sido así, esto es, si la declaración escrita del testigo se hubiese unido a un mínimo reconocimiento de un empleado del Puerto, hubiera cobrado toda su fuerza probatoria y la admisión de la relación causal hubiese sido entonces incuestionable.

Por ello, la ausencia de un mínimo de prueba y, en particular, del esfuerzo probatorio necesario impide que se pueda conocer con seguridad cómo y por qué razón se produjo el accidente y si, en realidad, tuvo lugar en la citada instalación portuaria, como sostiene el interesado. Resulta oportuno recordar que la carga de acreditar la existencia de un nexo de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público corresponde a la persona que reclama, de conformidad con lo que dispone el artículo 217 LEC.

Por lo tanto, no cabe duda de que se produjo en esta ocasión un daño real y efectivo, perfectamente individualizado en la persona del reclamante e inicialmente valorado, pero hay que destacar que no ha quedado debidamente demostrada la existencia de una relación de causalidad adecuada entre ese daño y el funcionamiento del servicio portuario regional.

En consecuencia, no resulta posible declarar que la Administración regional haya incurrido en un supuesto de responsabilidad extracontractual que deba ser objeto de reparación económica, sino que procede desestimar la reclamación presentada.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación dado que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional y, de manera concreta, la relación de causalidad que debiera existir para ello entre el funcionamiento del servicio público portuario y los daños alegados, cuya antijuridicidad tampoco se ha demostrado.

No obstante, V.E. resolverá.