

Expediente Núm. 266/2019
Dictamen Núm. 303/2019

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 27 de diciembre 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 29 de octubre de 2019 -registrada de entrada el día 4 de noviembre del mismo año-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en un centro de salud debido a la existencia de un charco de agua.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de noviembre de 2018, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída en un centro de salud debido a la existencia de un charco de agua.

Expone que el día 15 de septiembre de 2017, “sobre las 13:40 h (...), se encontraba (...) en el interior del Centro de Salud cuando, al dirigirse a los

aseos y en el pasillo de acceso a los mismos, resbaló debido a lo que luego comprobaría que era un charco de agua, cayendo al suelo y sufriendo lesiones afectantes a su pierna derecha. Su marido (...), que la acompañaba en ese momento, acudió junto con otra señora que se encontraba en la zona de mostrador a ayudarla a levantarse”.

Indica que “desconoce el origen del charco de agua en ese lugar y si se limpió -o al menos se advirtió su presencia- con posterioridad a su caída, así como qué medidas se adoptaron, en su caso, antes de producirse” la misma.

Afirma que “el daño se produjo a consecuencia de la existencia de un charco de agua -no señalizado- y cuyo origen se desconoce en el suelo del centro de salud, sin que por los responsables del mismo se hubiesen tomado las medidas de limpieza, ni de simple advertencia, necesarias para evitar tal circunstancia, evitando así que devinieran en elementos peligrosos para los usuarios del mismo, siendo en definitiva esta omisión o inactividad del servicio público la causa directa y determinante de los daños sufridos”.

Manifiesta que fue atendida en el centro de salud, y que “ante la posibilidad de que hubiera fractura es derivada al Servicio de Urgencias del Hospital”, donde se le diagnosticó una “fractura conminuta de rótula derecha”. Precisa que “como consecuencia de la falta de quirófano es inmovilizada mediante férula inguinopédica, siendo citada para el día 18-09-17, fecha en la que ingresa para ser intervenida quirúrgicamente al día siguiente, realizándosele una osteosíntesis de rótula derecha y tras un posoperatorio sin incidencias es dada de alta hospitalaria el 21-09-17, con una serie de recomendaciones y revisiones en el Servicio de Traumatología del referido centro hospitalario”.

Refiere que “tras un mes y medio de inmovilización y descarga total es revisada en Traumatología (...), donde se aprecia dolor y limitación funcional acusada en su rodilla, pautándole iniciar tratamiento rehabilitador que realiza desde el 02-02-18 al 25-05-18, presentando al alta médica una mejoría de su clínica dolorosa”.

Fija la cuantía indemnizatoria en veintitrés mil doscientos veintidós euros con cuarenta y cuatro céntimos (23.222,44 €).

Interesa que "se den las instrucciones oportunas a fin de recabar las actuaciones administrativas realizadas con motivo de la caída (...), así como por las empresas encargadas del mantenimiento o la seguridad del (...) centro de salud u otros responsables relativos a la limpieza del lugar y señalización del mismo".

Acompaña a su escrito copia de la siguiente documentación: a) Hoja de episodios del Centro de Salud, de 15 de septiembre de 2017, en la que se reseña "rodilla discretamente inflamada, con dolor a la presión digital en la rótula", pautándosele un analgésico y derivándola al Servicio de Urgencias "para Rx y valoración". b) Comparecencia de la interesada ante la Guardia Civil el 23 de septiembre de 2017 para dejar constancia de que, "sobre las 13:40 horas entró en el ambulatorio de la localidad (...) y debido a la entrada y salida de personas del citado centro (...), encontrándose el suelo mojado, ya (que) estaba lloviendo y no estaba señalizado (...), resbaló cayendo sobre la rodilla derecha". Manifiesta que "la persona que atiende el mostrador de atención al público del centro de salud se percató de la caída". c) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital, de 15 de septiembre de 2017, en el que se establece el diagnóstico de "fractura conminuta de rótula derecha (...), Se inmoviliza mediante férula inguinopédica" y "se opta por tratamiento quirúrgico, no siendo posible por falta de disponibilidad de quirófano urgente (...). Se llamará telefónicamente para establecer fecha de intervención quirúrgica". d) Informe del Servicio de Urgencias, de 29 de septiembre de 2017, de alta hospitalaria. e) Informe del Servicio de Rehabilitación, de 31 de mayo de 2018, en el que se refleja "rodilla algo caliente, no tumefacción, derrame leve. Rótula móvil, BA de rodilla 90°/-20°. Cuádriceps atrofiado e inhibido. BM cuádriceps 3/5", especificándose que se han realizado 49 sesiones de fisioterapia entre el 2 de febrero y el 28 de mayo de 2018. f) Informe privado de valoración del daño, de 7 de agosto de 2018.

