

Expediente Núm. 190/2015
Dictamen Núm. 223/2015

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 23 de diciembre de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 15 de octubre de 2015 -registrada de entrada el día 23 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios derivados de una caída en el aparcamiento de un centro sanitario público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 30 de octubre de 2013, la interesada presenta en un registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la caída sufrida el día 4 de noviembre de 2012, en el aparcamiento del Hospital

Refiere que tras la caída fue ayudada inicialmente por un joven que se encontraba en la garita del estacionamiento, que al ver que no se podía

levantar solicitó ayuda de terceros, presentándose en el lugar una ambulancia, cuyo personal le indicó que debía ir a Urgencias del centro sanitario, en el que ingresó, en la madrugada del día 5 de noviembre de 2012, con el diagnóstico de "fractura maléolo externo tobillo izdo.", permaneciendo en este centro hasta el 3 de diciembre de 2012 en el que causó alta hospitalaria por mejoría. Durante su permanencia en el centro sanitario, el día 19 de noviembre de 2012 y bajo anestesia raquídea se le realizó una "osteosíntesis de maléolo externo". Con posterioridad siguió tratamiento rehabilitador entre el 19 de febrero y el 16 de mayo de 2013.

Atribuye la caída al "deteriorado estado de las escaleras (...), la falta de barandillas para apoyarse con las manos durante todo el recorrido, y los últimos escalones tienen geometría inusual y están muy gastados con lo cual son muy resbaladizos".

Valora provisionalmente los daños y perjuicios sufridos en la cantidad de veinticinco mil euros (25.000 €).

Adjunta a su escrito, además de los informes médicos justificativos de la asistencia sanitaria recibida hasta su total recuperación, cuatro fotografías del lugar donde se produjo la caída.

2. Con fecha 6 de noviembre de 2013, el Jefe del Servicio de Inspección de Prestaciones, Centros y Servicios Sanitarios, comunica a la reclamante la fecha de recepción de su 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.

3. El día 20 de noviembre de 2013, el Responsable del Área de Reclamaciones de la Gerencia del Área Sanitaria IV remite al órgano instructor para su incorporación al expediente una copia de la historia clínica de la perjudicada relacionada con el daño alegado en la presente reclamación.

4. El día 11 de marzo de 2014, el Responsable del Área de Reclamaciones de la Gerencia del Área Sanitaria IV, y a requerimiento del instructor de fecha 17 de diciembre anterior, indica que “se ha solicitado informe al Servicio de Mantenimiento del (Hospital “X”), quien de forma verbal ha comunicado a esta Área de Reclamaciones, que en el citado aparcamiento no había ninguna anomalía en las escaleras de acceso al parking de la planta baja del edificio de consultas externas. No obstante, toda vez que dicho acceso nos es conocido, se hizo una inspección de las escaleras por nuestra parte comprobando que están en el mismo estado que presentan las fotografías adjuntadas por la reclamante, por lo que hemos procedido a la toma de varias fotografías que se adjuntan./ Por otra parte, se ha solicitado a la empresa que actualmente tiene la concesión de la gestión de los aparcamientos para que si es posible identifique al trabajador que relata la reclamante que acudió en su ayuda, sin que hasta el momento nos haya remitido ninguna contestación por lo que a fecha de hoy reiteramos dicha solicitud”.

5. El día 18 de marzo de 2014, el Responsable de la Empresa de Gestión del Aparcamiento comunica que “después de las preceptivas consultas a los trabajadores del parking todo indica que no existe ningún conocimiento de esta incidencia”.

6. Por su parte, el Jefe de la Unidad SAMU Asturias, el día 11 de julio de 2014, informa que “en nuestros archivos no consta ningún traslado de esta paciente en el día 4 del 11 de 2012, en ambulancia desde el recinto hospitalario a Urgencias” del Hospital “X”.

7. El día 18 de agosto de 2014, una Subinspectora de Prestaciones Sanitarias designada al efecto emite el correspondiente Informe Técnico de Evaluación. En él, a pesar de dar por acreditadas las lesiones sufridas por la interesada y “el mal estado” de las escaleras, se concluye, a la vista de la documentación obrante en el expediente, que “no existe prueba alguna que acredite la caída ni

la forma en que ésta se produjo lo que, consecuentemente, impide entrar a valorar la existencia de nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, por lo que se propone: Desestimar la reclamación en materia de responsabilidad patrimonial”.

8. Mediante oficios de 25 de agosto de 2014, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Régimen Disciplinario 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. A instancias de la entidad aseguradora de la Administración, el día 29 de septiembre de 2014 emite informe un gabinete jurídico privado, en el que a la vista de la documentación obrante en el expediente se concluye que: “a) No cabe imputar al Servicio de Salud del Principado de Asturias ningún incumplimiento de sus obligaciones./ b) No existe nexo de causalidad entre la actuación del Servicio de Salud del Principado de Asturias y el accidente presuntamente sufrido por la reclamante./ c) No existe antijuricidad en el resultado./ Dado lo anterior, no procede otorgar indemnización” a la reclamante.

