

Dictamen Núm. 142/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de junio de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 11 de abril de 2023 -registrada de entrada el día 14 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en el acceso a un centro de salud.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 30 de mayo de 2022, la interesada presenta a través del Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida a la Consejería de Salud del Principado de Asturias- por los daños que atribuye al mal estado de la acera por la que caminaba.

Expone que el día 12 de enero de 2021, sobre las 07:50 horas, cuando caminaba por la calle, de Gijón, en dirección al Centro de Salud, “a la altura de la zona del *parking* anexo al mismo, tropezó con uno de los bloques

de hormigón del mismo color que la acera que delimitaban la base de la palmera allí existente, y que se encontraba suelto y desplazado junto con otros, invadiendo la acera”. Refiere que el accidente tuvo lugar “siendo horas nocturnas y por tanto visibilidad reducida”.

Señala que fue auxiliada por dos señoras que la acompañaron al centro de salud, siendo derivada al Hospital, donde se le diagnostica una “luxación de hombro, que se reduce, y posteriormente se le inmoviliza con cabestrillo”.

Respecto al nexo causal, sostiene que “corresponde al servicio de mantenimiento y conservación (...) velar por el correcto mantenimiento de las vías públicas de su titularidad”.

Manifiesta que presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Gijón que fue desestimada por falta de legitimación pasiva, indicándosele que los terreros estaban inscritos a nombre de la Tesorería General de la Seguridad Social. Posteriormente, formuló reclamación frente a este organismo, y se le informa de que el inmueble en cuestión “fue transferido al Principado de Asturias por Real Decreto 1471/2001 y por ello adscrito al servicio de salud”.

Solicita una indemnización de seis mil seiscientos cuarenta y nueve euros con setenta y siete céntimos (6.649,77 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 24 días de perjuicio moderado, 98 días de perjuicio personal básico y 3 puntos secuelas (2 puntos por limitación de la movilidad global del hombro y 1 punto por hombro doloroso). Asimismo, interesa el reintegro de los gastos de transporte, puesto que tuvo que acudir en autobús desde su domicilio hasta el hospital para realizar tratamiento rehabilitador.

Adjunta copia de los siguientes documentos: a) Justificante de asistencia al centro de salud el día 12 de enero de 2021. b) Fotografías del lugar donde se produjeron los hechos.

2. Mediante oficio de 16 de junio de 2022, el Inspector de Prestaciones Sanitarias actuante comunica a la perjudicada el nombramiento de instructora

del procedimiento, la fecha de recepción de su reclamación, las normas con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

3. El día 21 de junio de 2022, la Instructora del procedimiento pone en conocimiento de la interesada que “en la documentación recibida se adjuntan los documentos 1, 2, 3 y 4 y se indica documentación incompleta, se adjuntarán el resto de documentos en otro registro./ Dicha documentación no se ha recibido”.

4. Previa petición formulada por la Instructora del procedimiento, el 26 de julio de 2022 el Gerente del Área Sanitaria V remite al Servicio de Inspección de Servicios y Centros Sanitarios el informe del Jefe del Servicio de Gestión y Seguridad de las Instalaciones, Ingeniería y Mantenimiento del Área V, diversa documentación del centro de salud relativa al episodio de referencia y un video explicativo realizado por el Subdirector Económico y Profesionales del Área V.

En el informe técnico citado se indica que este Servicio “no ha tenido constancia de los hechos relatados y, una vez consultados los archivos, tampoco (...) de ningún aviso, avería o intervención en los jardines” del Centro de Salud “ni en marzo de 2021 ni en julio de 2021, fechas en las que señalan se retiran bloques de hormigón de la acera”. Por otra parte, manifiesta desconocer “la titularidad de ese tramo de acera, siendo considerado del Ayuntamiento hasta la fecha”.