2. Mediante escrito de 4 de diciembre de 2018, el Jefe del Servicio de Inspección de Servicios y Centros Sanitarios comunica a la interesada la fecha

de recepción de su reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

3. El día 23 de enero de 2019, emite informe la médica que atendió a la reclamante en el Centro de Salud En él indica que "se trata de una persona no usuaria habitual de este centro que acude (...) para utilizar los baños, y como el suelo estaba mojado porque estaba lloviendo se resbala y se cae golpeándose en la rodilla dcha."

4. Mediante escrito de 4 de marzo de 2019, el Jefe del Servicio de Inspección de Servicios y Centros Sanitarios comunica a la testigo del accidente -encargada de la atención al público en el centro de salud que se percató de la caída, según lo indicado por la reclamante a la Guardia Civil- la fecha y hora en que se le tomará declaración, lo que se notifica a la interesada el 13 de marzo de 2019.

5. El día 13 de marzo de 2019 se celebra en las dependencias administrativas la prueba testifical. A preguntas formuladas por la Administración, responde que no tiene ninguna relación con la reclamante, que en el momento en que se produjo el percance se hallaba en la unidad administrativa, que no la vio caer y que fue el marido de esta quien la requirió para socorrerla. Manifiesta que la interesada le comentó que se había caído en el pasillo yendo hacia los baños, y que no recuerda si el suelo del centro estaba o no mojado en ese momento.

6. Con fecha 15 de marzo de 2019, la perjudicada presenta un escrito en el que deja constancia de la imposibilidad de acudir el día y hora en que fue citada la testigo para declarar, puesto que se le entregó la notificación correspondiente el día 13 de marzo de 2019. En consecuencia, solicita que se acuerde una nueva comparecencia de aquella para que le pueda formular las preguntas que se estime pertinentes.

7. Mediante escrito notificado a la interesada el 24 de abril de 2019, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Registro de Instrucciones Previas le comunica que la testigo ha sido citada para comparecer nuevamente el día 29 de abril de 2019 a las 9:30 horas.

8. El día 6 de mayo de 2019, y ante la incomparecencia de la testigo a la segunda citación, la perjudicada solicita una copia del expediente.

La Administración atiende al citado requerimiento el 9 de mayo de 2019.

9. Con fecha 28 de junio de 2019, el Servicio de Inspección de Servicios y Centros Sanitarios elabora un informe técnico de evaluación en relación con los sucesos que dieron lugar a la apertura del procedimiento de responsabilidad patrimonial. En él se hace constar, en primer lugar, que “existió un uso indebido de las instalaciones del centro de salud por parte de la perjudicada, ya que la única causa de su presencia allí era el uso del baño, utilización totalmente ajena a la actividad propia de la Administración sanitaria”.

Sobre la forma en que se produjo la caída, señala que “cabe entender que no ha sido debidamente acreditada, al contar únicamente con el testimonio de la propia perjudicada y resultando insuficiente, a estos efectos, la testifical practicada, toda vez que la auxiliar administrativa del centro no presencié la caída, teniendo conocimiento de la misma por terceras personas. Por tanto, falta una prueba suficiente del hecho que motivó la caída (...) que impide entrar a valorar la existencia de nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público sanitario”.

Afirma que incluso considerando “probados los hechos alegados por la reclamante, no cabría en ningún caso admitir la responsabilidad de la Administración. Respecto a la existencia de un charco de agua de origen desconocido, sorprende tal afirmación cuando pocos días después del accidente, en la denuncia efectuada ante la Guardia Civil, la propia reclamante manifiesta que la causa de que el suelo del centro estuviera mojado era la entrada y salida de personas en un día que estaba lloviendo./ Al respecto, es preciso decir que el Centro de Salud es un centro de reciente construcción

(inaugurado en 2010) que cumple con la normativa vigente en materia de seguridad, disponiendo de medidas (...) consistentes en felpudo integrado en la totalidad del espacio de acceso entre las dos puertas automáticas de entrada, paragüero y máquina embolsadora de paraguas, como puede apreciarse en las fotografías 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 (...). 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”.

