



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 355 / 2014

(Sección 2ª)

La Laguna, a 9 de octubre de 2014.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Cabildo Insular de Tenerife en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), en nombre y representación de sus hijos menores de edad (...) y (...) por el fallecimiento de (...), como consecuencia del funcionamiento del servicio administrativo de Medio Ambiente y Sostenibilidad (EXP. 334/2014 ID)*.*

FUNDAMENTOS

I

1. Se dictamina sobre la Propuesta de Resolución (PR) de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por el Cabildo de Tenerife, tras la presentación de una reclamación de indemnización por daños que se imputan al funcionamiento del Servicio Administrativo de Medio Ambiente y Sostenibilidad Territorial de la Corporación insular.

2. Es preceptiva la solicitud de dictamen en virtud de lo dispuesto en el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), habiendo sido remitida por el Presidente de la citada Corporación insular, de conformidad con el art. 12.3 LCCC.

3. En el escrito de reclamación la interesada solicitó el abono de una indemnización por los daños soportados como consecuencia de la muerte de su pareja de hecho y padre de los menores, ascendente a la cantidad de 114.691,14 euros por el fallecimiento ocurrido, y 47.787,97 euros a cada hijo; lo que supone un total de 210.267, 08 euros.

* **PONENTE:** Sr. Bosch Benítez.

El hecho fáctico de la pretensión indemnizatoria es el que a continuación se expone:

El día 24 de abril de 2013, sobre las 07:00 horas, (...), sufrió un accidente en los acantilados de La Quinta, en el espacio natural protegido de la Costa de Acentejo, término municipal de Santa Úrsula, al introducirse por un camino que desciende hasta la orilla del mar, con la ayuda de un pasamanos (cuerda) anclado a la pared que servía de apoyo para cruzar el tramo; pero al resbalar por la arenilla del suelo y sujetarse al mismo, debido al mal estado en que se encontraba, la cuerda cedió y éste se precipitó al vacío, lo que causó su muerte.

4. Concurren los requisitos legalmente establecidos (arts. 139 y 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC) para hacer efectivo el derecho indemnizatorio previsto en el art. 106.2 de la Constitución. El procedimiento se ha tramitado de conformidad con lo dispuesto en la indicada ley y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RPAPRP), aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

II

1. El procedimiento se inició con la reclamación de la afectada, en representación de sus hijos, presentada ante la Corporación insular el 11 de abril de 2014. Acompaña a la citada solicitud reportaje fotográfico, Atestado de la Guardia Civil, Libro de Familia, y certificado de defunción. Asimismo, mediante certificado catastral, consta que el bien inmueble en el que ocurrió el accidente es de titularidad del Estado (Ministerio de Fomento).

El 4 de junio de 2013, se incoaron diligencias previas por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1, de La Orotava. El 28 de agosto de 2013 el referido órgano judicial acordó el sobreseimiento y archivo de la causa por no aparecer debidamente justificada la perpetración del delito.

2. En virtud de Resolución de 15 de abril de 2014, se admitió a trámite la reclamación presentada.

3. En la tramitación procedimental se recabó el informe técnico de la Guardia Civil, que confirma la existencia del accidente y la forma de producción del mismo. El citado informe señala que el lugar se caracteriza por ser una senda vertiginosa que discurre entre enormes paredes de 150 metros de altura; que la víctima tenía una estatura aproximada de 170 centímetros y peso de 90 kilogramos; que cruzó la senda

de 20 centímetros de ancho con zapatillas deportivas. La Guardia Civil concluye que el accidente se debió principalmente a la dificultad de la zona, siendo insuficiente su anchura, con terreno suelto, debiendo tenerse en cuenta también las características de la víctima, lo que hizo que la cuerda a la que se aferró no pudiera soportar su peso (además, las zapatillas que calzaba eran inadecuadas para el tramo en el que se encontraba).

