

Dictamen Núm. 256/2020

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 12 de noviembre de 2020, por medios electrónicos, 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 esa Alcaldía de 4 de septiembre de 2020 -registrada de entrada el día 15 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en un centro de salud al encontrarse el suelo mojado.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 19 de noviembre de 2018, el interesado presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Servicio de Salud del Principado de Asturias- por los daños sufridos tras una caída en las dependencias de un centro de atención primaria de Oviedo.

Refiere que el día 3 de noviembre de 2017 tuvo lugar el percance “como consecuencia de encontrarse el solado completamente mojado”, ya que “las propias características de las baldosas, totalmente inapropiadas para el uso a

que se las destina, con un incesante ir y venir de pacientes, convirtieron el lugar en el que acaeció el siniestro, frente a los ascensores, en una trampa./ Extremadamente resbaladizo para personas que como el reclamante tienen dificultades de movilidad”.

Añade que tras la caída fue trasladado al Hospital, donde se le diagnostica una “fractura periplaca de cadera” por la que fue intervenido quirúrgicamente.

Señala que la cuantificación económica se realizará cuando “haya recabado toda la documental médica relacionada”.

Aporta un informe de alta del Servicio de Traumatología del Hospital, de 14 de noviembre de 2017, tras la cirugía efectuada para el tratamiento de la fractura.

2. El día 16 de agosto de 2019, la responsable del Área de Reclamaciones y Asuntos Jurídicos del Área Sanitaria IV remite al Servicio de Inspección de Servicios y Centros Sanitarios el “informe técnico” elaborado el 11 de abril de 2019 por la empresa encargada “del servicio de mantenimiento”. En él se indica, en relación con “la situación de los suelos del centro de salud en las inmediaciones de la entrada a ascensores”, que “los suelos en el interior del centro de salud son de terrazo. En el momento de la visita no estaban pulidos, por lo cual se estima que el grado de resbaladidad es de 1./ Según el CTE SU1. Seguridad frente al riesgo de caídas. El grado de resbaladidad para las zonas interiores secas con pendiente menor al 6 % ha de ser de 1. Por tanto el tipo de suelo instalado en el centro de salud cumple (la) normativa”.

Concluye que “no se aprecia ningún defecto constructivo”, e incluye cuatro fotos del suelo.

3. Previa solicitud formulada al efecto, el interesado presenta el 5 de diciembre de 2019 un escrito en una oficina de correos en el que cuantifica la indemnización en diez mil setecientos veintisiete euros con cuarenta y seis céntimos (10.727,46 €).

Además reprocha, en relación con la caída, que las baldosas son “extremadamente resbaladizas”, que no existen “paragüeros o alfombrillas que impiden que el agua se vaya depositando sobre el suelo del local”, ni “cartel alguno avisando del peligro o de la necesidad de tomar precauciones”.

Adjunta diversa documentación médica relativa a la atención recibida por la lesión sufrida, así como varias fotografías del lugar.

4. Previo requerimiento dirigido a ampliar la información sobre las medidas de seguridad existentes, el Jefe de Sección del Servicio de Ingeniería y Mantenimiento del Área Sanitaria IV emite un informe el día 9 de julio de 2020. En él expone que en momento de los hechos dichas medidas eran las siguientes: “existencia de felpudo en las puertas de entrada” y “señal amarilla de riesgo de caídas”.

Añade, como “aclaración” del “coeficiente de resbaladidad suelo terrazo”, que “el grado de resbaladidad del terrazo colocado corresponde a un grado 1”, que solo debe utilizarse “en superficies interiores secas, como es la zona donde se produjo el accidente”, y que “la construcción de dicho edificio es anterior a la aplicación del Código Técnico de la Edificación CTE, el cual establece y limita el uso de ese suelo. La entrada en vigor del CTE no establece el cambio de suelos existentes salvo en casos de reforma”, por lo que “el uso del terrazo en la entrada del edificio se considera válido”.

El informe incorpora varias fotografías del lugar.

