

Expediente Núm. 107/2019  
Dictamen Núm. 200/2019

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*Iglesias Fernández, Jesús Enrique*  
*Menéndez Sebastián, Eva María*  
*García García, Dorinda*

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 5 de septiembre de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 3 de mayo de 2019 -registrada de entrada el día 9 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por ....., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en los aseos de un centro social.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 22 de diciembre de 2017, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que explica que “sobre las 13:40 horas del 17 de marzo del año 2015” acudió al Centro Social de Personas Mayores ....., sito en la primera planta del ....., sufriendo una caída en los aseos debido al estado del suelo, que se encontraba “inusualmente mojado y resbaladizo” sin que existiera “ninguna señal que alertara del peligro”.

Considera que el accidente podría haberse evitado “si se hubieran adoptado las medidas de seguridad, mantenimiento, vigilancia, señalización, cuidado (y) precaución necesarias”, y afirma que el percance le produjo una “fractura de maléolo externo de peroné” complicada con una “osteocondritis/osteonecrosis de cúpula astragalina”.

Tras indicar que el proceso de curación duró hasta el 17 de febrero de 2017, fecha en la que recibió el alta médica, solicita una indemnización de veintiséis mil cuatrocientos ochenta y siete euros con treinta y un céntimos (26.487,31 €), que calcula según el baremo del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, y que desglosa en los siguientes conceptos: 93 días improductivos, 611 días no improductivos y 3 puntos de secuelas por “lesión osteocondral que se asimila en el baremo a una artrosis postraumática subastragalina”.

Propone, para el caso de que no se tengan por ciertos los hechos, que se practique prueba testifical de quien entonces era Directora del centro y a la que se comunicó en su día la producción del siniestro, de la testigo de la caída y del facultativo y fisioterapeuta responsables de su atención.

Aporta diversos informes médicos, junto con una “declaración firmada de la testigo del siniestro” en la que esta señala que “al salir del servicio propiamente dicho me encontré a mi compañera (...) tumbada en el suelo del citado baño como consecuencia de la caída que acababa de sufrir al salir del otro servicio”.

**2.** Mediante escrito de 14 de febrero de 2018, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Económico de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales comunica a la interesada el nombramiento de la instructora del procedimiento, la fecha de recepción de su reclamación, las normas con arreglo a las cuales se tramitará, el plazo máximo para resolver y los efectos del silencio administrativo.

Asimismo, la requiere para que aporte en el plazo de diez días, “al amparo de lo que prevén los artículos 66, 67 y 68 de la Ley 39/2015, de 1 de

octubre”, una copia de su documento nacional de identidad y una ficha de acreedores debidamente cumplimentada, advirtiéndole que de no presentar dicha documentación se la tendrá por desistida de su petición mediante resolución.

Con fecha 23 de febrero de 2018, la perjudicada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias la documentación solicitada.

**3.** El día 21 de marzo de 2018, la Instructora del procedimiento solicita al Servicio de Mayores, Diversidad Funcional y Autonomía Personal un informe sobre los extremos a que se hace referencia en la reclamación, cuya copia adjunta, en el que se especifiquen los datos de la empresa adjudicataria del contrato de servicios de limpieza del centro, aportando una copia del mismo, y se exprese cuál era la periodicidad de la limpieza en los aseos del centro, el horario en que dicha tarea se llevaba a cabo y las medidas de señalización y seguridad adoptadas.

**4.** Con fecha 11 de abril de 2018, la Jefa del Servicio de Mayores, Diversidad Funcional y Autonomía Personal libra un informe en el que, tras identificar a la adjudicataria y señalar que el contrato se había adjudicado mediante Resolución de 6 de septiembre de 2012, expresa que “la limpieza y mantenimiento de suelos, limpieza y desinfección de aseos y servicios se realiza diariamente, tanto en horario de mañanas como de tarde, además de dos revisiones en la mañana y dos en la tarde. En las dependencias siempre se coloca el cartel de precaución (riesgo de caídas) mientras se procede a la limpieza de las mismas”.

