

Expediente Núm. 231/2008
Dictamen Núm. 336/2009

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 10 de septiembre de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 20 de noviembre de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en el Centro de Mayores

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 19 de marzo de 2008, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito de la interesada en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios causados con motivo de una “caída en el centro municipal

Según relata, el día 12 de marzo de 2008, cuando se encontraba con su madre en el Centro de Mayores, acudió al servicio de mujeres, contiguo al

de hombres. Al levantarse para vestirse sufrió una caída motivada porque el suelo estaba mojado. Asegura que dos personas pertenecientes a la junta del centro que se encontraban en el servicio de hombres en ese momento la oyeron dar gritos y también una usuaria que estaba en el servicio de mujeres, la cual alertó a su madre para que acudiera en su auxilio, siendo socorrida por ambas con la pasividad del resto de los presentes. Afirma que, con ayuda, se pudo acostar en un sofá desde el que ella misma solicitó un servicio de taxi en el que acudió al Hospital

Acompaña a su escrito una copia de los siguientes documentos: a) recibo de un servicio de taxi, del día 18 de marzo de 2008, en el que no consta el destino; b) cinco informes del Área de Urgencias del Servicio de Traumatología del Hospital

El primero corresponde al día 21 de febrero de 2008, cuando acude refiriendo dolor en ambas caderas y parestesias y calambres en ambas piernas; el segundo, de fecha 9 de marzo de 2008, recoge una impresión diagnóstica de "contractura lumbar"; el tercero, del día en el que señala se produce la caída -12 de marzo de 2008-, documenta que la paciente presenta "tendencia a caerse con facilidad. Hoy acude por dolor en cadera izda. y columna tras nueva caída"; el cuarto informe hace referencia a la atención que se le presta el día 17 de marzo de 2008, cuando acude al hospital por dolor lumbar y se emite una impresión diagnóstica de "contractura lumbar"; el quinto plasma la asistencia prestada el día 18 de marzo de 2008, y en el apartado correspondiente a la enfermedad actual refleja que es una "paciente con coxalgia bilateral a estudio, causa de accidentes frecuentes. Lumbalgia a raíz de traumatismo el día 12/3/08, vista ayer en Urgencias (...), acude hoy de nuevo por persistencia del dolor y necesidad de informe por denuncia del Ayuntamiento". La impresión diagnóstica es de "contractura lumbar en tratamiento".

El día 25 de marzo de 2008 presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Gijón comunicando su domicilio a efectos de notificaciones, a fin de corregir la omisión de dicho dato en su escrito de reclamación.

2. Con fecha 14 de abril de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón envía un escrito al Portero Mayor en el que solicita información sobre la gestión del Centro de Mayores y la empresa que tiene encomendada la limpieza del mismo. El día 17 del mismo mes el Portero Mayor manifiesta que la gestión del centro no corresponde al Ayuntamiento, y añade que “los servicios o aseos están ubicados fuera del propio Centro de Mayores y dentro de la instalación general del Centro Municipal, que a su vez también acoge el Centro de Servicios Sociales (...). Desconozco quién es la empresa encargada de la limpieza de los aseos, dado que la designación, control y seguimiento de la misma corresponde a la Fundación Municipal de Servicios Sociales”.

3. El día 18 de abril de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informe sobre la reclamación presentada a la Directora de la Fundación Municipal de Servicios Sociales. Con fecha 29 de abril de 2008, el Coordinador Técnico de la Fundación Municipal de Servicios Sociales indica que “el Centro de Mayores está ubicado en un edificio de titularidad municipal, en el que además del citado Centro de Mayores tiene sus dependencias el `Centro de Apoyo Diurno´/ Los espacios (...) están claramente diferenciados si bien comparten una amplia zona común que da acceso a cada una de las dependencias. En esta zona se encuentran instalados los aseos”. El Centro de Mayores está gestionado por una asociación “con un contrato de cesión de uso en precario con el Ayuntamiento de Gijón desde el año 2003./ El horario de funcionamiento del Centro de Mayores lo decide la citada asociación de forma autónoma y está abierto de lunes a sábados desde las 10:00 de la mañana hasta las 20:00 horas”. La asociación “funciona según sus estatutos./ La limpieza de las zonas que comparten el Centro de Día y el Centro de Mayores, incluidos los aseos, corre a cargo de una empresa de limpieza contratada por la Fundación Municipal de Servicios Sociales”.

