

Dictamen Núm. 140/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de junio de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 30 de marzo de 2023 -registrada de entrada el día 5 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por las lesiones sufridas tras una caída en un centro social de personas mayores.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 11 de marzo de 2020 -según se recoge en la propuesta de resolución-, la interesada presenta en el registro de la Consejería de Derechos Sociales y Bienestar un escrito en el que explica que “con fecha 31 de agosto de 2019, a las 19:50 horas aproximadamente (...), sufrió una caída en el (...) Centro Social de Personas Mayores, debido a “la existencia de agua en el suelo del salón social”.

Señala que tras el percance fue trasladada en ambulancia al Hospital, en el que se le diagnostica una “fractura transversa rótula derecha” que requirió intervención quirúrgica y posterior rehabilitación para su curación.

Considera que el suelo debía estar seco o, en su caso, acotada o señalizada la zona húmeda, y solicita una indemnización de trece mil setecientos treinta y tres euros con noventa y un céntimos (13.733,91 €), cantidad en la que incluye tanto conceptos indemnizatorios derivados de los daños personales sufridos, como los correspondientes al perjuicio patrimonial originado por determinados gastos (asistencia sanitaria privada, alquiler y adquisición de material, servicio de ayuda domiciliaria) en que incurrió a consecuencia de la caída.

Manifiesta que el accidente fue presenciado por cinco testigos, a los que identifica.

Aporta diversos informes médicos y documentación acreditativa de los gastos asociados al perjuicio patrimonial invocado.

2. Mediante escrito de 29 de julio de 2020, la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Económico de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales requiere a la interesada 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 (...), informe de valoración de los daños corporales efectuado por un médico especialista que acredite las secuelas referidas en el escrito, así como su valoración económica”, advirtiéndole que de no presentar dicha documentación se la tendrá por desistida de su petición mediante resolución.

Asimismo, le comunica el nombramiento de instructora del procedimiento, y deja constancia de la fecha de recepción de la reclamación, las normas con arreglo a las cuales se tramitará, el plazo máximo para resolver y los efectos del silencio administrativo.

Con fecha 20 de agosto de 2020, la perjudicada presenta en una oficina de correos la documentación solicitada, aportando un informe pericial suscrito el 13 de agosto de 2020 por un especialista en Medicina Legal y Forense.

3. El día 27 de agosto de 2020, 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 el salón social del centro, el horario en que dicha tarea se llevaba a cabo y las medidas de señalización y seguridad adoptadas.

4. Con fecha 31 de agosto de 2020, el Director General de Servicios Sociales y Mayores libra un informe en el que, tras identificar a la adjudicataria del servicio de limpieza y señalar que el contrato se había adjudicado por Resolución de 4 de abril de 2017 -encontrándose prorrogado durante el período comprendido entre el 16 de mayo de 2019 y el 15 de mayo de 2021-, expresa que la "limpieza y mantenimiento de los suelos, aceras exteriores, rampas de acceso, salidas de emergencia y ascensores" se realiza "diariamente (...) mediante barrido y aspirado, fregado húmedo y encerado según tipo de superficie".

5. El día 22 de septiembre de 2020, la Directora del Centro de Personas Mayores emite un informe en el que refiere el testimonio del antiguo Director del centro, que "en esas fechas se encontraba de vacaciones" pero aporta información "tras hablar con la limpiadora (...), quien le comunica que el suelo no se había fregado", precisando que "dada la afluencia de socios que se concentra en ese horario (en torno a las 20 h) la limpiadora nunca entra a limpiar porque no puede, salvo que reclamen excepcionalmente el servicio de limpieza para fregar puntualmente porque se ensucie una mesa o el suelo".