Precisa que “la primera noticia sobre este incidente que tiene el Director del CDPM y CS de Gijón-Centro es en septiembre de 2017, cuando la usuaria le comenta que sucedió en el año 2015 y que no posee ningún documento por escrito en el que se refleje el incidente. En el centro tampoco hay constancia escrita del mismo. La usuaria comenta que la anterior dirección del centro trató verbalmente el tema con la empresa de limpieza”.

**5.** El día 25 de mayo de 2018, la Instructora comunica a la adjudicataria del servicio de limpieza que se ha incoado un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que dicha empresa tiene la condición de interesada, adjuntándole una copia del escrito de reclamación.

**6.** Con fecha 15 de junio de 2018, la Instructora del procedimiento requiere a la perjudicada para que aporte en el plazo de diez días el pliego de preguntas a formular a los testigos, a lo que esta atiende mediante escrito presentado en el registro de la Administración del Principado de Asturias el 28 de junio de 2018.

**7.** El día 14 de septiembre de 2018, la Instructora del procedimiento acuerda practicar el interrogatorio de la testigo de los hechos y de la Directora del centro social a la fecha del siniestro, “considerando innecesaria la comparecencia de los peritos propuestos por la reclamante, dado que sus conclusiones ya obran en el expediente administrativo”.

En la misma resolución, que se notifica a la interesada y a las testigos, se identifica el lugar, día y hora en que se practicará la prueba testifical.

**8.** El día 27 de septiembre de 2018 se toma declaración a las testigos. La entonces Directora del centro afirma que “al cabo de varios días” de la caída la accidentada fue a su despacho a comentarle el incidente, del que no tenía noticia, y que tras esta conversación habló con la limpiadora porque “le parecía extraño que el indicador no estuviese en los servicios”. Refiere que la empleada de la empresa de limpieza le informó que la señal “siempre” estaba puesta en los servicios, concretamente en “la bifurcación entre los servicios de señora y caballero”. Afirma que se puso en contacto con la prestadora del servicio, a quien facilitó los datos de la accidentada, y que cuando la perjudicada acudía a preguntarle sobre el estado de su reclamación llamaba a la empresa, que le “indicaba que estaba en el departamento correspondiente”. Interrogada sobre

el número aproximado de usuarios que utilizan el centro en horario de mañana, responde que “unas trescientas personas”.

La testigo del accidente señala, al preguntársele si recuerda la “existencia de alguna sustancia líquida en la zona de la caída”, que “sí, lo comentamos ella y yo, caíste por esto, había como agua o no sé qué, pero era visible”, y aclara cuando se la interroga sobre el “lugar exacto de los aseos” en el que se produjo el percance que “yo la encontré (...) donde te lavas las manos, el lavabo”.

**9.** Con fecha 9 de octubre de 2018, la Instructora del procedimiento solicita a la empresa prestadora del servicio de limpieza en el momento de producirse los hechos un “informe” en el que se indique cuál era el “protocolo de limpieza de los aseos del citado centro”.

El 24 de octubre de 2018, la responsable del Departamento de Personal presenta un escrito en el registro de la Administración del Principado de Asturias en el que señala que la trabajadora afirma que “no solo hizo uso de la señalización de suelo mojado sino que demostró gran celo en su responsabilidad colocando el carro de limpieza ante la puerta de los aseos para evitar en mayor medida los posibles incidentes, por lo que la persona que cayó desatendió todas las advertencias”.

**10.** Mediante oficios de 31 de octubre de 2018, la Instructora del procedimiento comunica a la interesada, a la empresa prestadora del servicio de limpieza en el momento de producirse el accidente y a la compañía aseguradora la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándoles una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Con fecha 8 y 15 de noviembre de 2018, respectivamente, comparecen en las dependencias administrativas quien dice actuar en representación de la reclamante y el representante de la empresa de limpieza al objeto de examinar el expediente y obtener copia de alguno de los documentos que lo integran, según se expresa en las diligencias extendidas al efecto.

