

Expediente Núm. 235/2016
Dictamen Núm. 284/2016

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 1 de diciembre de 2016, 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 9 de septiembre de 2016 -registrada de entrada el día 16 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 sufrida en un centro de salud al resbalar sobre el suelo mojado.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 14 de julio de 2015, el interesado, visitador médico de profesión, presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito -dirigido al Servicio de Salud del Principado de Asturias- en el que hace diversas “consideraciones” sobre el “accidente de trabajo” sufrido en el Centro de Salud el día 6 de febrero de 2015, “mientras realizaba las tareas propias de su profesión”.

Manifiesta que a causa de este accidente “no puede realizar su actividad laboral normal de visitador médico sin un esfuerzo añadido importante, y ello por presentar (...) persistencia de dolor encima de la rodilla localizado a nivel de la inserción y una limitación acusada en la subida, y sobre todo bajada, de rampas y escaleras. Al final de la jornada laboral (...) debe poner la pierna en alto para aliviar la carga que (...) siente en la rodilla, procurando no coger pesos. Se continúan los ejercicios en casa con bicicleta estática y lo que indicaron los médicos con las cintas elásticas y piscina. Cojera en cambio de rasante y subida y bajadas de acera y entrar y salir del coche, y ello sin poder arrodillarse y levantarse del suelo”.

Señala que la causa “del cuadro descrito ha sido, según le consta a ese organismo a todos los efectos, un resbalón en el centro de salud indicado en visita (...) a los médicos del centro, con torcedura de rodilla y caída al suelo, siendo atendido en un primer momento por los médicos del centro y posteriormente por la mutua (...), que indicó realización de ecografía y posteriormente resonancia magnética (...), preparando operación y siendo ingresado el día 18 de febrero e intervenido el mismo día” en la clínica que señala, “donde permaneció hasta el día 22 de febrero”, estando de “baja hasta el día 27 de mayo de 2015, en que fue dado de alta e iniciado expediente por lesiones que dio lugar a indemnización por baremo”.

Reclama, “a consecuencia de todo lo anterior”, una indemnización por importe total de once mil ochenta euros con treinta céntimos (11.080,30 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 5 días de hospitalización, 359,20 €; 110 días impeditivos, 6.425,10 €, y 4 puntos de secuelas y cicatriz en rodilla derecha, 4.296 €.

Acompaña a su escrito el informe elaborado por una mutua de trabajo en el que se describen las lesiones sufridas, diagnosticadas como “rotura tendón cuadriceps”, y el proceso seguido hasta su alta con secuelas.

2. Mediante escrito notificado al interesado el 22 de julio de 2015, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Registro de Instrucciones Previas

le comunica la fecha de recepción de su reclamación en el Servicio de Inspección de Servicios y Centros Sanitarios, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

El 31 de agosto de 2015, pone en su conocimiento que se han observado determinados defectos en su solicitud y le concede un plazo de diez días para que especifique "hora y lugar exacto en que se produjo la caída y la presunta relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público".

Atendiendo a este requerimiento, el reclamante presenta el 3 de septiembre de 2015 un escrito en el registro de la Administración del Principado de Asturias en el que señala que "la caída se produce el día 6 de febrero de 2015, viernes, a las 11 de la mañana", y que "la causa y motivo fue una caída en el *hall* del Centro de Salud por un resbalón (...) a consecuencia del suelo mojado, y que dio lugar a una torcedura de rodilla y caída al suelo, siendo atendido en un primer momento por los médicos de allí y posteriormente por la mutua (...), con intervención quirúrgica y lesiones posteriores".

3. A requerimiento del Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Registro de Instrucciones Previas, el 30 de octubre de 2015 emiten informe una doctora y dos trabajadores del Centro de Salud En él indican que "el día 6 de febrero (día de la caída) era un día lluvioso, con el suelo en las condiciones habituales de un día en el que entran pacientes con los pies mojados. El reclamante en ese momento entraba de la calle, aclarar que entre las dos puertas automáticas de la entrada hay un felpudo que cubre todo el *hall*. La caída se produjo en horario en el que no hay servicio de limpieza (...), que comienza a las 14 horas./ En el momento de la caída estaban presentes dos trabajadores del centro (...). Se avisa a la doctora (...), que le hace una valoración inicial, presentando torcedura de rodilla con dolor importante e impotencia funcional, no visualizando otras lesiones aparentes". El perjudicado

“llama a su empresa, que le recomienda acudir a su mutua, para lo que se le llama un taxi; se le acerca en silla de ruedas”.