Por otra parte, del informe emitido por el Área de Medio Ambiente, Sostenibilidad Territorial y de Recursos y Aguas sobre el paisaje protegido y el entorno concreto donde se produjeron los hechos, cabe destacar particularmente las siguientes consideraciones:

“ (...) la colocación de los anclajes y de las cuerdas, sólo se puede prever que hayan sido colocadas por los propios pescadores, conscientes de la peligrosidad de la ruta; ya que tal y como recoge el escrito de la demandante, y también el informe técnico de la Dirección General de la Guardia Civil, los usuarios de esta zona son pescadores (...) tampoco es viable adoptar medidas de seguridad mediante la estabilidad de los cantiles porque atenta directamente contra la naturaleza de los terrenos que se han protegido, en cuanto a la vigilancia de los usos y posibles instalaciones colocadas por particulares a lo largo del acantilado, solo se puede ejercer desde la distancia ya que el acceso a los mismos es muy dificultoso y lleva aparejado un riesgo grave de accidente laboral inasumible para el personal de medio ambiente (...) ”.

Finalmente, el informe sobre el acceso al Espacio Natural Protegido (ENP) Costa de Acentejo, de 21 de abril de 2014, emitido por el Agente de Medio Ambiente, indica, entre otras cosas:

« (...) el vigilante de espacios naturales (...) en julio de 2009 desde este mismo acceso, buscando endemismos raros, consiguió llegar al nivel del mar atravesando zonas que califica como de muy peligrosas y que entrañan un alto riesgo de caída.

Desde el ayuntamiento de Santa Úrsula, en el departamento de Agricultura y Medioambiente, el ingeniero técnico agrícola (...) manifiesta que los accesos y que el cartel que se colocó al inicio del que nos ocupa y que, según las verificaciones realizadas por su compañero (...) existe al menos desde el año 2010, indica que el tránsito está prohibido por “desprendimientos y caídas a distinto nivel” y advierte que el uso será bajo la total y propia responsabilidad».

4. El 6 de junio de 2014, el órgano instructor dispuso el trámite de vista y audiencia del expediente, que notificó correctamente a la interesada el 19 de junio siguiente. Con fecha de registro de 3 de julio de 2014, la reclamante presentó escrito de alegaciones, en el que manifiesta que es obligación de la Administración vigilar las instalaciones realizadas en el espacio natural protegido, tanto las realizadas con autorización como las que no han sido autorizadas y atenten a la naturaleza de los terrenos, no debiendo ejercer dichas funciones desde la distancia.

5. La PR se formuló el día 28 de agosto de 2014. Por tanto, el procedimiento concluirá vencido el plazo para resolver (art. 13.3 RPAPRP). No obstante, pese a que tal demora ha de conllevar los efectos administrativos y, en su caso, económicos pertinentes, es obligado resolver expresamente de conformidad con los arts. 42.1 y 7, 43.1 y 3.b), 141.3 y 142.1 LRJAP-PAC.

III

1. La PR es de carácter desestimatorio al considerar el órgano instructor que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el fallecimiento acaecido, porque, entre otras razones, la caída de la víctima ocurrió en un acantilado donde no existe camino o sendero abierto al público o al que se pueda acceder por medios ordinarios o por confusión, siendo evidente el peligro asumido por el fallecido. Además, la cuerda que servía de pasamanos no fue colocada por el Cabildo de Tenerife ni por ninguna Administración, por lo que debe presumirse que fueron los propios pescadores quienes la instalaron. Por otra parte, la PR continúa señalando que el acceso al espacio natural protegido se sitúa en una zona urbana municipal, por lo que si bien sobre dicho espacio ostenta limitadas competencias al ser titularidad del Ministerio de Fomento, el acceso en sí es de competencia municipal; en ningún caso, el tránsito sobre el mencionado sendero estaba habilitado ni señalizado ni, menos aún, anunciado para su uso.

2. En relación con el fallecimiento alegado, la forma en que sucedió y la causa del mismo se considera que han quedado sobradamente probadas por la diversa documentación que figura en el expediente.

