

Expediente Núm. 309/2011
Dictamen Núm. 109/2012

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 11 de abril de 2012, 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 19 de diciembre de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la acera de acceso a un hospital de la red pública autonómica.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 23 de septiembre de 2010, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Oviedo un escrito en el que la interesada formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios causados con motivo de una caída en la calle, en la ciudad de Oviedo, cuando al salir del hospital, el día 29 de marzo de 2010, “tropezó con el hueco de unas baldosas que faltaban”.

Refiere que en el momento del accidente fue atendida por su esposo y por otra persona que identifica -cuyas testificales propone-, siendo trasladada de nuevo al interior del centro sanitario y diagnosticada de "esguince en grado II".

Aporta un informe de valoración del daño de la medicina privada en el que se computan 78 días improductivos, 18 días no improductivos, la secuela funcional por "talalgia derecha (...) con (...) inestabilidad y movilidad dolorosa" y el perjuicio estético de "marcha claudicante". Con base en el mismo, solicita una indemnización por importe total de diez mil cuatrocientos dieciocho euros (10.418 €).

Asimismo, acompaña a su reclamación copia de los siguientes documentos: a) Volante acreditativo de la cita hospitalaria el día del accidente. b) Informe del Servicio de Urgencias que la atendió el mismo día, con impresión diagnóstica de esguince. c) Informe de su médico de cabecera, descriptivo de la evolución de la dolencia y el alta por mejoría el 11 de junio de 2010. d) Informe del Servicio de Rehabilitación, en el que se recoge "secuela de esguince LLE grado II". e) Fotografías del lugar del accidente, en las que se aprecia un hueco en la acera por la falta de ocho baldosas, oquedad que presenta, en sus puntos más críticos, el desnivel equivalente al grosor de una de ellas. Debido, aparentemente, a la ligera pendiente de la acera, las instantáneas revelan también que el desnivel existente entre el hueco y las baldosas adyacentes es inferior -incluso llega a desaparecer en la mitad de su extensión transversal- en el sentido de salida del recinto hospitalario, coincidente con la cuesta abajo, acentuándose en el sentido de la entrada.

2. Con fecha 18 de octubre de 2010, la Jefa de la Sección de Vías del Ayuntamiento de Oviedo remite copia de la reclamación presentada a la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, toda vez que, a tenor del informe previamente librado por la Jefa de la Sección de Apoyo Técnico de Ingeniería y Obras, "la acera donde se produjo el accidente se encuentra dentro del recinto"

del Hospital, cuyo mantenimiento y conservación dependen de la Consejería.

3. El día 8 de noviembre de 2010, el Jefe del Servicio de Inspección de Prestaciones y Servicios Sanitarios comunica a la interesada la fecha de entrada de "la reclamación" en la Administración del Principado de Asturias -20 de octubre de 2010, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

4. Previa solicitud del Jefe del Servicio de Inspección de Prestaciones y Servicios Sanitarios, el Jefe de Servicio del Área de Reclamaciones del Hospital le remite una copia del parte de reclamación al seguro de responsabilidad sanitaria, señalando que "no tiene más información (...) en lo relativo a donde ocurrió el accidente, hora, (ni) si hubo testigos".

Asimismo, acompaña el informe del Servicio de Rehabilitación en el que el Responsable del mismo se ratifica "en el informe emitido" en el momento de la asistencia, y el informe del Jefe del Servicio de Ingeniería y Mantenimiento del hospital, fechado el 24 de enero de 2011. En este último se reseña que se asume "con carácter prioritario la reparación del pavimento de aceras, si bien detrás de otras" prioridades, como "peligros por derrumbamiento", y que, "desde hace año y medio", se viene desarrollando "un plan de revisión integral de aceras (...). No obstante, este plan afecta a la parte totalmente superficial del pavimento, pues las reparaciones por socavones, derrumbamientos, falta de rejillas, etc. se acometen de inmediato. Se considera que la movilidad o falta de una baldosa aislada supone más una incomodidad que un peligro importante para los viandantes. Debe tenerse en cuenta, como se observa en las fotos, que la falta de una baldosa supone un bordillo de aproximadamente 1 o 2 cm inferior en muchos casos a la existencia en la acera de una rejilla (o) una tapa de registro".