**11.** El día 16 de noviembre de 2018, la perjudicada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que se ratifica en su pretensión. En él afirma que “con la documentación aportada por los diferentes servicios no se ha logrado desvirtuar el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos”. Destaca que, al ser interrogada, la testigo “dijo haber visto en el momento de la caída el aseo sin señalización y con un charco de líquido en el suelo” y, tras negar que la señalización de advertencia de suelo mojado estuviese colocada en el lugar en el momento de producirse el accidente, subraya que el hecho de que la empresa de limpieza no haya aportado el protocolo a seguir para la prestación de los servicios requerido por la Instructora del procedimiento ni “el documento en el que hubieran quedado reflejadas las horas en que aquel día se hubiesen realizado las labores de revisión o limpieza” hace que sus manifestaciones sobre la forma en que se efectúan aquellas tareas “no pueden considerarse acreditadas”.

**12.** El día 20 de noviembre de 2018, se recibe en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que la representante de la adjudicataria del servicio de limpieza pone de relieve que “no está claro que el suelo estuviese mojado a consecuencia de su limpieza”, pues de las declaraciones de la testigo se desprende que el accidente habría sido causado por la presencia de “agua u otra sustancia (¿jabón de manos?) que había junto al lavabo, que fue donde la testigo dice haber encontrado a la reclamante”.

Tras afirmar que “es lógico e inevitable que junto a un lavabo haya algo de agua o jabón derramados”, apunta que “de haber estado aún húmedo en aquel momento el suelo de los baños por haberse fregado recientemente habría estado la limpiadora en las cercanías, y también su carro de la limpieza, además del cartel avisando de suelo mojado”; circunstancias estas que no son mencionadas por la reclamante ni por la testigo. Significa que no puede “pretenderse que la limpiadora esté en todas partes de forma permanente para

evitar esos imprevistos” o que “esté presente cada vez que una persona se lava las manos y salpica el suelo en el baño de un centro utilizado por multitud de usuarios”. Descarta, por tanto, la responsabilidad de la empresa en lo sucedido y propone la testifical de la limpiadora.

**13.** Con fecha 10 de diciembre de 2018, el representante de la compañía aseguradora presenta un escrito en el Registro Electrónico en el que propone “reconducir” a la interesada para que ejercite la acción frente a la empresa prestadora del servicio de limpieza.

**14.** El día 25 de abril de 2019, la Instructora del procedimiento, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella destaca que, si bien resulta probada la existencia de una lesión, “no se ha acreditado de forma suficiente la necesaria relación de causalidad entre la realización de una lesión o daño antijurídico y el funcionamiento de los servicios públicos”, precisando que no se cuestiona “que la caída tuviese lugar en uno de los aseos del centro social (...), tal y como lo corrobora la testifical”. Ahora bien, considera que “no se puede establecer el necesario nexo causal entre la causa de la caída y las consiguientes lesiones”. Significa que la testigo no presenció el percance, como ella misma reconoce, pues se encontró a la accidentada “ya tumbada en el suelo”, de tal forma que “no puede precisar las circunstancias y/o elementos que ocasionaron la caída de la reclamante, ni que haya sido la existencia de agua en la zona de lavabos la que origina” la misma, por lo que las concretas circunstancias en que habría ocurrido solo se sustentan en las propias afirmaciones de la reclamante, lo que no es suficiente para tenerlas por ciertas.

En cualquier caso, señala que la pretensión de que los aseos se mantengan en perfecto estado en cualquier momento del día constituye una “demanda excesiva y desproporcionada”, al no poder “concebir el servicio de limpieza como una prestación permanente, instantánea y constante en todas las dependencias públicas”.

**15.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de mayo de 2019, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm. ....., de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

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

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según 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, de conformidad con 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.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto 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 22 de diciembre de 2017, habiéndose producido el alta médica de la interesada el día 17 de febrero de 2017, según consta acreditado en el expediente, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**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. Asimismo, se ha dado audiencia a la empresa contratada para la prestación del servicio de limpieza, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 214.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, aplicable al caso teniendo en cuenta la fecha de adjudicación del contrato.

Sin embargo, apreciamos que se han producido dilaciones indebidas en la tramitación del procedimiento -así, por ejemplo, se tarda casi dos meses en practicar la comunicación prevista en el artículo 21.4 de la LPAC, que debería haberse cursado en el plazo de los diez días siguientes a la recepción de la reclamación, o se demora aproximadamente tres meses la solicitud de informe al servicio responsable-, junto con una paralización del mismo carente de justificación, pues finalizado el trámite de audiencia con la recepción del escrito presentado el 11 de diciembre de 2018 la propuesta de resolución no se elabora hasta el día 25 de abril de 2019. Ello ha provocado que a la fecha de

entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya 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 y 24.3, letra b), de la referida LPAC.