5. El día 9 de septiembre de 2022, el Servicio instructor recibe la documentación complementaria presentada por la interesada el 30 de mayo de 2022, consistente en copia de los siguientes documentos: a) Fotografías del estado de la zona en el mes de febrero de 2022. b) Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón de 5 de abril de 2022, por la que se acuerda no admitir a trámite la reclamación presentada dado que el terreno donde tuvo

lugar el accidente no es de titularidad municipal, al constar inscrito en el Registro de la Propiedad a favor de la Tesorería General de la Seguridad Social. c) Escrito del Director Provincial de Asturias de la Tesorería General de la Seguridad Social de 27 de mayo de 2022, informando a la reclamante que “deberá dirigir” su reclamación “a la Consejería de Salud del Principado de Asturias – Servicio de Salud (...) en cuanto que corresponden a dicha Administración autonómica las competencias en orden al mantenimiento, conservación y mejora del inmueble adscrito implicado”. d) Informes médicos relativos al proceso sanitario de referencia. e) Informe pericial elaborado por una facultativa máster en Valoración del Daño Corporal el 30 de junio de 2021, en el que se valoran las secuelas de la perjudicada y los días empleados en su curación. f) Justificantes de recarga de la tarjeta de transporte público de Gijón.

6. Con fecha 29 de noviembre de 2022, la Instructora del procedimiento elabora un informe técnico de evaluación. En él, aunque da por acreditado que la reclamante “sufrió una caída” cuando se dirigía al Centro de Salud y considera que “no existe duda sobre la realidad de las lesiones” padecidas, entiende que “no han quedado acreditada las circunstancias en que se produjo al contar únicamente con la versión de los hechos formulada por la interesada, quien dice haber caído al tropezar con un bloque de hormigón de los que delimitaban la base de una palmera que se encontraba desprendida, pero sin que haya aportado prueba alguna que avale sus manifestaciones. Falta, pues, una prueba suficiente del hecho que motivó la caída, o que impide entrar a valorar la existencia de nexo causal (...). En cuanto al estado del suelo, el Servicio de Mantenimiento del Área V indica que no realizó ningún trabajo de recogida de los bloques en las fechas referidas por la reclamante, insistiendo en la existencia de una acera de dimensiones adecuadas para que los viandantes puedan deambular sin peligro y sortear cualquier deficiencia con un mínimo de atención”.

7. Mediante oficio notificado a la interesada el 16 de diciembre de 2022, la Instructora del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, adjuntándole una copia de los documentos que integran el expediente.

No consta en este que se hayan formulado alegaciones.

8. El día 15 de febrero de 2023, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio con base en las conclusiones alcanzadas en el informe técnico de evaluación.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de abril de 2023, 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 Salud, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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 como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste 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 30 de mayo de 2022, y, si bien la caída de la que traen causa tuvo lugar el 12 de enero de 2021, la documentación incorporada al expediente acredita que han mediado actuaciones encaminadas a la obtención de un pronunciamiento resarcitorio.

En relación con la prescripción de la acción, reiterada jurisprudencia afirma (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo 30 de junio de 2022 -ECLI:ES:TS:2022:2722-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) que “únicamente se producirá esa circunstancia si la reclamación se presenta ante órgano incompetente o como expresó la Sentencia de esta Sala Tercera Sección Cuarta de veintiuno de marzo de dos mil (...) en virtud de cualquier reclamación que manifiestamente no aparezca como no idónea o improcedente encaminada a lograr el resarcimiento del daño o perjuicio frente a la Administración responsable, siempre que comporte una manifestación de la

voluntad de hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de la Administración por alguna de las vías posibles para ello´´.

Asimismo, puede traerse a colación el Dictamen n.º 422/11 del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, que en un supuesto similar al que nos ocupa también ha considerado que interrumpía la prescripción la reclamación ante otra Administración. En él se señala que “es indudable que la reclamación ejercitada ante el Canal de Isabel II revela la voluntad de la reclamante de exigir el resarcimiento de los daños sufridos, sin que, del hecho de que la hubiera deducido incorrectamente frente al Canal de Isabel II, pueda derivarse un perjuicio para el interesado en cuanto a la extemporaneidad de la acción, por cuanto que no puede hacerse recaer sobre el reclamante la determinación de la competencia sobre el elemento dañino”. Este mismo órgano consultivo consideró que interrumpe el plazo la reclamación ante la Administración General del Estado que inadmite la petición por haberse transferido la competencia a la Comunidad Autónoma (Dictámenes n.º 222/08, y 172/13).

