

Expediente Núm. 312/2012
Dictamen Núm. 25/2013

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 7 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 11 de diciembre de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por los daños sufridos tras una caída en un hospital público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 14 de noviembre de 2011, un letrado presenta en el registro del Servicio de Salud del Principado de Asturias una “misiva a los fines de comunicar” el encargo, por una persona que identifica, de la defensa de sus intereses en relación con la caída que sufrió en el Hospital el día 10 de noviembre de 2010, sobre las 12:50 horas.

Refiere que el percance se produjo cuando su cliente entraba al hospital por la puerta izquierda, siguiendo instrucciones del personal de limpieza, que le

comunicó, tanto a ella como a otras personas que accedían en ese momento al centro, que “ya estaba seca”. Precisa que el “estado del suelo, que (...), a diferencia de lo afirmado por la persona de limpieza, se encontraba aún muy mojado y resbaladizo” por estar “en ese momento realizando tareas de fregado (...), sin que las mismas estuvieran señalizadas, provocó que (...) cayera al suelo sobre su brazo izquierdo, sufriendo una fractura del radio”.

Señala que fue levantada del suelo por el Jefe de Personal Subalterno y ayudada por dos empleados de seguridad del hospital, que recibió asistencia urgente y que ingresó en otro hospital el “22 de noviembre del año 2011 para ser intervenida quirúrgicamente (...), teniendo el alta hospitalaria en fecha 25 de noviembre del año 2010 y habiendo estado a tratamiento hasta el 18 de marzo del año 2011, en que le fue dada el alta por estabilización de secuelas”, con base en el informe de un especialista en Cirugía General y Traumatología.

Manifiesta que existen testigos y afirma que “la presente comunicación producirá los efectos interruptivos de la prescripción previstos en el artículo 1973 del Código Civil”.

Adjunta, entre otros, los siguientes documentos: a) Informe de la asistencia prestada en el Servicio de Urgencias del Hospital el día 10 de noviembre de 2010, en el que se establece el diagnóstico de “fractura radio distal”. b) Informe de alta del Servicio de Traumatología, de 25 de noviembre de 2010, en el que consta la impresión diagnóstica de fractura “metafisaria de radio izdo.” y se indica que “ingresa en planta programada por fractura de radio izquierdo, siendo intervenida con fecha 23-11-2010, en que fue manipulada la fractura y fijada mediante agujas de Kirschner”. c) Hoja de notas de progreso, de fecha 13 de enero de 2011, en la que figura “7ª semana, se retira yeso y agujas”.

2. Mediante escrito registrado de salida el 29 de noviembre de 2011, el Jefe del Servicio de Inspección de Prestaciones y Servicios Sanitarios comunica al letrado la fecha de recepción de la reclamación en la Administración del Principado de Asturias, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se

tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa. Asimismo, le requiere para que acredite su representación y para que proceda a la "cuantificación económica del daño o, en su defecto, indicar las causas que motivan la imposibilidad de realizarla, indicándole que, de no recibirse contestación en el plazo anteriormente señalado, se le tendrá por desistido de su petición". Consta notificado el día 2 de diciembre de 2011.

3. El día 1 de diciembre de 2011, el Secretario General del Servicio de Salud del Principado de Asturias remite al Servicio de Inspección de Prestaciones y Servicios Sanitarios el escrito presentado por un representante de la empresa contratada para la limpieza del hospital el día 25 de noviembre de 2011. En él aduce prescripción de la acción para reclamar la responsabilidad patrimonial, al haber transcurrido más de un año desde que se produjo la caída, la cual tuvo lugar el día 10 de noviembre de 2010. Entiende que el mismo día de la caída "quedaban definitivamente identificados los quebrantos de su salud y su intensidad (fractura de muñeca izquierda), sin perjuicio de los tratamientos aplicados con el designio de mitigar sus consecuencias".

A continuación niega los hechos relatados en la reclamación y manifiesta que el día 10 de noviembre de 2010 "llovía copiosamente" y que el público accedía al hospital con los paraguas mojados, "pese a existir una máquina de fundas para paraguas". Refiere que una persona de la entidad "que realizaba tareas de limpieza fue requerida por el Jefe de Personal Subalterno para secar una humedad provocada por las circunstancias climatológicas existentes, tarea que procedió a realizar el personal de esta empresa, señalizando, con dos testigos de 'suelo mojado', la zona que se estaba secando y trabajando".

Concluye que no concurre en el caso la necesaria relación causa-efecto, pues la humedad era consecuencia de las circunstancias climatológicas y estaba perfectamente señalizada. Solicita que se desestime la reclamación. Aporta poder general para pleitos, otorgado el día 28 de mayo de 2010.

