

Dictamen Núm. 146/2024

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
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 30 de julio de 2024, por medios electrónicos, 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 17 de mayo de 2024 -registrada de entrada el día 24 del 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 18 de octubre de 2023, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que atribuye al mal estado de la acera por la que caminaba.

Expone que “el día 13 de octubre de 2022, sobre las 15:00 horas”, salía del Centro de Salud cuando, “ya en la acera que bordea al referido centro, tropieza como consecuencia de un desnivel existente en la misma, cayendo al

suelo y resultando con lesiones de las que recibió una primera asistencia en el propio centro de salud”, siendo derivada al Servicio de Urgencias de la Fundación Hospital Señala que estaba acompañada por su hija, y que agentes de la Policía Local de Gijón acudieron al lugar comprobando “el mal estado de la vía pública”. Añade que presentó un escrito ante el Ayuntamiento de Gijón”, donde se le informó de que la titularidad de la acera que rodea al centro de salud no es municipal, correspondiendo “su mantenimiento al propio centro”.

Indica que en la primera asistencia hospitalaria se le diagnostica “omalgia izda. postraumática”, prescribiéndosele inmovilización con cabestrillo.

Solicita una indemnización de seis mil ochocientos setenta y nueve euros con cuarenta y un céntimos (6.879,41 €) por el perjuicio personal y patrimonial que detalla, correspondiendo este último a diversos gastos médicos.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Justificante de la cita programada en el Centro de Salud el día de los hechos. b) Fotografías del lugar y del desperfecto que -según expresa- permiten observar que “el desnivel en la acera (...) alcanza los 5 cm”. c) Parte instruido por la Policía Local de Gijón. d) Escrito dirigido al Ayuntamiento de Gijón y respuesta proporcionada por este el 14 de marzo de 2023. e) Informes relativos a la asistencia dispensada tanto en el centro de salud como en la Fundación Hospital f) Informe emitido el 9 de mayo de 2023 por una facultativa máster en Valoración del Daño Corporal en el que se determinan las secuelas y el tiempo de curación.

2. Mediante oficio de 28 de diciembre de 2023, la Gerente del Área Sanitaria V remite al Servicio de Inspección de Servicios y Centros Sanitarios el informe emitido ese mismo día por el Jefe del Servicio de Gestión y Seguridad de las Instalaciones, Ingeniería y Mantenimiento del Área Sanitaria V. En él, tras indicar que no tiene constancia de los hechos, se incluyen imágenes de las que -a su juicio- “se desprende (...) que no existe, ni ha existido en las fechas indicadas, un desnivel de 5 cm en la acera perimetral” del Centro de Salud

Añade que “a fecha actual existe una junta de unión de las baldosas, que ni mucho menos llega al desnivel indicado en la reclamación, ya que dicha junta puede llegar a tener un desnivel (...) entre 0 cm y un máximo de aproximadamente 2 cm en el punto de mayor diferencia según medición actual”.

3. Con fecha 9 de abril de 2024, tiene lugar en el Servicio instructor la práctica de la prueba testifical.

La testigo de los hechos, hija de la reclamante, señala que “caminaba a su lado por la acera, donde había un tramo importante de baldosas que están a distinto nivel cuando pisó, probablemente, en el desnivel entre las baldosas y cayó hacia delante”, y describe a continuación el auxilio y la asistencia prestados a la accidentada.

4. El día 17 de abril de 2024, la Instructora del procedimiento elabora un informe técnico de evaluación. En él, aunque da por acreditado que la reclamante “sufrió una caída” cuando salía del centro de salud indicado, así como la realidad de las lesiones padecidas, entiende que no hay relación de causalidad entre ellas y el funcionamiento del servicio público al tratarse, de conformidad con lo informado por el Servicio de Gestión y Seguridad de las Instalaciones, Ingeniería y Mantenimiento del Área Sanitaria V, de “un defecto de pequeña entidad fácilmente sorteable con la mínima diligencia exigible a los peatones cuando deambulan por una vía pública”.

5. Mediante oficio notificado a la interesada el 25 de abril de 2024, 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.

Con fecha 29 de abril de 2024, presenta esta un escrito de alegaciones en el que cuestiona la medición efectuada por el Servicio de Gestión y

Seguridad de las Instalaciones, Ingeniería y Mantenimiento del Área Sanitaria V, y afirma que “existe medición” que cifra el desnivel en “más de 5 cm”.

6. El día 9 de mayo de 2024, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio con base en las conclusiones alcanzadas en el informe técnico de evaluación.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de mayo de 2024, 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 18 de octubre de 2023 y, si bien la caída de la que trae causa tuvo lugar el día 13 de octubre de 2022, la documentación incorporada al expediente acredita que la interesada requirió inmovilización al menos hasta el mes de noviembre de 2022, iniciándose entonces tratamiento rehabilitador. Por tanto, con independencia de la fecha exacta de determinación del alcance de las secuelas -el propio Servicio instructor fija como fecha del alta el mes de abril de 2023-, consideramos que la reclamación ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente establecido. Afirmación que no obsta, por otra parte, la del eventual efecto interruptivo de las actuaciones desarrolladas ante el Ayuntamiento de Gijón, al resultar en este caso plenamente aplicable el criterio señalado en el Dictamen Núm. 142/2023, con arreglo al cual “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”.

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 la acera contigua a un centro de salud.

Como se desprende de la documentación obrante en el expediente, la perjudicada fue atendida en el centro de salud y derivada posteriormente al Servicio de Urgencias de un hospital, en el que se le diagnosticó “omalgia izda. postraumática” y se le prescribió inmovilización del hombro, que fue seguida de 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. Asimismo, resultan acreditadas las circunstancias de la caída, acaecida cuando la reclamante -cuya versión, corroborada también

por la prueba testifical practicada, no discute la Administración- tropieza en la acera exterior que circunda el edificio, tras abandonar el mismo.