En el caso analizado, es evidente que la interesada siempre demostró con su actuación la voluntad de reclamar los daños sufridos como consecuencia de la caída que tuvo lugar en las inmediaciones del centro de salud el 12 de enero de 2021. Así, el 23 de julio de ese mismo año se dirigió en primer lugar frente al Ayuntamiento de Gijón al entender que era el órgano competente por ocurrir el siniestro en la vía pública de esa localidad. A continuación, y por indicación de dicha entidad local, dedujo su pretensión frente la Tesorería General de la Seguridad Social, quien la dirigió a la Consejería de Salud en cuanto responsable del mantenimiento, conservación y mejora del inmueble implicado en la reclamación (folios 39 y siguientes). Además, no es posible apreciar ninguna pasividad en la interesada puesto que, como acabamos de señalar, a los seis meses del siniestro planteó la primera reclamación, si bien la demora de casi nueve meses del Ayuntamiento de Gijón en dictar la resolución de inadmisión ha provocado que a la fecha de entrada de la reclamación en la

Consejería de Salud -órgano competente para la resolución del procedimiento- se hubiera superado el plazo de un año previsto en el artículo 67.1 de la LPAC.

En consecuencia, y atendiendo al principio *pro actione*, este Consejo estima que debe reconocerse la eficacia interruptiva del plazo para ejercitar la acción de responsabilidad patrimonial a los escritos de reclamación presentados frente una administración distinta a la que ostenta la competencia para resolver el procedimiento, por lo que la pretensión deducida no es extemporánea.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley". 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 34 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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que la interesada solicita una indemnización por los daños y perjuicios que entiende se le han irrogado como consecuencia de una caída en el acceso a un centro de salud.

Como se deduce de la documentación obrante en el expediente, la perjudicada fue atendida en el centro de salud y derivada posteriormente al Servicio de Urgencias del hospital “por dolor en hombro derecho tras caída esta mañana”, siendo diagnosticada de “luxación hombro” que precisó tratamiento conservador y rehabilitación para su curación. Por tanto, debemos apreciar la efectividad de los daños alegados, sin perjuicio de la valoración que proceda efectuar si se concluye que concurren los requisitos legales para una declaración de responsabilidad patrimonial.

Ahora bien, la constancia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar 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 perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en las que aquellos se produjeron.

En el caso que nos ocupa, la Instructora del procedimiento no da por probada la forma en la que sucedieron los hechos, lo que motiva el sentido desestimatorio de la propuesta de resolución; postura que comparte este Consejo dado que la interesada no presenta ninguna prueba que permita deducir que el accidente tuvo lugar según su relato. Así, manifiesta que cuando caminaba por la calle, de Gijón, en dirección al Centro de Salud, “a la altura de la zona del *parking* anexo al mismo, tropezó con uno de los bloques de hormigón del mismo color que la acera que delimitaban la base de la palmera allí existente, y que se encontraba suelto y desplazado junto con otros,

invadiendo la acera”. Refiere que el accidente tuvo lugar “siendo horas nocturnas y por tanto visibilidad reducida”.

La Instructora del procedimiento pone de manifiesto en el informe técnico de evaluación que “no han quedado acreditadas las circunstancias en que se produjo al contar únicamente con la versión de los hechos formulada por la interesada (...), sin que haya aportado prueba alguna (...) del hecho que motivó la caída”.

Tampoco el Servicio de Gestión y Seguridad de las Instalaciones, Ingeniería y Mantenimiento ha tenido conocimiento de los hechos objeto de la presente reclamación, pues la persona que suscribe el informe de este Servicio manifiesta que “no ha tenido constancia de los hechos relatados y, una vez consultados los archivos, tampoco (...) de ningún aviso, avería o intervención en los jardines” del Centro de Salud “ni en marzo de 2021 ni en julio de 2021, fechas en las que señalan se retiran bloques de hormigón de la acera”.