4. Con fecha 15 de diciembre de 2011, la perjudicada presenta un escrito en una oficina de correos en el que ratifica la reclamación presentada por el letrado, le confiere su representación y valora el daño sufrido en nueve mil cuatrocientos cuarenta y tres euros con noventa céntimos (9.443.90 €). Adjunta el informe emitido por un especialista en Cirugía General y Traumatología el día 18 de marzo de 2011, en el que se consigna que la paciente realizó ejercicios de rehabilitación, que “actualmente la fractura está consolidada” y que la lesionada “presenta como secuelas una disminución de la fuerza en la mano izquierda de un 50% con respecto a la mano derecha y acusa dolor a la movilidad y la presión sobre la extremidad distal del radio izquierdo, lo que califico como muñeca dolorosa”. Añade que “en el día de la fecha es dada de alta por estar sus secuelas estabilizadas”.

5. Mediante oficios de 9 de febrero y 27 de marzo de 2012, se requiere a la reclamante para que acredite su representación por cualquier medio válido en derecho, especificando como tales el otorgamiento de la misma ante notario o por declaración en comparecencia personal ante funcionario.

6. El día 4 de junio de 2012, el Gerente del Hospital remite al Servicio de Inspección de Prestaciones y Servicios Sanitarios diversa documentación entre la que figura el informe facilitado por el Jefe de Personal Subalterno.

En dicho informe, emitido el día 1 de junio de 2012 por el Jefe de Personal Celadores, se indica que “antes de producirse la caída de la reclamante había observado que se había acumulado agua en la entrada formando un pequeño charco, por lo que se puso en conocimiento del personal de limpieza, que lo recogió, señalizándose la zona húmeda con dos carteles homologados según RD 485/1997 con la leyenda ‘peligro suelo resbaladizo’”. Añade “que poco después la reclamante resbaló en la zona de entrada cayéndose al suelo, siendo ayudada a incorporarse por el que suscribe, que, ante el dolor en la zona de la muñeca que refería (...), la acompañó al Servicio de Urgencias para que fuera atendida por el personal sanitario”.

7. Con fecha 25 de junio de 2012, la Inspectora de Prestaciones Sanitarias designada al efecto emite el correspondiente Informe Técnico de Evaluación. En él señala que “en el presente caso no existe duda sobre la realidad de la caída y las lesiones derivadas de la misma. Sin embargo, no queda acreditado que dicho accidente tenga su origen en el funcionamiento del servicio sanitario público”, pues no resulta “probado que se haya producido ningún incumplimiento por parte de la Administración, ni de la empresa de limpieza, de sus obligaciones en el mantenimiento del centro sanitario. Todo lo contrario, se adoptaron medidas razonables para evitar el riesgo de caídas consistentes en la limpieza de los acúmulos de agua y la colocación de carteles de advertencia del peligro de resbalar por encontrarse el suelo húmedo”. Propone desestimar la reclamación.

8. Mediante escritos de 27 de junio de 2012, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Disciplinaria remite una 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.

9. El día 23 de julio de 2012, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Disciplinaria remite una copia del informe técnico de evaluación a la empresa de limpieza para que pueda, durante un plazo de 10 días, efectuar alegaciones.

Mediante escrito presentado en una oficina de correos el día 25 de julio de 2012, el representante de la empresa de limpieza manifiesta su conformidad con el citado informe y reitera la concurrencia del instituto de la prescripción.

10. Con fecha 10 de agosto de 2012, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Disciplinaria notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el procedimiento. Consta en el mismo la personación de la perjudicada en las dependencias administrativas el día 21 de agosto de

2012, que se le hace entrega de una fotocopia de los documentos que constituyen el expediente administrativo y que en esa fecha confiere su representación al letrado que identifica.

11. Mediante escrito presentado en una oficina de correos el día 23 de agosto de 2012, el letrado de la reclamante formula alegaciones. En él considera probados los hechos expuestos en la reclamación, identifica a dos testigos de la caída, indicando su dirección, y se opone a la prescripción alegada por el representante de la empresa de limpieza. Sostiene que la interesada “en ningún momento observó ni charco ni indicación alguna de peligro de suelo mojado que le hiciera tomar especiales precauciones a la hora de acceder al recinto hospitalario, puesto que en caso contrario lo hubiera hecho, confiando en todo momento en lo que el personal de limpieza manifestó sobre el estado seco del suelo en el lado izquierdo de la entrada, por donde se derivó a quienes tenían que acceder al hospital”. Por tanto, considera acreditada la negligencia del hospital y de la empresa de limpieza.

12. Con fecha 14 de septiembre de 2012, el Inspector de Prestaciones Sanitarias acuerda admitir la prueba testifical propuesta y requiere a la interesada para que remita las preguntas que desea se formulen a las testigos.

El día 2 de octubre de 2012, el letrado de la perjudicada presenta un escrito en el registro de la Administración del Principado de Asturias a través del cual da cumplimiento al citado requerimiento.

13. Mediante oficios de 24 de octubre de 2012 se cita a las testigos. Consta en el expediente la recepción de dicha notificación por una de ellas y que no se pudo practicar la de la otra por ser desconocida en la dirección postal indicada por el letrado.