4. Con fecha 7 de junio de 2016, la Subinspectora de Prestaciones Sanitarias designada al efecto emite el correspondiente Informe Técnico de Evaluación. En él, tras dar por acreditadas las circunstancias de la caída sufrida por el interesado, así como las lesiones padecidas, reseña que “el reclamante sostiene que (...) se produjo al resbalar por encontrarse mojado el suelo del centro de salud, sin concretar las posibles causas. En este sentido, la única circunstancia señalada por los testigos es que el accidente se produjo en un día lluvioso y el suelo se encontraba en las condiciones habituales de un día de lluvia en el que entran pacientes con los pies mojados, incluido el reclamante, que en ese momento venía de la calle./ En cuanto a las medidas de seguridad existentes, cabe decir que el Centro de Salud es un centro de reciente construcción (inaugurado en 2008) que cumple con la normativa vigente en materia de seguridad, con felpudo integrado en la totalidad del espacio de acceso entre las dos puertas de la entrada, paragüero y máquina embolsadora de paraguas, como puede apreciarse en las fotografía aportadas./ Así pues, no podemos atribuir la existencia de agua en el suelo a un incumplimiento de las obligaciones de la Administración sanitaria, a quien no se le puede exigir una actuación que vaya más allá de lo razonable, dedicando una persona a la limpieza constante del piso, reduciendo la entrada de personas, obligando a los usuarios al uso reiterado del felpudo o del embolsador o cualquier otra medida que no parece razonable. Debe tenerse en cuenta que se trata de un edificio sanitario público por el que circulan numerosas personas y en el que en un día de lluvia, a pesar de las medidas de seguridad expuestas, es imposible mantener el piso seco de forma permanente, y no puede evitarse la presencia de agua proveniente de la ropa, zapatos o paraguas de los usuarios, lo que implica que el suelo pueda estar mojado por esta circunstancia y no por otra razón que no ha sido acreditada y que pudiera estar bajo el control de la Administración sanitaria./ En todo caso, resulta evidente que las condiciones

climatológicas eran conocidas por el reclamante, así como el lugar en el que se produjo el accidente, por tratarse de un centro donde realiza su trabajo, por lo que debió, en consecuencia, adoptar la precaución mínima al transitar por dicho espacio./ En definitiva, consideramos que no queda probada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio sanitario público y las lesiones padecidas por el reclamante, por lo que se propone desestimar la reclamación”.

5. Mediante escrito notificado al perjudicado el 6 de julio de 2016, se le comunica la apertura del trámite de audiencia.

El 18 de ese mismo mes comparece este en las dependencias administrativas y se le hace entrega de un CD que contiene la documentación obrante hasta ese momento en el expediente, tal y como consta en la diligencia extendida al efecto.

El día 21 de julio de 2016, el interesado presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que manifiesta, “en cuanto a probar por esta parte la relación de causa-efecto”, que está claramente acreditada en el expediente sin que lo desvirtúe el hecho de la existencia de felpudo deslizante, ya que la caída sucede pasado el mismo, ni que exista paragüero y máquina expendedora de bolsas para los paraguas que nada aporta al presente caso./ Ignorar la realidad, no habiendo sido discutido la pérdida de equilibrio, la grave lesión de rodilla como consecuencia de la misma y lo mojado del suelo a consecuencia de la nieve como causa directa, eficaz y decisiva del desafortunado incidente supone someter al actor a un rigor probatorio extremo e inmerecido, y ello teniendo en cuenta el alto índice de deslizamiento que presentaba un suelo resbaladizo a consecuencia de la nieve caída sin advertencia ni aviso alguno y sin aplicar al suelo ningún material que paliara o disminuyera el riesgo de caída, provocando en directa relación causal el grave resultado lesivo que ha de ser indemnizado”.