En cuanto a la falta de señalización, “resulta evidente que las condiciones climatológicas eran conocidas por la reclamante y que independientemente de la existencia o no de señalización era previsible que el suelo estuviera mojado, debiendo aquella extremar el cuidado ante esta circunstancia”.

Se adjuntan fotografías sobre las medidas implantadas en el centro de salud para este tipo de contingencias climatológicas.

10. Mediante escrito notificado a la reclamante el 29 de agosto de 2019, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y Registro de Instrucciones Previas le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días.

11. Con fecha 3 de septiembre de 2019, la interesada se persona en las dependencias administrativas y obtiene una copia, en formato electrónico, del expediente.

No consta en este que se hayan formulado alegaciones.

12. El día 18 de octubre de 2019, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y del Registro de Instrucciones Previas formula propuesta de

resolución en sentido desestimatorio, remitiéndose plenamente al contenido del informe técnico de evaluación.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de octubre 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 del Principado de Asturias objeto del expediente núm., de la Consejería de Salud, cuya copia adverada adjunta en soporte digital.

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

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

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Principado de Asturias está pasivamente legitimado 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 26 de noviembre de 2018, y el alcance de las secuelas sufridas no aparece determinado hasta el informe del Servicio de Rehabilitación del Hospital de 31 de mayo de 2018, 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.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída en un centro de salud que se imputa a la existencia de un charco de agua.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de las lesiones alegadas así como la realidad del percance que las ocasiona, y si bien la Administración formula dudas al respecto puede estimarse probada dada la inmediatez de la atención requerida y prestada a la perjudicada en el mismo centro sanitario y el tipo de lesión producida, acorde con el relato de la caída.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente 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.

El resarcimiento exigiría, por tanto, la concurrencia de los requisitos comunes al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, entre ellos el relativo a la existencia de nexo causal entre el accidente producido y el actuar de la Administración. Al respecto, y en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en varias ocasiones (por todos, Dictámenes Núm. 188/2012 y 89/2019), que el cuestionado servicio de mantenimiento o limpieza de las instalaciones públicas 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 de inmediato ante cualquier incidencia haciendo abstracción de las concretas circunstancias en que la misma se produce. 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 los espacios públicos ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, y ha de serlo tanto de los obstáculos ordinarios como de las circunstancias adversas que reducen la

adherencia al pavimento. En otros términos, no cabe exigir al servicio público una retirada instantánea del agua que, procedente del goteo y la humedad del calzado, ropa y paraguas de quienes acceden al interior de una instalación cuando en el exterior está lloviendo, aparece en las inmediaciones de la puerta de entrada, pues estamos ante un elemento visible y previsible por los usuarios, que han de ajustar sus precauciones a las condiciones manifiestas del espacio por el que transitan y a sus circunstancias personales. Por las mismas razones, tampoco cabe, a estos efectos, imponer al servicio público la carga de advertir o señalar de forma inmediata el riesgo adicional que comporta el tránsito en condiciones de humedad, siendo tal riesgo claramente perceptible y consustancial a la naturaleza misma de las cosas.

En el caso que nos ocupa, el informe aportado por el Servicio de Inspección de Servicios y Centros Sanitarios recuerda (con base en las declaraciones de la propia interesada a la Guardia Civil) que la razón de que el suelo del centro estuviera mojado era la entrada y salida de personas en un día de lluvia. Subraya que el Centro de Salud es de reciente construcción, que cumple con la normativa vigente en materia de seguridad y que dispone de medidas *ad hoc* para prevenir accidentes en condiciones atmosféricas adversas (aportando fotografías al respecto); sin embargo, incide en que no se puede exigir una actuación que vaya más allá de lo razonable a un edificio sanitario accesible al público y en el que en un día de lluvia, sean cuales sean las medidas adoptadas, resulta imposible garantizar un piso permanentemente seco, debido a la presencia de agua introducida en el recinto por los propios usuarios.

En tales condiciones, la responsabilidad del accidente sufrido no resulta imputable a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo que asume una persona cuando transita en circunstancias adversas, que reclaman de su parte una precaución adicional. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que ese 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 público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva. 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,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.