

Expediente Núm. 15/2013  
Dictamen Núm. 42/2013

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de febrero de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente acuerdo:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 23 de enero de 2013, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por ....., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en un recinto público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 16 de mayo de 2012, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída ocurrida “el pasado día 10 de abril de 2011” durante “una visita guiada al recinto de .....”.

Expone que acudió junto a su marido y que “para salir del patio descubierto al Patio ..... estaba cerrada la puerta principal, debiendo salir toda

la gente por la puerta pequeña que está al lado de la principal; a tres metros de dicha puerta pequeña hay un escalón que estaba sin señalizar, por lo que al estar entre gente no lo vi y apoyé mal el pie sufriendo una caída de bruces sobre la muñeca izquierda y ambas rodillas”.

Añade que tras el accidente acudió al Hospital ..... donde se le diagnosticó un “traumatismo en muñeca izquierda y ambas rodillas con fractura de radio distal izquierdo, con inmovilización mediante férula de yeso”, siendo dada de alta el 30 de diciembre de 2012, después de haber recibido tratamiento de fisioterapia y con “limitación en la movilidad del hombro”, por lo que reclama un total de trece mil cincuenta y cuatro euros con cincuenta y cinco céntimos (13.054,55 €).

Identifica a un testigo presencial de los hechos, facilitando sus datos personales.

Acompaña copia de los siguientes documentos: a) Informe de alta del Servicio de Urgencias del Hospital ....., de 10 de abril de 2011, en el que figura como diagnóstico “fractura de radio distal” izquierdo. b) Informe del Servicio de Traumatología, de 17 de octubre de 2011, en el que se anota que a la reclamante se le ha aplicado “inmovilización mediante férula de yeso antebraquiopalmar desde el 10-04-2011 hasta el 23-05-2011, momento en el que se retira e inician movilizaciones de muñeca. Controles radiográficos correctos y fractura consolidada en el momento de la retirada de la férula. Siendo alta de mi consulta el 15-06-2011”. c) Informe del Centro de Salud ....., en el que consta que “realizó tratamiento fisioterápico (...) por un diagnóstico de deformidad e impotencia funcional tras fractura distal de radio de muñeca izquierda (...). Dicho tratamiento comenzó el 8-8-2011 y finalizó el 30-12-2011”, observándose “limitación en la movilidad del hombro”. d) Fotografías del lugar de los hechos, en las que se aprecia -en el punto de la caída- un ligero desnivel entre dos planos, salvado con un escalón cuya altura se revela notoriamente inferior a la común o general para el encintado de una acera.

**2.** Mediante oficio notificado a la reclamante el 10 de septiembre de 2012, la Instructora del procedimiento le comunica la fecha de recepción de su reclamación en el registro de la Consejería competente para resolver, el plazo máximo de resolución y los efectos del silencio administrativo.

**3.** Con esa misma fecha, la Instructora del procedimiento traslada la reclamación a la mercantil -titularidad de la propia Administración del Principado de Asturias- que tiene encomendada la gestión del recinto en el que ocurrió el accidente e interesa un informe en relación con los hechos. Reseña que, a tenor del convenio que liga a la citada empresa pública con la Consejería del ramo, incumbe a aquella la adopción de medidas “en evitación de daños”, siendo “de cuenta de la sociedad las indemnizaciones que los particulares puedan reclamar por daños y perjuicios con ocasión de las obras, así como la indemnización a terceros por los daños que pueda producir el funcionamiento del servicio por causa imputable al encomendado o al personal a su servicio”.

El día 25 de noviembre de 2012, el Responsable de la citada empresa libra un informe en el que reconoce que el espacio en que tuvo lugar el siniestro “está integrado dentro del complejo” cuya gestión tiene encomendada. Añade que, en el acceso al patio, “la puerta central, al ser más ancha, se reserva normalmente para la entrada de vehículos”, siendo las otras dos puertas las de “paso habitual de las miles de personas que a diario trabajan, estudian y visitan las instalaciones”. Expone que “hay un pequeño escalón de 5 cm por el que incluso personas con movilidad reducida accedieron sin ningún tipo de problema” y que, visto que el percance que relata la accidentada se produjo al salir del patio, “es inevitable que anteriormente hubiera accedido por el mismo punto o, en su defecto, por el acceso lateral opuesto que tiene exactamente las mismas características”. Indica que el escalón al que se imputa la caída “es de la mitad de altura que cualquier escalón o bordillo de los que se encuentran en nuestras ciudades” y que “no entraña ningún tipo de riesgo específico distinto a pasear por un edificio histórico”. Finalmente, advierte que

el personal de la instalación no recibió “comunicación de ninguna incidencia” en torno al escalón, ni en la jornada de los hechos ni en otro momento. Acompaña planos del patio y fotografías en las que se aprecia la reducida dimensión del desnivel y el acceso de personas en silla de ruedas.

**4.** Evacuado el trámite de audiencia con fecha 26 de noviembre de 2012, un representante de la interesada comparece en las dependencias administrativas para examinar el expediente.

El día 10 de diciembre de 2012, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta que la empresa gestora “reconoce que el día de la caída (...) había unas jornadas de puertas abiertas” y que “existe un escalón de 5 cm de altura que estaba sin señalar”, argumentando que “cuando se sale en grupo no se puede ver el suelo en un sitio desconocido, y si no está señalizado (...) es muy fácil que se tropiece”. Reitera los datos del testigo presencial y la solicitud de prueba, acompañando el pliego de preguntas a formular al mismo.