10. Mediante escrito notificado a la reclamante el 15 de octubre de 2014, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Régimen Disciplinario le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 28 de octubre de 2014, la interesada se persona en las dependencias administrativas, donde se le hace entrega de una fotocopia de la documentación obrante en aquel momento en el expediente, compuesta por un total de ciento nueve folios.

El día 29 de octubre de 2014, a la vista de la documentación obrante en el expediente, la reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que denuncia la “argumentación banal e interesada”, utilizada para desestimar la

reclamación por ella formulada, con el “razonamiento de no haber aportado prueba alguna que permita conocer el lugar y la forma exacta en que se produjo la caída”.

Ante esta situación, la interesada procede en este trámite a completar el relato de hechos de una manera más precisa. Así, fija el momento de la caída a las “20:00 horas” del día 4 de noviembre de 2012. En segundo lugar, y por lo que respecta al hecho de que en el SAMU no conste su traslado en ambulancia a Urgencias, señala que ello “es lógico puesto que la compareciente fue trasladada en silla de ruedas desde el parking hasta la entrada a Urgencias donde apenas dista 50 metros de distancia y es evidente que una ambulancia no iba a ser movilizada para ello./ Fue atendida por un médico en el mismo lugar donde cayó y llevada en silla de ruedas por el personal auxiliar hasta la puerta de Urgencias por lo que es absolutamente imposible que pueda haber constancia del traslado en ambulancia”. Finalmente, en otra de sus alegaciones, afirma la existencia de dos testigos de los hechos, a los que identifica con su documento nacional de identidad, los cuales, manifiesta “comparecerán voluntariamente si este Servicio lo tiene a bien y si no lo harán en las instancias judiciales que sean necesarias”.

Consecuencia de todo lo anterior, solicita la incorporación al expediente de los siguientes medios de prueba: “1. Sea aportado al expediente el informe de ingreso en Urgencias (...). 2. Se requiera a la empresa que gestiona el aparcamiento que tan sólo aporte una lista de los trabajadores que en ese momento tenía contratado y el trabajador exacto que el día 4 de noviembre, en torno a las 20:00 horas, estaba prestando sus servicios./ 3. Se tome acta de manifestación a los testigos referidos”.

Finaliza reiterándose en todos los términos de la reclamación formulada.

11. En respuesta a las solicitudes de prueba formuladas por la reclamante, el instructor del procedimiento dicta una Resolución el día 8 de enero de 2015 por la que se admiten la totalidad de las propuestas, con la única de excepción de

la relativa al informe relativo a su ingreso en Urgencias y ello por figurar ya en la historia clínica obrante en el expediente.

12. Consta en la documentación incorporada al expediente una certificación emitida, a requerimiento de la interesada, por el Secretario General Técnico de la Consejería de Sanidad el día 13 de enero de 2015 -si bien por error en el pie de firma se consigna 2014-, del acto producido por silencio administrativo y de sus efectos desestimatorios de la reclamación formulada.

13. Admitida la práctica de prueba testifical, la interesada presenta el día 23 de enero de 2015 un escrito con las preguntas a realizar a los dos testigos propuestos.

El día 23 de febrero de 2015 se procede a la toma de declaración de los testigos, que manifestaron no tener relación de ningún tipo con la reclamante.

El primero de ellos declaró no haber presenciado la caída, ni poder precisar donde se había producido, si bien vio a la accidentada “en el suelo al final de las escaleras”. Preguntado sobre el estado de los peldaños, manifestó que “estaban gastados y había que bajar despacio”, que las escaleras tenían una barandilla en la parte que lindaba con la pared, no así en el lado izquierdo, es decir el que daba al lado abierto de las escaleras; que no recordaba si ese día estaba lloviendo, pero “que parecía que (los peldaños) estaban húmedos”. Señaló igualmente que en el lugar “había otra señora y que se acercó un señor de los que cobraba en el parking”.

La segunda de los testigos manifestó que en el momento de la caída se encontraba en las escaleras y que la perjudicada iba delante de ella “unos cuatro o cinco escalones (...) cuando la vi resbalar y caer”, justo “al final de las escaleras”. Cree recordar que los peldaños “estaban húmedos y estaba resbaladizo”, si bien no puede precisar si ese día estaba lloviendo. Preguntada acerca del motivo de la caída, responde: “lo desconozco. Se trataba de una persona con bastante peso pero no puedo decir cual fue la causa. No puedo decir si resbaló o piso mal, no lo sé. No iba fijándome en ella. Sólo puedo decir

que se cayó al final de las escaleras y que tras la caída intentamos ayudar a levantarla pero no pudimos”.