Con base en lo razonado, se reitera en todos los términos de la reclamación formulada.

6. Con fecha 24 de agosto de 2016, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Registro de Instrucciones Previas, haciendo suyos los razonamientos contenidos en el informe técnico de evaluación, elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de septiembre de 2016, 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, 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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del

Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación del interesado registrada en la Administración del Principado de Asturias con fecha 14 de julio de 2015, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJPAC, está el interesado activamente legitimado 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 14 de julio de 2015, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 6 de febrero de ese mismo año, 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 Responsabilidad Patrimonial. 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.

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 por las lesiones sufridas por el interesado tras una caída en el *hall* de entrada de un centro de salud el día 6 de febrero de 2015.

A este Consejo no le ofrece ninguna duda la realidad de la caída, ni tampoco el lugar y las circunstancias en las que la misma se produjo -un resbalón en el *hall* de entrada del Centro de Salud al encontrarse la

superficie mojada-; datos que, consignados por aquel en el escrito que da inicio al expediente se han visto confirmados a través del informe facilitado por el propio centro de salud, en el que se afirma que “en el momento de la caída estaban presentes dos trabajadores del centro” que avisan a una doctora que hace una primera valoración de las lesiones sufridas por el perjudicado.

El reclamante aporta diversa documentación médica de su mutua que acredita los daños sufridos, una “rotura tendón cuadriceps” que requirió intervención quirúrgica, por lo que debemos apreciar la realidad del daño alegado.

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 al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

Ha de recordarse en este punto que, en materia de responsabilidad de la Administración, el concepto de servicio público ha de entenderse en su sentido más amplio, referente a toda actividad o actuación administrativa, comprendiendo también, como en el caso que se examina, los posibles daños derivados de la utilización de instalaciones cuya titularidad corresponde a aquella.

En la presente reclamación, partiendo de la obligación que pesa sobre la Administración sanitaria de mantener en buen estado de funcionamiento las instalaciones en las que presta sus servicios, procede ahora que verifiquemos si el daño alegado puede imputarse al incumplimiento de dicha obligación.

Al respecto, aun siendo indiscutible la obligación de mantener en todo momento en adecuadas condiciones de seguridad el *hall* de entrada de un centro de salud, no podemos prescindir de que ante la ausencia de una concreción legal expresa de tal obligación la misma solamente puede ser definida en términos de razonabilidad, y en ello en atención a las circunstancias concurrentes en cada caso concreto.

Aplicado lo anterior al asunto sometido a nuestra consideración, debemos partir de que la caída se produce en un local destinado a un uso público intensivo -un centro de salud-, con constantes entradas y salidas de usuarios, y que el día en el que se produjo el accidente la climatología era adversa, ya que no solamente llovía, sino que -parece ser- nevaba o había nevado, tal y como señala el propio interesado en su escrito de alegaciones. Por tanto, no resulta extraño que la afluencia continua de personas en hora punta -las 11 de la mañana de un viernes del mes de febrero- diera como resultado la existencia de humedades en la zona colindante con el *hall*. Por lo demás, hemos de suponer que la instalación era de sobra conocida por el perjudicado, toda vez que a la misma acudía con regularidad para ejercer su trabajo como visitador médico. A ello debemos añadir que las fotografías incorporadas al expediente por el centro de salud prueban que el mismo contaba con las medidas necesarias y adecuadas para corregir los riesgos provenientes de la lluvia, en concreto un felpudo de gran tamaño, acanalado y de goma, que se extiende sobre la totalidad de la superficie del *hall* colindante con las puertas automáticas. También se comprueba la existencia de un dispensador de fundas para los paraguas mojados.

En estas condiciones, a juicio de este Consejo Consultivo, las consecuencias del desgraciado accidente sufrido por el interesado no resultan imputables a la Administración, por lo que la reclamación ha de ser desestimada. Como ya hemos señalado en ocasiones anteriores, 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.

La conclusión alcanzada hace innecesario analizar las distintas manifestaciones del daño alegadas y la evaluación de la indemnización solicitada.

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.