**5.** Con fecha 19 de diciembre de 2012, la Instructora del procedimiento comunica a la interesada que se deniega la prueba testifical solicitada “por considerarla innecesaria”, toda vez que la Administración asume la veracidad del relato fáctico por ella efectuado.

**6.** El día 8 de enero de 2013, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por considerar que el escalón al que se atribuye el tropiezo no es relevante al efecto, “dado su tamaño y estado”, debiendo encuadrarse el percance “dentro de los riesgos normales de la vida”.

**7.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de enero de 2013, 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 de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm. ....., de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, 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 establecido 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.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación, toda vez que la encomienda de gestión no altera la competencia ni la propiedad de las instalaciones.

**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 16 de mayo de 2012, y, si bien es cierto que los hechos tuvieron lugar el día 10 de abril de 2011, obra incorporada al expediente diversa documentación acreditativa de que la accidentada estuvo sometida a tratamiento rehabilitador hasta el 30 de diciembre de 2011, 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. Asimismo, se ha dado traslado de la reclamación a la empresa encargada de la gestión de las instalaciones a las que se imputa el daño, en coherencia con lo dispuesto en el convenio que liga a la mercantil con la Administración y en el artículo 214.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLSCP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Si bien se observa que el trámite de audiencia, en obsequio al rigor, debió también ventilarse con la referida empresa, nada sustancial se aporta al expediente con posterioridad a su personación -no

versando el nudo de la controversia sobre los hechos, sino sobre su significación jurídica-, por lo que nada impide ahora un pronunciamiento sobre el fondo de la pretensión deducida.

Sin embargo, 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.-** Imputa la reclamante a la Administración los daños y perjuicios sufridos al tropezar con un bordillo en un recinto histórico cuya titularidad corresponde a la Administración del Principado de Asturias.

La Consejería actuante asume la realidad del relato fáctico de la accidentada -prescindiendo de la práctica de la testifical propuesta-. Ahora bien, el reconocimiento de un percance generador de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí mismo 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. En concreto, hemos de determinar si el daño es consecuencia o no del funcionamiento de algún servicio público.

Partiendo de la obligación que pesa sobre la Administración del Principado de Asturias de mantener en buen estado de conservación y funcionamiento las instalaciones en las que presta sus servicios, procede ahora que verifiquemos si el daño puede imputarse al incumplimiento de dicha obligación, en la que se incardina el mantenimiento del recinto cultural en condiciones de seguridad, teniendo presente que en el caso que se analiza el servicio se presta por medio de una empresa -sociedad de titularidad autonómica, sujeta al derecho privado, a la que se encomienda su gestión-, por lo que resulta también de aplicación lo previsto en el convenio rubricado al efecto y en los artículos 214 y 280 del TRLCSP, debiendo por tanto examinarse su posible responsabilidad en los daños que se causen a terceros.

En vía de principio, consideramos que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad. Al respecto, este Consejo ha reiterado que el estándar de conservación de los espacios públicos no comprende su mantenimiento en una conjunción de plano tal que no consienta desniveles en el pavimento, de igual modo que otros elementos que de ordinario se sitúan en esos entornos, tales como huellas de desagüe o el propio encintado de las aceras, comportan relieves de cierto espesor. Toda persona que transite por un espacio público 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, rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas, debiendo los transeúntes ajustar sus precauciones a las circunstancias manifiestas del entorno y a las personales.

También hemos advertido (Dictamen Núm. 20/2013) que la extensión de la obligación que pesa sobre la Administración puede modularse cuando nos hallamos ante un recinto o conjunto histórico, pues, a la luz de las exigencias que del mismo se derivan, resulta admisible entender que sus espacios de

tránsito puedan presentar irregularidades que no serían tolerables en zonas de reciente urbanización.

En el supuesto sometido a nuestra consulta, la propia accidentada relata un tropiezo con un desnivel de muy reducida dimensión, justificando la empresa encargada de la gestión del recinto que se trata de “un pequeño escalón de 5 cm” que constituye el “paso habitual de las miles de personas que a diario trabajan, estudian y visitan las instalaciones”, sin que se haya constatado incidencia alguna, y que “no entraña ningún tipo de riesgo específico distinto a pasear por un edificio histórico”. Por otro lado, y a la vista de las fotografías obrantes en las actuaciones, se concluye que nos hallamos ante un desnivel integrado en un conjunto histórico de muy escaso relieve, visiblemente inferior al del bordillo de la generalidad de las aceras o al de los escalones que de ordinario sirven a la transición entre diferentes planos.

En suma, estimamos que la Administración del Principado de Asturias ha adoptado las medidas precisas para el mantenimiento del recinto en buen estado, garantizando sus condiciones de seguridad mediante el convenio suscrito con la empresa gestora, a la que no resulta exigible en este supuesto la adopción de precauciones adicionales -tales como la invocada señalización del bordillo-, al encontrarnos ante un obstáculo ordinario y de escaso relieve. En tales condiciones, nos hallamos ante la concreción del riesgo que asume una persona cuando transita por los espacios públicos, en circunstancias más o menos adversas, que pueden reclamar de su parte una precaución adicional. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que ese riesgo 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, 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.