3. En este supuesto, de los informes que constan en el expediente se desprende que la zona en que ocurrió el hecho lesivo no puede calificarse de playa o lugar público de baño, puesto que la accesibilidad al sendero de dicho acantilado que acaba en el mar -camino que, dicho sea de paso, no aparece siquiera registrado en la cartografía correspondiente-, dadas las singulares características del mismo (los

valores de altura oscilan entorno a los 170 metros, desnivel pronunciado, pudiendo pasar las pendientes, según los tramos, de los 60°-70° a 90°), resulta sólo apta para personas expertas en trabajos verticales y en todo caso con adopción de medidas especiales de seguridad.

Por otra parte, se indica que dicho tramo es calificado como un rasgo geológico del acantilado, creado de forma natural, consistente en una tierra roja (almagre) que, al ser un material blando y suelto, se ve afectado por la erosión y con el tiempo da lugar a una concavidad o entrante en el acantilado.

No obstante, de acuerdo con el principio general de cooperación y colaboración de las Administraciones públicas, el Cabildo insular de Tenerife informa que el Ayuntamiento ha colocado en distintos puntos carteles que advierten claramente del peligro existente en dicho sendero, así como la prohibición de acceso al mismo, justamente al haber accedido la víctima a dicho tramo por la calle Codeso, en la urbanización conocida como La Quinta, entre las fincas urbanas con número de gobierno 52 y 58, respectivamente. Por lo tanto, el Ayuntamiento advirtió con claridad del peligro existente a todas aquellas personas que se aventuraran bajo su propio riesgo y responsabilidad a adentrarse en la zona en la que se produjo el hecho lesivo, cuya realidad, por lo demás, tampoco ha sido puesta en duda por la Corporación insular. En consecuencia, de la concavidad existente se aprovecharon los pescadores, que asumían de este modo un riesgo extremo al transitar por el acantilado.

En otro orden de consideraciones, ha de resaltarse que los equipos de salvamento funcionaron adecuadamente, teniendo en cuenta el tramo dificultoso que tuvo que atravesar el personal de salvamento para el rescate del cadáver.

4. Como ha manifestado este Consejo Consultivo de forma constante y reiterada, la Administración ha de probar que el funcionamiento del servicio ha sido correcto y que se han puesto todos los medios a su alcance para garantizar la seguridad de los particulares. De lo anteriormente relatado se deduce que el funcionamiento del servicio ha sido correcto, puesto que la zona de peligro evidente estaba pertinentemente advertida, habiéndose prohibido su acceso mediante el cartel anunciador.

Además, y como se dijo con anterioridad, las cuerdas y anclajes allí existentes tuvieron que ser dispuestos por los propios pescadores concededores de la zona y

usuarios del peligroso sendero (de ahí la colocación del pasamanos), ignorándose en este punto la forma en aquéllos fueron instalados.

5. En el presente asunto, pues, no concurren los requisitos exigidos en el art. 139 LRJAP-PAC para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que incluso en el supuesto de que el particular pudiese haber desconocido el peligro existente en la zona (si fuese la primera vez que accedía al sitio), en el mismo acceso al acantilado estuvo advertido del peligro por el cartel y, además, una vez adentrado en el espacio natural protegido, el peligro existente es, con toda seguridad, más que evidente para cualquier persona media que se hubiese comportado de forma análoga. En conclusión, la víctima actuó de forma irresponsable al no haber adoptado las medidas de precaución que la situación requería, máxime cuando carecía de las habilidades necesarias para adentrarse en una zona entrañaba tanto peligro para su vida, como fatalmente así se demostró.

En definitiva, en el caso planteado se considera que la víctima actuó con imprudencia, asumiendo su propio riesgo, y que la Corporación municipal cumplió con su obligación de proporcionar la información clara y precisa sobre el peligro existente.

6. Por consiguiente, no se ha llegado a acreditar un deficiente funcionamiento del servicio público por el que la Administración deba responder; antes al contrario, todas las Administraciones implicadas (Cabildo Insular y Ayuntamiento) actuaron adecuadamente, sin que se haya probado la existencia del nexo de causalidad entre el hecho lesivo y la actuación administrativa.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, de sentido desestimatorio, es conforme a Derecho, con arreglo a lo argumentado en el Fundamento III.