5. Con fecha 17 de julio de 2020 la Subinspectora de Prestaciones Sanitarias emite un Informe Técnico de Evaluación. En él destaca, en primer lugar, la ausencia de testigos que avalen el modo de producción de la caída y, en segundo lugar y con base en los informes emitidos durante la instrucción del procedimiento, rechaza la falta de idoneidad del suelo. Razona, además, la imposibilidad de exigir a la Administración una actuación que implique la limpieza inmediata del piso, así como de evitar “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”.

Alude, por otra parte, a la notoriedad de las condiciones climatológicas existentes y a la correlativa obligación de extremar la diligencia en la deambulaci3n que atañe al particular, citando jurisprudencia al efecto.

6. Mediante oficio de 21 de julio de 2020, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y R3gimen Disciplinario comunica al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, y le adjunta un CD que contiene una copia de los documentos que integran el expediente.

Con fecha 5 de agosto de 2020, el interesado presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones en el que reitera el contenido de su reclamaci3n.

7. El día 24 de agosto de 2020, el Coordinador de Responsabilidad Patrimonial y R3gimen Disciplinario elabora propuesta de resoluci3n en sentido desestimatorio, fundada en las consideraciones vertidas en el informe t3cnico de evaluaci3n.

8. En este estado de tramitaci3n, mediante escrito de 4 de septiembre de 2020, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamaci3n de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias objeto del expediente núm., de la Consejería de Sanidad, adjunta a tal fin una 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 relaci3n con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organizaci3n 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 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 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 19 de noviembre de 2018, y de la documentación médica aportada se desprende que el perjudicado recibió el alta en el Servicio de Traumatología el 27 de abril de 2018, siendo alta laboral el día 4 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 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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 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 las lesiones sufridas por el interesado tras una caída en las dependencias de un centro de salud al encontrarse el suelo mojado.

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 produce, aun cuando -como destaca la propuesta de resolución- los datos que las sustentan se basan exclusivamente en el testimonio del afectado. Efectivamente, y pese a que la solicitud formulada por el Servicio instructor a la Gerencia del Área Sanitaria correspondiente a fin de recabar información sobre "si el accidente fue presenciado por algún profesional del centro" haya resultado infructuosa, sí existe constancia documental del traslado en ambulancia del perjudicado desde el centro de salud al Servicio de Urgencias de un hospital. Asimismo, en el historial de episodios de atención primaria figura una anotación que refleja que el "paciente presenta dolor en muslo izdo. tras caída casual al resbalar (...) en el trayecto desde entrada hasta ascensor en la planta baja del centro de salud./ Exploración compatible con fractura de fémur izdo., aviso al 112 para traslado y

derivo al (Hospital)". A nuestro juicio tales datos avalan de forma suficiente la versión del reclamante; en este sentido debemos recodar, tal y como venimos manifestando reiteradamente en relación con la acreditación de los hechos concernientes a caídas en la vía pública -plenamente aplicable a las ocurridas en espacios públicos- (por todos, Dictamen Núm. 257/2019), que a fin de alcanzar una convicción razonada respecto a su origen "para la valoración de la prueba practicada" el artículo 77.1 de la LPAC dispone que "ha de acudir a los criterios establecidos en la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil", lo que nos remite, en definitiva, a la valoración conjunta de la prueba conforme a las reglas de la sana crítica, tomando en consideración la "disponibilidad y facilidad probatoria" que asiste a los implicados -artículo 217.7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil- a fin de no imponer esfuerzos desproporcionados que entrañen una suerte de *probatio diabolica* o una barrera disuasoria para quien no dispone de una prueba directa y cierta". En particular, y en relación con este tipo de percances, este Consejo ha señalado (entre otros, el ya citado Dictamen Núm. 257/2019) que "no cabe exigir al ciudadano, en toda circunstancia, una prueba cumplida del tropiezo con un desperfecto (...), resultando singularmente relevante -a fin de corroborar el relato fáctico del interesado y a falta de una testifical plenamente válida que acredite las circunstancias en las que se produjo la caída- la coherencia de sus manifestaciones con los hechos acreditados y con el contexto en el que se producen. Hemos de convenir en que quien se conduce rectamente y sin fisuras, y reconoce espontáneamente carecer de testigos directos del percance, bien puede servirse de pruebas indirectas o indiciarias -tales como la inmediata asistencia al lugar de los hechos de la fuerza pública o del servicio que le traslada al Servicio de Urgencias-, pues de otro modo (...) le quedaría vedado el acceso a la tutela efectiva de sus intereses por circunstancias tan ordinarias como caminar sin compañía o (...) no recabar el auxilio, con identidad de nombre y datos, de quienes le asisten en un primer momento"; coherencia que concurre en el supuesto examinado, en el que el relato del afectado resulta acorde con los elementos objetivos que obran en las