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 interesada 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.

Asumido el relato fáctico de la reclamante sobre el modo de producción de la caída, conviene analizar si el percance puede imputarse a un funcionamiento anormal del servicio público, por incumplimiento de la obligación que asiste a la Administración sanitaria de mantener en buen estado las instalaciones del centro de salud en aras de garantizar la seguridad de cuantos accedan al mismo. Ahora bien, tal obligación nunca puede ser entendida de manera absoluta, sino que ha de ser examinada desde la perspectiva de los estándares de funcionamiento legalmente exigibles.

Al respecto hemos señalado (por todos, Dictamen Núm. 126/2022) que, “en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que el adecuado estado de las instalaciones de cualquier suerte de dependencia pública ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no se puede concebir como una prestación instantánea ni pretender, al amparo del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones públicas, que estas respondan ante cualquier incidencia, haciendo abstracción de las concretas circunstancias en las que esta se produce”. También es criterio reiterado de este Consejo que la determinación de qué supuestos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, en función de las circunstancias concurrentes. Tal como viene reiterando el Tribunal Superior de

Justicia del Principado de Asturias (entre otras, Sentencia de 17 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:3507-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), “en relación a las irregularidades del viario (...), no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de pequeños agujeros, separación entre baldosas, resaltes mínimos por instalación de tapas de alcantarillas o bases de los marmolillos, los cuales o son inocuos o son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...) pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones públicas”. En la concreción de este estándar -siempre unida a la casuística- venimos citando (por todos, Dictamen Núm. 221/2022), entre otras, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 5 de Oviedo de 18 de junio de 2018, que estima “el criterio de los 5 centímetros (...) muy adecuado para valorar si el defecto es considerable o no”, al tratarse de “una medida que refleja de forma más certera la frontera entre el defecto leve y aquel que no lo es, entre la mínima anomalía que configura un riesgo inherente a la circulación peatonal y la imperfección con trascendencia, que mostraría un claro incumplimiento en el cuidado de las aceras. En el primer caso, el defecto debe ser asumido por el ciudadano que camina por las calles de una población. En el segundo, debe responder la Administración por fracasar en su tarea de mantenimiento del espacio público y permitir, de ese modo, que haya un riesgo que excede de la normalidad exigible”.

En suma, tal como viene manifestando este Consejo desde el inicio de su función consultiva (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 177/2020), quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un espacio en el que 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 sus circunstancias personales, a las circunstancias visibles o

conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

Aplicado lo anterior a la reclamación que nos ocupa, debemos detenernos en la escasa entidad del desperfecto invocado. La reclamante sostiene que su caída se debió a un "desnivel" existente en la acera, que estima como superior a los cinco centímetros, medición que discute el informe emitido por el responsable de mantenimiento, quien reconoce la existencia de una cierta diferencia de nivel provocada por "una junta de unión de las baldosas, que ni mucho menos llega al desnivel indicado en la reclamación, ya que dicha junta puede llegar a tener un desnivel (...) entre 0 cm y un máximo de aproximadamente 2 cm en el punto de mayor diferencia según medición actual". La interesada aduce también como argumento el parte emitido por los agentes de la Policía Local de Gijón, en el que "se comprueba que efectivamente la acera se encuentra en mal estado, sobre todo para gente mayor que acude a diario al centro", advirtiéndose que en el caso examinado la accidentada tenía setenta y cuatro años de edad en el momento de los hechos.

A nuestro juicio, la controversia se despeja razonablemente a la vista de la imagen aportada por la propia perjudicada, pues en ella, pese a la difícil visibilidad de los números que figuran en el instrumento apoyado, puede apreciarse con claridad que el medidor abarca a lo sumo unos dos centímetros y medio. La restante documentación gráfica incorporada al expediente, proveniente tanto de la reclamante como de la Policía Local y del Servicio responsable, refrenda tal convicción sobre el limitado alcance de la irregularidad denunciada.

Lo anterior nos impide apreciar la existencia de un desperfecto que supere el estándar ordinario de mantenimiento de la vía pública, coincidiendo con la propuesta de resolución en cuanto a la falta de idoneidad de la anomalía denunciada para causar una caída, al constituir -como se señala en aquella- un obstáculo sorteable por la mayoría de los peatones al que no cabe "anudar un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas". No constan, por lo demás, otras denuncias de caídas provocadas por el

desperfecto al que se imputa este percance. Tampoco que la vía pública haya sido objeto de reparación, sin perjuicio de advertir a la Administración titular de los servicios aquí implicados la conveniencia de extremar el cuidado del pavimento en el entorno de los centros sanitarios, precisamente -como se recoge en el informe de la Policía Local- por las circunstancias personales de muchos de sus usuarios. A ello debemos añadir que, como viene manifestando este Consejo, quien camine por un espacio público debe adoptar las precauciones proporcionadas a sus propias circunstancias personales y a las visibles o conocidas del entorno, debiendo presumirse en este caso que tanto la accidentada como su acompañante conocen el acceso al edificio, pues el percance se produce con motivo de una asistencia de la primera al centro de atención primaria del que es usuaria.

En definitiva, no apreciamos relación causal entre el accidente referido por la interesada y la actuación del servicio público encargado de la conservación de las instalaciones. A juicio de este Consejo Consultivo las consecuencias de la caída sufrida no resultan imputables a la Administración sanitaria, ya que, apreciadas las circunstancias anteriormente señaladas, nos encontramos en el presente supuesto ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite a la concreción del riesgo que asume cualquier usuario cuando, distraída o conscientemente, transita por espacios públicos. 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
LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.