Por su parte, la limpiadora le informa que “ese día estaba trabajando pero no presencié la caída” y que “su horario de limpieza era de 17 a 21:30 horas y no entraba a limpiar el suelo del salón del centro social hasta que no se marchan los socios ya que antes está lleno y no puede fregarlo”. Cree que la perjudicada “pudo haber resbalado con algún resto de comida”, e insiste en que “no había fregado el suelo” ni “tampoco reclamaron sus servicios para limpiarlo porque se hubiera ensuciado”.

6. Mediante escrito de 14 de octubre de 2020, la Instructora del procedimiento comunica a la adjudicataria del servicio de limpieza que se ha incoado un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que tiene la condición de interesada, y le adjunta una copia del mismo.

7. Previo requerimiento efectuado por la Instructora del procedimiento el 11 de mayo de 2021, la perjudicada aporta el pliego de preguntas que interesa se les formulen a los testigos, sin que exista constancia de la fecha de presentación del mismo.

8. Con fecha 24 de noviembre de 2022, la Instructora del procedimiento acuerda la apertura del período de prueba, el establecimiento del lugar, día y hora para la práctica de la testifical y la citación a los testigos para su celebración, notificándosele igualmente a la interesada.

9. El día 15 de diciembre de 2022 se toma declaración a dos testigos, ambas usuarias del centro. La primera declara no haber sido testigo de la caída pues vio a la reclamante cuando estaba siendo atendida por otras personas, y considera que cayó “porque resbaló, había un rastro de algo donde ella resbaló pero creo que era algo de fruta, uva o algo así”, definiéndolo a preguntas de la Instructora como “un rastro (...) con algo de agua y (...) como de pellejos de uva que seguramente fue donde ella resbaló y cayó”. La segunda testigo se encontraba

con la reclamante en el salón social del centro ya que salían de una actividad de baile, y reseña que la perjudicada iba delante de ella; precisa que “había un poco de agua, no se puede decir que fuese mucho, pero resbaló y cayó”, añadiendo a preguntas formuladas por la Instructora que “había agua, no mucho, porque creo que no llovía, era un ‘poquitín’ pero para resbalar”, añadiendo que “fue el de la cafetería a limpiarlo”. Ambas confirman que no existía ningún “cartel indicador de suelo húmedo en el salón”, coincidiendo también en la afluencia de personas en la estancia en ese momento.

Consta en el expediente el intento de notificación efectuado al resto de testigos propuestos por la interesada.

10. Mediante oficio notificado a la reclamante el 3 de marzo de 2023, el Instructor del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

11. El día 24 de marzo de 2023 el Instructor del procedimiento, con el visto bueno de la Jefa del Servicio de Régimen Jurídico y Económico, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al considerar que, si bien resulta probada la existencia de la caída y su consecuente lesión, no queda acreditada la existencia de agua en el salón social y, por ende, la necesaria relación de causalidad entre el daño efectivamente sufrido y el funcionamiento del servicio público.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de marzo de 2023, 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 Derechos Sociales y Bienestar, 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 como 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 11 de marzo de 2020, habiéndose producido los hechos de los que trae origen el

día 31 de agosto de 2019, 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, advertimos que la Instructora del procedimiento formula en su requerimiento de subsanación de la solicitud presentada una incorrecta advertencia de desistimiento como consecuencia derivada de la falta de presentación del "informe de valoración de los daños corporales efectuada por un médico especialista que acredite las secuelas referidas en el escrito, así como su valoración económica". A nuestro juicio, no ofrece duda que la documentación médica presentada por la reclamante junto a su escrito inicial acredita suficientemente la producción de un daño físico cierto, con independencia del necesario soporte pericial de la cuantificación económica de los conceptos indemnizatorios integrantes de ese daño, que procederá en caso de ser estimatorio el sentido de la resolución (incluso, en su caso, a instancia de la propia Administración a través de los servicios médicos de su compañía aseguradora). Por tanto, y habiendo cumplido los requisitos establecidos en el artículo 67.2 de la LPAC (pues existe tanto especificación de "las lesiones

producidas” como “evaluación económica”, acompañadas de documentación e informes médicos, así como de facturas correspondientes al perjuicio patrimonial sufrido), no concurría el supuesto contemplado en el artículo 68.1 de la referida Ley, que restringe la posibilidad de tener al reclamante por desistido al supuesto de desatención de la petición de subsanación relacionada con la ausencia de los requisitos señalados, inexistente en este caso.