actuaciones, tanto en la documentación clínica como en el informe del traslado en ambulancia al hospital el día de los hechos.

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.

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 ocasiones anteriores (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.

Este Consejo ya ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con supuestos similares. Así, en el Dictamen Núm. 284/2016 advertíamos que el percance “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 (...). 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*”, el cual “contaba con las medidas necesarias y adecuadas para corregir los riesgos provenientes de la lluvia, en concreto un felpudo de gran tamaño”, así como “un dispensador de fundas para los paraguas mojados”. En el Dictamen Núm. 303/2019 insistimos 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”.

Las consideraciones entonces expuestas resultan plenamente aplicables al asunto sometido a nuestra consideración, en el que el reproche del reclamante se dirige tanto frente al carácter “extremadamente resbaladizo” del suelo del centro, como a la falta de determinados elementos (“paragüeros o alfombrillas”) que impidan la acumulación de agua en la superficie de deambulación, o señales que adviertan “del peligro o de la necesidad de tomar precauciones”.

En concreto, y en cuanto al carácter deslizante del suelo de terrazo, los informes incorporados al expediente acreditan su aptitud con arreglo a la normativa técnica de aplicación; extremo que no cuestiona el reclamante en las alegaciones presentadas con ocasión del trámite de audiencia.

En segundo lugar, y en relación con las medidas existentes a fin de minimizar el riesgo inherente al inevitable depósito de agua en la superficie que se produce en un espacio abierto al público y transitado de forma continua, el informe emitido por el Servicio de Ingeniería y Mantenimiento del Área Sanitaria IV constata la presencia tanto de felpudo en las puertas de entrada, como de señalización específica de riesgo de caídas; afirmación frente a la cual el afectado se limita a efectuar un reproche genérico sobre la ausencia de “paragüeros, alfombrillas o cualquier otro elemento” reductor de la humedad del suelo. Entendemos que esta discrepancia queda resuelta en favor de la Administración a la vista de las imágenes que aporta, en las que se aprecia la exacta localización de dichos elementos a la entrada del edificio; precisión que no realiza el reclamante pero que no impide concluir la suficiencia de su presencia en esa ubicación, sin necesidad de que se reitere “frente a los ascensores”, como parece exigir el afectado al ser este el lugar en el que se produce la caída. Y por último, de los datos obrantes en las actuaciones se desprende que la caída habría tenido lugar al final de un pasillo, según reflejan las fotografías aportadas por el reclamante (folio 32), lo que obliga a tener en cuenta que, tal y como se razona en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 24 de abril de 2014 -ECLI:ES:TSJAS:2014:1514- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), “el riesgo tenía que ser menor”.

En estas condiciones, las consecuencias del desgraciado accidente no resultan imputables a la Administración, por lo que la reclamación ha de ser desestimada. A juicio de este Consejo, nos encontramos ante la concreción del riesgo que toda persona asume cuando se desplaza por espacios públicos, en los que debe adoptar las precauciones necesarias en función de las circunstancias atmosféricas del momento, las manifiestas del establecimiento al que se accede -entre las que se incluye el aviso de la posible existencia de humedades en el suelo- y las concurrentes en su propia persona, que en este caso presenta movilidad reducida. Lo que ha demandarse del funcionamiento del servicio público es que no convierta, por 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 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.