5. Mediante Resolución de 16 de marzo de 2011, el Jefe del Servicio de Inspección de Prestaciones y Servicios Sanitarios deniega la práctica de la testifical propuesta por considerarla "innecesaria, toda vez que puede realizarse la misma prueba en forma documental", concediendo a la interesada un plazo de 10 días para que pueda "aportar al expediente administrativo declaración escrita y firmada" por los testigos.

El día 30 de marzo de 2011 tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de la reclamante, al que acompaña declaración escrita y firmada de los testigos propuestos. Uno de ellos, su marido, describe el percance del mismo modo que se recoge en el escrito inicial, añadiendo que "una enfermera que vio la caída se acercó y me ayudó a levantarla y a llevarla a Urgencias". La referida enfermera relata que el día de los hechos prestaba servicios en el Hospital y, "sobre las 5 de la tarde", presenció "cómo una mujer sufría una caída delante del hospital", momento en que acudió en su auxilio, "comprobando que se había caído al tropezar con unas baldosas que se encuentran levantadas".

6. Con fecha 12 de abril de 2011, la Inspectora de Prestaciones Sanitarias designada al efecto emite el correspondiente Informe Técnico de Evaluación. En él concluye que no queda probado que la caída se debiera a un tropiezo con las baldosas y que, en cualquier caso, el defecto viario carece de entidad suficiente y es "claramente visible y sorteable", por lo que propone "desestimar la reclamación".

7. Mediante escritos de 25 de abril de 2011, se remite copia del informe técnico de evaluación a la Secretaría General del Servicio de Salud del Principado de Asturias y del expediente completo a la correduría de seguros.

8. El día 3 de agosto de 2011, se comunica a la interesada la apertura del trámite de audiencia durante un plazo de quince días y se le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente. Esta toma vista del

expediente el 12 de agosto de 2011, sin que conste en el mismo que se hayan presentado alegaciones.

9. Con fecha 31 de octubre de 2011, el Jefe del Servicio de Inspección de Prestaciones y Servicios Sanitarios elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por considerar que no queda acreditado el tropiezo con el desperfecto viario y que la deficiencia observada carece de suficiente relevancia.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de diciembre de 2011, registrado de entrada el día 29 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias objeto del expediente núm., de la Consejería de Sanidad, cuyo original adjunta.

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 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 Principado de Asturias está pasivamente legitimado en cuanto asume que el siniestro tuvo lugar en un espacio de su titularidad.

TERCERA.- En cuanto al plazo 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 caso ahora examinado, la reclamación se presenta en la Administración del Principado de Asturias el día 20 de octubre de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 29 de marzo del mismo año, 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.

Ahora bien, se advierte que el Principado de Asturias considera iniciado el procedimiento a instancia de la interesada y lo instruye como tal pese a que esta no dirige pretensión alguna frente a él. Sin embargo, una vez incoado se

persona en el mismo y aporta lo que a su derecho conviene, sin oposición a que la reclamación haya sido asumida por otra Administración pública.

Por lo que respecta a la instrucción del procedimiento, se aprecia una irregularidad en la resolución por la que se deniega la práctica de la testifical propuesta por considerarla "innecesaria, toda vez que puede realizarse la misma prueba en forma documental", concediendo a la reclamante un plazo de 10 días para que pueda "aportar al expediente administrativo declaración escrita y firmada" por los testigos oculares. Al respecto, hemos de reparar en que el interrogatorio de testigos constituye un medio de prueba legalmente diferenciado de la documental, concebido precisamente para incorporar al proceso -con las garantías de la inmediación y el examen contradictorio- las manifestaciones de quienes se afirma presenciaron los hechos. De ahí que no pueda justificarse la denegación de esta prueba -que se edifica sobre la presencia física de los interrogados- en que "la misma" pueda articularse a través del cauce previsto para otro elemento probatorio -lo que sería tanto como confundir medios con fines-, debiendo motivarse en estos casos su eventual rechazo o innecesariedad desde un criterio teleológico, por considerar que la finalidad perseguida por el proponente puede ser atendida con suficiencia y sin merma de garantías a través de un instrumento distinto. Con todo, en el supuesto que examinamos la controversia no radica en las manifestaciones de los testigos, ni el déficit de inmediación interfiere en su fuerza probatoria, por lo que no se observa quebranto alguno en las garantías del administrado. Por otro lado, se observa que no puede el instructor constreñir los derechos que la LRJPAC confiere a la perjudicada, entre ellos el de presentar documentos en cualquier momento anterior al trámite de audiencia (artículo 35) y durante el plazo que se le conceda al evacuar aquel trámite (artículo 84.2), documentos que habrán de ser tenidos en cuenta al redactar la propuesta de resolución.