4. Mediante escrito de fecha 28 de mayo de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales solicita informe a la empresa encargada de la limpieza de dicho edificio sobre los hechos relatados en la reclamación. El día 6 de junio de 2008, se presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un informe de la citada empresa en el que se señala que “el horario en el cual estamos desarrollando el servicio es de 7:00 a 8:00 horas, de lunes a viernes./ A la vista de la exposición de los hechos relatados por la reclamante, aunque no consta la hora en la que tuvo el accidente, entendemos que, dado que nuestra presencia en el centro es hasta las 8:00 horas y el Centro de Día abre a las 10:00 existe tiempo suficiente para que las instalaciones que se limpian por esta empresa se encuentren secas a la hora de apertura”.

5. El día 23 de junio de 2008, se le notifica a la interesada un escrito de la Alcaldesa de Gijón en el que se la requiere para que subsane en el plazo de 10 días los defectos apreciados en su solicitud, especialmente, “indicación de la hora en la que se produjeron los hechos, pruebas que se aportan (si se propone prueba testifical, acompañando pliego de preguntas e identificación de los testigos), presunta relación de causalidad entre los hechos y el funcionamiento del servicio público y evaluación económica de la responsabilidad patrimonial”, y para que acompañe los documentos preceptivos.

A fin de dar cumplimiento al requerimiento, la interesada presenta un escrito el día 4 de julio de 2008 en el que indica que el accidente se produjo el día 12 de marzo de 2008, a las 19:30 horas, por estar el suelo del servicio con agua y por tanto “resbaladizo”, siendo la caída la causa de las lesiones que padece; “sobre las consecuencias lesivas de la caída, se acompañan en fotocopia informes médicos sobre las lesiones producidas./ La cuantía indemnizatoria que se reclama se establece en 30.200 euros”. Adjunta al escrito copia de varias facturas de taxi y de una empresa de ortopedia y diversos informes -algunos de los cuales ya se aportaron con el escrito de reclamación-, entre los que se encuentra uno del Servicio de Radiología, de fecha 10 de abril

de 2008, en el que se documenta “probable vértebra transicional lumbosacra (...). Condrosis L5-S1 con pequeña protrusión discal centro-paramediana derecha en este espacio que no parece provocar compromiso radicular./ Resto del estudio, no se observan otras alteraciones”.

6. Previa propuesta de la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, con fecha 17 de julio de 2008, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón dicta resolución, notificada a la interesada el día 1 de agosto del mismo año, por la que se acuerda admitir la prueba documental consistente en “informes médicos y justificantes de abono por desplazamientos en taxi”.

7. En distintos días del mes de agosto de 2008, la reclamante presenta diversos escritos en el registro municipal en los que realiza diferentes manifestaciones entre las que se encuentra la solicitud de prueba testifical. El día 11 de agosto de ese mismo año se atiende su propuesta, admitiendo la prueba testifical de su madre, señalando día y hora para su práctica y concediéndole un plazo de diez días para que acompañe el pliego de preguntas. La perjudicada presenta el pliego de preguntas el día 5 de septiembre de 2008.

Previa citación en legal forma, el día 24 de septiembre de 2008 comparece la testigo. A las preguntas generales de la ley declara tener vínculo de consanguinidad con la interesada, por ser su madre. Señala que en el momento de la caída estaba con varias personas jugando a las cartas en el Centro de Mayores, cuando la advirtieron de que su hija “estaba en el servicio dando voces”. Acudió en su ayuda con apoyo de la usuaria del centro que la alertó y la pasividad del resto de los presentes que observaban los hechos. Añade que pudieron sacarla cuando la accidentada logró incorporarse para abrir la puerta del servicio, ya que ellas no podían acceder porque ésta estaba cerrada con llave. Afirma que la propia reclamante pidió un taxi y que, cuando llegó, un miembro de la Junta Directiva del centro, que había estado presente durante los hechos, comentó al taxista que su hija “tenía la costumbre

de tirarse". A las preguntas del Ayuntamiento contesta la testigo que no estaba presente cuando su hija cayó porque estaba jugando a las cartas.

8. El día 1 de octubre de 2008 se notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia, concediéndole un plazo de quince días para presentar las alegaciones y justificaciones que estime pertinentes. Consta en el expediente que comparece en las dependencias administrativas el día 6 de octubre de 2008, para examinar aquél; el día 27 del mismo mes, para solicitar una copia del mismo, que se le entrega, y el día 4 de noviembre, para un nuevo examen del expediente. Presenta escrito de alegaciones el día 30 de octubre de 2008 y en él manifiesta su disconformidad con el contenido del expediente y con la transcripción de las declaraciones de su madre en la prueba testifical practicada.