14. El día 29 de noviembre de 2012, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Régimen Disciplinario elabora propuesta de resolución en sentido

desestimatorio, con base en las razones expuestas en el informe técnico de evaluación. Tras dejar constancia en los antecedentes de hecho de que la testigo que fue notificada no acudió a prestar declaración, afirma que con las condiciones climatológicas que se daban el día de la caída, "y en una zona de paso, como es la entrada a un hospital por el que transitan continuamente personas con paraguas y calzado mojado, resulta imposible mantener el suelo completamente seco, no pudiendo exigir a la Administración una actuación que vaya más allá de lo razonable".

15. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de diciembre de 2012, registrado de entrada el día 17 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 32 de la LRJPAC. No obstante, en relación con ello, debemos tener en cuenta que la reclamación formulada por un letrado -sin acreditación de la representación- fue ratificada por la propia perjudicada mediante escrito presentado en una oficina de correos el día 15 de diciembre de 2011, por lo que habría de haberse entendido subsanado el referido defecto.

El Principado de Asturias 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 14 de noviembre de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 10 de noviembre de 2010. El representante de la empresa de limpieza alega prescripción de la reclamación porque entiende que el mismo día de la caída quedaban definitivamente identificados los quebrantos de la salud de la perjudicada y su intensidad, sin perjuicio de los tratamientos aplicados con el designio de mitigar sus consecuencias. Sin embargo, no cabe estimar esta alegación, toda vez que hasta la conclusión de dichos tratamientos la interesada no pudo conocer el alcance total del daño. En concreto, hubo de ser intervenida quirúrgicamente el día 23 de noviembre de 2010, constando en el expediente que se le retiraron el yeso y las agujas que portaba el día 13 de enero de 2011, por lo que es claro que la reclamación presentada el día 14 de

noviembre del mismo año 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. Procedimiento de tramitación al que, en virtud de la disposición adicional duodécima de la LRJPAC, en redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y de la disposición adicional primera del citado Reglamento, están sujetos las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicos, así como las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellos.

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 y conferido audiencia a la empresa contratada para la realización del servicio de limpieza al que se imputa el daño, en coherencia con lo dispuesto en el artículo 214.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), 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.

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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial que se inicia con una reclamación por los daños derivados de una caída en un hospital público el día 10 de noviembre de 2010.

Resulta probada en el expediente la caída de la interesada ese día en el acceso a un hospital público, y que tras la misma se le diagnosticó una fractura de radio izquierdo, por lo que debemos considerar acreditada la realidad de ese daño.

Ahora bien, la existencia 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 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, para lo que es presupuesto ineludible verificar el modo y las circunstancias en que el percance se produjo.

La reclamante no relata la concatenación de hechos previos a la caída, pero considera que la misma fue consecuencia del estado del suelo, "muy mojado y resbaladizo por encontrarse en ese momento realizando tareas de fregado", precisando que siguió las indicaciones del personal de limpieza sobre la zona por la que debía acceder al hospital, y reprocha falta de señalización de las tareas que se ejecutaban.

En prueba de ello propuso prueba testifical, que no pudo practicarse por la incomparecencia de las testigos. Sin embargo, el mecanismo de producción de la caída queda acreditado con el informe del Jefe de Personal Celadores, según el cual la perjudicada resbaló en la zona de entrada del hospital.

Por lo que se refiere a las circunstancias del caso, la empresa contratada para la limpieza de las dependencias hospitalarias niega su relato de los hechos. Además, manifiesta que el día 10 de noviembre de 2010 llovía copiosamente, que el público accedía al hospital con los paraguas mojados y que el personal de limpieza realizaba tareas de secado del agua de lluvia, no de fregado.

Partiendo de la obligación que pesa sobre el 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 la limpieza del hospital, teniendo presente que en el caso que se analiza el servicio se presta por medio de empresa contratista, por lo que resulta también de aplicación lo previsto 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, debemos tener en cuenta que se trata de un local destinado al uso público -un hospital- y que el día era lluvioso, por lo que transitaban por sus accesos de forma continua personas con paraguas y calzado mojado, resultando imposible -como subraya la propuesta de resolución- que el suelo estuviese completamente seco.

Además, consta la adopción de medidas tendentes a corregir los riesgos dimanantes de la lluvia, pues tanto el Jefe de Personal Celadores como la empresa de limpieza afirman que existía señalización, en contra del reproche de la interesada. Destacan, además, que había dispensadora de fundas para los paraguas mojados, y que antes de que aquella accediera al hospital el equipo de limpieza actuó tras la formación de un charco.

Por tanto, debemos estimar que el Principado de Asturias ha adoptado las medidas precisas para el mantenimiento del hospital en buen estado, asegurando su limpieza y conservación mediante el contrato suscrito con la

empresa prestadora del servicio, quien por su parte acredita haber adoptado todas las medidas exigibles para evitar el riesgo de caídas dimanante de la humedad originada por la lluvia.

En consecuencia, no cabe apreciar relación de causalidad entre la caída de la reclamante y el funcionamiento del servicio público, que ha sido correcto.

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.