14. El día 16 de junio de 2015, la empresa que gestionaba el aparcamiento del centro sanitario identifica mediante correo electrónico al trabajador que se encontraba prestando sus servicios en el mismo a las 20:00 horas del día 4 de noviembre de 2012.

15. En este estado de tramitación y mediante escrito notificado a la reclamante el 1 de julio de 2015, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Régimen Disciplinario pone en su conocimiento la apertura de un segundo trámite de audiencia por un plazo de quince días. Se adjunta a este escrito copia de la nueva documentación incorporada al expediente.

El día 6 de agosto de 2015, el órgano instructor comunica a la compañía aseguradora que notificado este segundo trámite de audiencia, “ha transcurrido el plazo para presentar alegaciones sin haberse recibido”.

16. Con fecha 22 de septiembre de 2015, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Registro de Instrucciones Previas, elabora una propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al considerar que, aún admitiendo la existencia de defectos denunciados por la perjudicada en las escaleras de bajada al aparcamiento y que la misma se habría producido en las circunstancias por ella relatadas, “no ha quedado probado que estos fueran la causa de la caída, no pudiendo descartar una eventual falta de cuidado y atención por parte de la interesada al transitar por un lugar que así lo requería, como lo es siempre una escalera”.

17. En este estado de tramitación, mediante escrito de 15 de octubre de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de

responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias objeto del expediente núm., de la Consejería de Sanidad, cuyo original adjunta.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Principado de Asturias está pasivamente legitimado en cuanto 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 30 de octubre de 2013, habiendo tenido lugar los hechos que la motivan el día 4 de noviembre de 2012, 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.

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.- La interesada reclama a la Administración una indemnización por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída que sufrió en las escaleras de acceso a uno de los aparcamientos existentes en el antiguo Hospital “X”.

La realidad de la caída en el día y lugar indicados, así como las circunstancias en las que se produjo, se han acreditado testificalmente en el

procedimiento. Otro tanto puede decirse con respecto a la realidad de la lesión sufrida por la perjudicada -una "fractura maléolo externo tobillo izdo."-, tal y como figura en los informes médicos incorporados al expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el hecho de que la responsabilidad de la Administración tenga carácter objetivo no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de unas instalaciones públicas, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal del servicio público.

A estos efectos, la reclamante atribuye el daño sufrido al estado que presentaban las escaleras de acceso al aparcamiento, describiendo de este modo lo que considera "desperfectos existentes" en la misma: "falta de barandillas para apoyarse con las manos durante todo el recorrido, y los últimos escalones tienen geometría inusual y están muy gastados con lo cual son muy resbaladizos" (adjunta fotografías al respecto). La Administración no cuestiona la situación descrita.

Planteada la cuestión en los términos expuestos, y aun partiendo de que corresponde al Principado de Asturias, en tanto que titular del espacio en el que acontece la caída, el deber de vigilar el estado de las instalaciones en las que presta sus servicios -en este caso los sanitarios- a efectos de preservar la seguridad e integridad física de quienes hagan acto de presencia en las mismas, se hace forzoso señalar que esta obligación ha de ser definida en términos de razonabilidad, sin que pueda pretenderse, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones públicas, la reparación instantánea de cualquier desperfecto existente, cualquiera que sea su entidad

o, dicho en otros términos, con independencia del riesgo que sea susceptible de generar.

Aplicado lo anterior al caso que nos ocupa, si algo demuestran las fotografías del lugar donde se produjo la caída, no es tanto la existencia o no desperfectos en las escaleras, como la notoriedad para cualquier usuario tanto de su propia configuración como de su estado de conservación.

En efecto, las fotografías aportadas por la reclamante prueban que la escalera estaba dotada, en ambos de sus lados, de barandillas hasta donde ello era físicamente posible, haciéndose evidente su falta en el tramo final, en el que por su propia configuración eran estructuralmente inviables.

Consciente de ello, en su argumentación la reclamante califica de “desperfecto” esta “geometría inusual” del tramo final de las escaleras, lugar donde se produjo la caída, pero de nuevo las fotografías muestran que esa “geometría” es tan lógica como necesaria y notoria, ya que se trata de un tramo de giro a 90º, con tres escalones compensados que posibilitan el acceso a la superficie de aparcamiento. También resulta patente el desgaste de la pintura de la escalera, localizado principalmente en la parte central de su huella.

En las condiciones expuestas, a las que hay que añadir que ese día el suelo se encontraba resbaladizo, como ponen de manifiesto las declaraciones de los testigos, resulta claro que el usuario de la escalera debía descenderla con la precaución acorde con sus características singulares y con las de su propia persona, y que, por los motivos que fueran, la reclamante no adoptó, de suerte tal que las consecuencias de la caída sufrida han de atribuirse de manera exclusiva a su propia conducta y no al funcionamiento del servicio público.

Como de manera reiterada viene manifestando este Consejo, lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes

que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.