**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 “Solo 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 la interesada tras una caída ocurrida en los aseos de un centro social de mayores.

A este Consejo no le ofrece duda la realidad del accidente y de que aquel causó a la reclamante las lesiones físicas de las que dan cuenta los informes médicos aportados.

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. 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 seguirse del mero uso de los edificios o instalaciones que sirven a la prestación de servicios públicos, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal.

Partiendo de la obligación que pesa sobre la Administración de mantener en buen estado de conservación y funcionamiento las dependencias 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 el mantenimiento del inmueble en condiciones de seguridad. Al respecto, y en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores ocasiones (por todos, Dictámenes Núm. 291/2013, 116/2014 y 89/2019), que el cuestionado servicio de mantenimiento o limpieza de las instalaciones en las que se prestan servicios públicos ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no se puede concebir como una prestación instantánea ni pretender, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones públicas, que estas respondan ante cualquier incidencia, haciendo abstracción de las concretas circunstancias en que se produce el daño. Esa concepción exorbitante del servicio convertiría al sistema de responsabilidad de las Administraciones en un seguro universal abocado al colapso. También hemos reiterado que toda persona que transite por dichos espacios ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, y ha de serlo tanto de los obstáculos ordinarios como de las circunstancias susceptibles de reducir la adherencia al pavimento. En otros términos, lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo 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 que sirve a la prestación de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En el caso de que se trata el reproche se centra en un presunto mal funcionamiento del servicio de limpieza, que no habría procedido al secado o, al menos, a la señalización de un elemento líquido existente en el pavimento de los aseos de señoras del citado centro social. Sin embargo, las circunstancias en

las que se produjo el percance no están claras. Ni la perjudicada en su escrito inicial ni la testigo aclaran si la totalidad de la superficie de los servicios estaba mojada por haber sido fregada recientemente o si, por el contrario, la humedad se concentraba en la zona de la caída, que tuvo lugar junto al lavabo, según precisa la testigo. Ahora bien, a la vista de las manifestaciones realizadas por la interesada en el escrito de alegaciones, en el que atribuye a la testigo la manifestación de que había un "charco de líquido en el suelo", podemos determinar que nos encontramos ante la segunda de las hipótesis referidas; esto es, que la caída se produjo al resbalar en una acumulación de agua, o acaso de jabón, existente al lado del lavabo, presumiblemente formada por salpicaduras involuntarias producidas en el curso del uso ordinario y constante de estas instalaciones frecuentadas por un amplio número de usuarios. Siendo estas las circunstancias del accidente, no resulta posible imputar responsabilidad alguna a la Administración por anormal funcionamiento del servicio de limpieza, pues -como se señala en la propuesta de resolución- la pretensión de que los aseos se mantengan en perfecto estado en cualquier momento del día o de que toda incidencia tenga que ser inmediatamente señalizada constituyen demandas excesivas y desproporcionadas, al no poder concebir el servicio de limpieza como una prestación permanente, instantánea y constante en todas las dependencias en que se prestan servicios públicos. La forma de prestarse el servicio, que comprendía una limpieza y dos revisiones a lo largo de la mañana -como indica la empresa responsable- resulta perfectamente razonable y proporcionada al volumen de usuarios del centro social -unos 300-, aunque no alcance a evitar en su totalidad ciertos accidentes que ellos mismos podrían eludir de conducirse prestando una mayor atención a los elementos visibles que son susceptibles de generar algún tipo de riesgo en unas instalaciones (aseos) en los que con notoria frecuencia y con carácter ordinario, por la constante presencia de agua y jabón, pueden encontrarse zonas resbaladizas que requieren una mínima precaución y cuidado.

En consecuencia, y a la vista de lo actuado, este Consejo estima que la caída es producto de un resbalón que no puede imputarse al incumplimiento del

estándar de razonabilidad que ha de regir la prestación del servicio de limpieza de las instalaciones afectadas.

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,