Por último, se aprecia 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

13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

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”.

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.- Del relato de los hechos que hace la interesada se desprende que sufrió una caída en el recinto de un centro hospitalario de la red pública cuando, al salir del hospital el día 29 de marzo de 2010, “tropezó con el hueco de unas baldosas que faltaban”. El hecho de la caída y sus consecuencias dañosas -“esguince en grado II”- quedan acreditados a la vista del escrito rubricado por la enfermera que la auxilió y el informe médico del Servicio de Urgencias.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. 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 instalaciones públicas, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público. En relación con los accidentes ligados a desperfectos en los espacios públicos, es doctrina reiterada de este Consejo que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad. Por tanto, lo

que ha de demandarse es una diligencia adecuada para que un riesgo mínimo no se transforme, por acción u omisión, en un peligro cierto, lo cual requiere de la Administración aquellas actuaciones que eviten a los viandantes riesgos innecesarios, siendo responsable, en principio, de la concreción de los que no resulten atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

En el caso que nos ocupa, partiendo de la efectividad del daño, así como de la evidente titularidad del Principado de Asturias del recinto donde se produce el accidente, debemos descender en primer término a su causalidad fáctica, que la interesada residencia en un tropezón "con el hueco de unas baldosas que faltaban". Aunque en rigor terminológico debieran referirse a un tropiezo con el desnivel resultante de esa deficiencia, hemos de reconocer que las manifestaciones de la accidentada, de su marido y de la enfermera que la auxilió son rectilíneas y sólidas -sin que quepa sustraerles fuerza probatoria al no haber prestado los testigos una declaración presencial por un defecto de instrucción-, por lo que debemos considerar acreditadas las circunstancias de la caída, concluyéndose que se debió al desnivel que, a la vista de las fotografías aportadas por la reclamante, existe en el borde exterior de la oquedad cuando se camina hacia el exterior del recinto hospitalario. Se advierte, no obstante, que la literalidad del relato de la interesada parece atribuir el siniestro a un golpe "con el hueco" y no con las baldosas adyacentes, supuesto que merecería no solo el mismo tratamiento que el dispensado al que este Consejo asume, sino más restrictivo.

Ante cualquiera de esos sustratos fácticos no puede obviarse, a la hora de determinar la existencia del imprescindible nexo causal entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público, que el deber genérico que incumbe a la Administración en orden a la reparación de los desperfectos que incidan en los espacios públicos ha de ser definido en términos de razonabilidad, no siendo razonable entender que su cobertura se extiende a garantizar la puntual reparación de los desconchados que no representan un riesgo apreciable, empresa esta difícilmente asumible, sin que sea exigible en derecho a la Administración tal grado de eficiencia. Este Consejo entiende, y así

lo ha manifestado en anteriores dictámenes (Núm. 100/2006, 157/2006 y 175/2006, entre otros), que quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un pavimento que es imposible que sea totalmente liso y en el que, además, hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas. Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a las circunstancias visibles o conocidas del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En el presente caso, las fotografías aportadas por la propia interesada revelan que el desperfecto al que se imputa la caída reviste escasa entidad, pues en sus puntos más críticos representa un desnivel equivalente al grosor de las baldosas, que el Servicio de Ingeniería y Mantenimiento hospitalario cifra en "1 o 2 cm", a lo que debe añadirse que la accidentada camina hacia el exterior del recinto y, en ese sentido de la marcha, el desnivel es decreciente, e incluso llega a desaparecer en una mitad de su extensión transversal. Ese defecto carece de significación relevante y, según se aprecia en el informe técnico del citado Servicio, "supone más una incomodidad que un peligro importante para los viandantes". Asimismo, hemos de reparar en que el desconchado al que la reclamante atribuye la caída es perfectamente visible -pues faltan hasta ocho baldosas contiguas, contrastando con el tono diferenciado del cemento- y en que el siniestro acontece a la luz del día, en torno a las cinco de la tarde -tal como constatan la testigo y el parte de Urgencias-, lo que nos aboca a concluir que la perjudicada tropieza con un obstáculo fácilmente perceptible y sorteable.

En consecuencia, a juicio de este Consejo, la responsabilidad del accidente sufrido no resulta imputable a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción de un riesgo que toda persona asume cuando, distraída o no, camina por espacios de la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, 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, debe soportar el particular 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

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.