9. Con fecha 10 de noviembre de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Afirma que "las pruebas incorporadas al expediente en ningún caso sirven para determinar la supuesta responsabilidad del Ayuntamiento, ya que la testifical practicada, aun siendo de la madre de la interesada en el procedimiento, no ve directamente la caída ni en consecuencia las causas de la misma, como reconoce la testigo (...). Según manifiesta la recurrente se han producido unas lesiones, pero en modo alguno existe constancia indubitada ni de las mismas ni de la forma de producirse, pues ni se ha demostrado, ni podemos considerar como tal la mera declaración de la reclamante de que tal lesión se produjo como consecuencia de una caída determinada por el estado del suelo (...). Hay una insuficiencia de elementos probatorios para establecer una relación de causalidad entre el daño por ella padecido y el funcionamiento omisivo del servicio público, falta que ha de predicarse de la acreditación de la dinámica misma del accidente, punto de partida para determinar la existencia del imprescindible nexo causal, respecto de la que el esfuerzo probatorio es insuficiente".

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de noviembre de 2008, registrado de entrada el día 27 del mismo mes, 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 Gijón 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 Gijón, 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 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), 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 Gijón 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 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse 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 19 de marzo de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 12 del mismo mes, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

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.

No obstante, hemos de señalar que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, 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.

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 139 de la LRJPAC 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. 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 141 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.- Imputa la reclamante a la Administración los daños padecidos como consecuencia de una caída que dice haber sufrido en el servicio de mujeres del Centro de Mayores el día 12 de marzo de 2008, causada porque el suelo “estaba mojado”. El daño alegado, aunque no se concreta con claridad en la reclamación, cuenta con la acreditación de informes emitidos por el Servicio de Traumatología del Hospital que obran incorporados al expediente, aunque algunos de estos informes demuestran que la reclamante tenía diagnosticadas lesiones previas.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2, epígrafe k), de la LRBRL establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en materia de “Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social”.

Ha de recordarse en este punto que el concepto de servicio público en materia de responsabilidad de la Administración ha de entenderse en su sentido más amplio, referente a toda actividad o actuación administrativa, sea en sentido positivo o por omisión, comprendiendo también, como es el caso que se examina, los posibles daños derivados del estado de las instalaciones cuya titularidad corresponde a aquélla.

No albergamos duda de la existencia de un deber genérico de la Administración de conservar y mantener sus propios edificios, centros o instalaciones de todo género, en condiciones tales que quede debidamente garantizada su seguridad. Ahora bien, que acaezca un daño con ocasión del funcionamiento del servicio público, y que en nuestro ordenamiento la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva, no implica automáticamente la existencia de responsabilidad de la Administración por su mera condición de titular o propietaria de centros, edificios o instalaciones y con independencia del actuar administrativo, puesto que para declararla ha de resultar probado que existe una relación de causalidad entre el citado funcionamiento del servicio y el daño alegado.

En este caso no resulta necesario proceder a la delimitación del alcance del servicio público municipal referido a los estándares de mantenimiento de las instalaciones, puesto que no se han acreditado previamente las circunstancias fácticas de las que la reclamante pretende derivar una relación de causalidad con el funcionamiento del servicio público. Probada la existencia de un daño, sobre las circunstancias concretas de la caída acaecida en el servicio de mujeres del Centro de Mayores no hay más prueba que las propias manifestaciones de la interesada y las realizadas, en trámite de prueba testifical por su madre, quien confesó no haberla presenciado y que cuando acudió en su socorro, ésta ya se encontraba incorporada. A mayor abundamiento, se aprecia que el daño, al menos parcialmente, lo padecía la interesada con anterioridad al día de la caída y le producía una tendencia a caerse con facilidad, tal como consta en el parte de asistencia del Área de Urgencias del Hospital, por lo que, de haberse probado adecuadamente el modo en que la caída se produjo, concurriría una circunstancia que alteraría el nexo causal.

Como ha señalado este Consejo en ocasiones anteriores, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron, esta ausencia es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los principios jurídicos *necessitas probandi incumbit*

ei qui agit y onus probandi incumbit actori, e impide apreciar la relación de causalidad cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

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

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.