Por otro lado, aunque la perjudicada manifiesta que “fue auxiliada por dos señoras que caminaban por el lugar y la ayudaron a desplazarse hasta el centro de salud”, no se cuenta en realidad con el testimonio de terceros que puedan corroborar qué provocó la caída, ya que no aporta ningún dato que permita identificarlos a efectos de que pudieran ser llamados como testigos al procedimiento, y tampoco solicita la práctica de prueba testifical. Además, la reclamante -que fue conocedora de las dudas que su relato suscitaba a la Administración, pues se le remitió una copia de los documentos que integraban el expediente con ocasión del trámite de audiencia- no presentó alegaciones, desaprovechando la oportunidad de probar tanto la mecánica de la caída como la potencialidad lesiva de los bloques de hormigón para los usuarios de la vía.

En suma, no existe prueba alguna, más allá de sus propias manifestaciones, de cómo sucedieron los hechos, y lo recogido en el informe del profesional que la atendió en un primer momento en el centro de salud -“ha tropezado con unos bloques y ha caído al suelo” (documentación remitida por el centro de salud)- no es suficiente para avalar ese sustrato fáctico, pues como

viene reiterando este Consejo los informes médicos se limitan a dar cuenta de lo referido por los propios pacientes, careciendo así de valor probatorio a efectos de acreditar el lugar y circunstancias en que se produjeron los hechos (por todos, Dictamen Núm. 59/2021). Además, teniendo en cuenta que la primera asistencia se dispensó en el centro de salud donde tuvo lugar el accidente, resulta llamativo que no exista ningún parte sobre una actuación extraordinaria por parte del Servicio de Gestión y Seguridad de las Instalaciones, Ingeniería y Mantenimiento. En definitiva, nos encontramos con que el lugar y las concretas circunstancias de la caída sufrida por la perjudicada solo se sustentan en sus propias afirmaciones, lo cual no es suficiente para tenerlas como ciertas a los efectos de imputar el daño cuya indemnización se pretende a la Administración, ni de considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público. Sobre este extremo, ya hemos manifestado en ocasiones anteriores (entre otras, Dictámenes Núm. 285/2017, 198/2018 y 245/2019) que aun constando la realidad y certeza de unos daños la falta de prueba sobre la causa determinante de estos y las circunstancias en las que se produjo es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

A mayor abundamiento, cabe señalar que el estado de la vía ha sido analizado en el vídeo explicativo realizado por el Subdirector Económico y Profesionales del Área V, que recorre el lugar donde la reclamante sitúa el accidente. En él podemos observar la existencia de desperfectos en la base de la palmera, pero resulta evidente que la acera adyacente tiene anchura suficiente para deambular sin peligro y sortear cualquier deficiencia con un mínimo de atención. En todo caso, coincidimos con la Instructora del procedimiento cuando advierte “que para tropezar con el supuesto bloque desprendido (...) la reclamante (...) debería haber transitado rozando con la

base de contención de la palmera o bien pasando por encima de ella, en vez de optar por hacerlo por cualquier otra parte más segura como es la acera destinada al paso de peatones”.

Asimismo, en el informe técnico de evaluación se insiste en la existencia de una acera de “dimensiones adecuadas para que los viandantes puedan deambular sin peligro y sortear cualquier deficiencia con un mínimo de atención”. Por tanto, “aun reconociendo la posible existencia en la fecha del accidente de algún desprendimiento esto no implica, automáticamente, que esta fuera la causa del accidente, no pudiendo descartar que la caída se hubiera producido en otro lugar o que se debiese a un descuido o traspíe de la interesada al transitar por un lugar inadecuado”. Las conclusiones alcanzadas por la Instructora del procedimiento no han sido refutadas por la interesada que, como ya indicamos, no presentó alegaciones durante el trámite de audiencia.

Lo anterior nos impide apreciar la existencia de un inadecuado mantenimiento de la vía pública, puesto que la existencia de los bloques de hormigón era perfectamente visible y se encontraban fuera de la zona de paso ordinario de los peatones, por lo que puede afirmarse que el percance se habría evitado con una actuación medianamente diligente por su parte.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontraríamos -de dar por cierto el relato de la perjudicada- ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.