Asimismo, apreciamos que se ha producido la paralización del procedimiento sin aparente justificación tras la presentación por parte de la interesada del pliego de preguntas a formular a los testigos en el mes de mayo de 2021 (según figura en su escrito, ya que no consta la del registro correspondiente), sin que la apertura del período de prueba tenga lugar hasta el mes de noviembre de 2022. 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 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 “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.

SIXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por la interesada tras una caída ocurrida en las dependencias de un centro social de mayores.

A este Consejo no le ofrece duda la realidad del accidente y de que el mismo 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 derivarse 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 todas, 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 públicas 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 a la eliminación o, al menos, a la señalización de un elemento líquido existente en el suelo del salón social del centro. En particular, la reclamante considera inadmisibles la "presencia de agua en el suelo" de "un salón social en el que transitan personas mayores", razonando que esa estancia "no es la entrada del local -hall o similar- en el que de forma ocasional puede haber presencia de agua en el suelo arrastrada desde la calle por los paraguas o calzado de los usuarios", como tampoco se trata de "aseos -zonas húmedas- donde de forma esporádica puede haber agua proveniente del uso de los lavabos"; a su juicio, "el salón social es una zona que debe (...) tener el pavimento seco, y si por algún motivo excepcional tiene presencia de agua en el suelo debe estar (...) acotada o específicamente señalizada", lo que no ocurrió.

Sin embargo, las circunstancias en las que se produjo el percance introducen matices relevantes de necesaria ponderación, partiendo en todo caso, de acuerdo con la prueba testifical practicada, de nuestra discrepancia respecto a la conclusión de la propuesta de resolución sobre la falta de acreditación de la existencia de agua. Así, las testigos comparecientes -cuya declaración no objeta la perjudicada, que las propone y no efectúa alegaciones con ocasión del trámite de audiencia- identifican la sustancia que provoca el resbalón con un resto o "rastros" de "fruta" (primera testigo) o con "agua" que, en todo caso, no era "mucho" (segunda testigo). Dado que la caída tiene lugar a última hora de la

tarde, de forma inmediata tras la finalización de una actividad de baile y en un espacio altamente concurrido (ambas coinciden en destacar que había bastante gente), resulta razonable presumir que el líquido que origina el resbalón es producto de un derrame puntual de cantidad no especialmente relevante (probablemente, bebida de algún usuario o la propia humedad ambiental si en el local concurría una afluencia de personas en una actividad de baile) ocurrido con muy escasa antelación al percance. Tal y como explica la encargada, no cabe iniciar la limpieza del salón hasta que no tenga lugar su desalojo, sin que pueda demandarse su actuación sin previo aviso, y sin que este haya tenido lugar (según afirma sin contradicción alguna de parte).

En este contexto, no resulta posible imputar responsabilidad alguna a la Administración por anormal funcionamiento del servicio de limpieza pues, tal y como venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 200/2019, dirigido a la misma Administración consultante), la pretensión de que las dependencias 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 diaria -según se recoge en el pliego de prescripciones técnicas citado en el informe del Director General de Servicios Sociales y Mayores- y la excepcional que demanden los usuarios ante el vertido o suciedad puntual en "mesa" o suelo -tal y como indican el Director del centro en ese momento y la empleada de limpieza-, resulta perfectamente razonable y proporcionada a las características del espacio (centro social de personas mayores), 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 en las que la alta afluencia en determinados momentos del día puede originar la presencia accidental de sustancias resbaladizas.

En consecuencia, y a la vista de lo actuado, este Consejo estima que la caída es producto de un resbalón que no puede asociarse con un 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.