



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de enero de 2019, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 26 de diciembre de 2018 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída en un centro de salud.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 27 de diciembre de 2018, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 561/2018, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 6 de octubre de 2016 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración de la Comunidad de Castilla y León, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída acaecida el 19 de octubre de 2015 en el Centro de Salud sss, al resbalar a causa de estar "el suelo mojado y sin limpiar, pese a que era un día de lluvia abundante". Expone que el percance le ocasionó una fractura y luxación del tobillo y del codo



derecho, de las que se encuentra en periodo de recuperación, por lo que no puede cuantificar los daños que reclama.

Acompaña a su escrito copia del informe de asistencia de la Unidad de Soporte Vital Básico, del informe de Urgencias y de varios informes médicos, así como justificantes de gastos médicos y de ortopedia.

La reclamación, presentada en el registro de la Subdelegación de Gobierno en xxx, tiene entrada en el la Gerencia de Atención Primaria de xxx el 10 de octubre.

Segundo.- Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de la Coordinadora del Centro de Salud y del médico de Atención Primaria de la paciente que la atendió, de 20 de octubre de 2016, en el que indican que la reclamante "sufrió una caída a la entrada de la consulta nº 15 [del centro de salud] en el momento en que fue invitada a pasar al interior de la misma. Era un día lluvioso, por lo que la usuaria portaba un paraguas en su mano. Al llegar al umbral de la puerta resbaló, y posteriormente cayó al suelo, sufriendo un traumatismo en el tobillo y codo derechos. (...)".

- Informe del Director de Gestión y Servicios Generales, de 21 de octubre de 2016, en el que se señala lo siguiente:

"El acceso a los centros de salud de sss, así como a todas sus dependencias y consultas no tienen ninguna barrera arquitectónica, cumpliéndose la normativa de accesibilidad.

»De forma permanente hay ubicadas 4 alfombras de grandes dimensiones en el acceso del edificio y que sirven para absorber el agua y limpiar el calzado de los usuarios.

»La limpieza de todas las dependencias y centros de salud de esta Gerencia de Atención Primaria de xxx lo realiza la empresa qqqq(...).

»En la fecha y hora del incidente había una persona de la empresa qqqq para realizar las labores de limpieza programadas, así como para



atender cualquier necesidad no prevista como puede ser la limpieza de agua que puntualmente se pueda acumular en alguna zona del centro.

»De forma habitual, y especialmente cuando las condiciones meteorológicas por presencia de agua, nieve, etc. impiden o dificultan el acceso normal de las personas al edificio, el personal de limpieza se encarga de limpiar, acondicionar y dejar la entrada, así como los pasillos y demás dependencias en unas condiciones adecuadas de uso.

»(...) no hay constancia de la existencia de más incidentes por ese motivo (caídas sufridas por el suelo mojado)”.

- Alegaciones de la contratista del servicio, de 12 de junio de 2017, en las que declara que la reclamante no ha especificado el lugar y la hora en que se produjo la caída, lo que dificulta aclarar los trabajos realizados en ese momento, pero que en cualquier caso los trabajos de limpieza en el Centro de Salud el día del percance fueron correctos y adecuados y el lugar quedó en perfecto estado de uso y sin riesgos de ningún tipo. Añade que la presencia de agua en el suelo pudo deberse a los paraguas que llevaban las personas que se encontraban en el Centro de Salud.

- Escrito del Servicio de Inspección y Evaluación de Centros, de 29 de enero de 2018, en el que se comunica a la Gerencia Salud de Área de xxx que “inicialmente, no procede acceder a la solicitud indemnizatoria planteada en la reclamación”.

Tercero.- En el trámite de audiencia la contratista se ratifica en sus argumentos y la reclamante, tras advertir sobre la ausencia de documentos en el expediente remitido, formula alegaciones a los informes emitidos, reitera su pretensión y cuantifica los daños en 55.021,95 euros de acuerdo con el informe médico pericial que aporta.

Ante la advertencia de la reclamante, se le concede un nuevo trámite de audiencia con remisión del expediente completo (notificado el 13 de marzo de 2018). No consta la presentación de nuevas alegaciones.

Cuarto.- El 22 de octubre de 2018 se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación presentada.



Quinto.- El 30 de noviembre de 2018 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa dicha propuesta favorablemente.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.g) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha tramitado con arreglo a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la reclamación tiene entrada en el registro de la Administración Autonómica (10 de octubre de 2016) hasta que se formula la propuesta de orden (22 de octubre de 2018), lo que constituye un incumplimiento del plazo máximo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, y por tanto una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público, como los de eficacia, eficiencia, agilidad de los procedimientos y servicio efectivo a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- La reclamación se ha interpuesto por persona interesada y está, por tanto, legitimada de acuerdo con la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Sanidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece 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”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y a la Ley 39/2015, de 1 de octubre, a las que además se remite, de forma genérica, el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.



No obstante lo anterior, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”. Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo, de forma reiterada, que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. En este sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 1997 ya señaló que “aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla”.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, sin que baste a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual “la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y



concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables, unas a la Administración y otras a personas ajenas, e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado". E igualmente la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público".

5ª.- En cuanto al fondo del asunto, está acreditado que la reclamante sufrió una caída en el interior del centro de salud, cuando accedía al interior de la consulta del médico de Atención Primaria, al resbalar en el umbral de la puerta. Tampoco es controvertido que era un día lluvioso y que la usuaria portaba un paraguas en su mano.

La reclamante considera que la Administración es responsable de los daños por el "mal estado de la limpieza del suelo", que afirma que estaba mojado y sin limpiar a pesar de que "era un día de lluvia abundante".

Como primera cuestión, ha de indicarse que, si bien no está probado que la causa de la caída fuera la humedad o el agua en el suelo, ya que ningún informe hace referencia ni deja constancia fehaciente de tal circunstancia, el médico de familia que, según se deduce, fue testigo de la caída sí alude en su informe a que "Era un día lluvioso, por lo que la usuaria portaba un paraguas en su mano", de lo que se infiere que parece atribuir la caída al agua procedente del paraguas (aunque no es descartable, dada la meteorología existente ese día, que pudiera existir previamente humedad en el suelo).

Sentado lo anterior, la valoración de la actuación de la Administración exige determinar cuál es el estándar exigible al servicio público de limpieza, en este caso de instalaciones públicas, para poder apreciar la antijuridicidad o no del daño. Conforme reiterada jurisprudencia (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2006), "para que el daño concreto producido por el funcionamiento del servicio a uno o varios particulares sea antijurídico basta con que el riesgo inherente a su utilización haya rebasado los límites impuestos por



los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social. No existirá entonces deber alguno del perjudicado de soportar el menoscabo y, consiguientemente, la obligación de resarcir el daño o perjuicio causado por la actividad administrativa será a ella imputable”.

Resulta evidente que la prestación del servicio de limpieza conforme al estándar exigible no puede imponer a la Administración una conducta tan exorbitante que le obligue a una limpieza continua de zonas o lugares públicos y a retirar o eliminar de forma inmediata, tan pronto aparezca o surja, cualquier elemento que pueda causar un riesgo para los ciudadanos o usuarios de una instalación pública (si bien sí se exige una especial diligencia en la vigilancia y limpieza de lugares públicos que sean muy frecuentados con el fin de evitar el incremento de riesgos).

Esto es especialmente relevante en supuestos como el que es objeto del presente dictamen, en el que la caída se produjo, al parecer, por la presencia de humedad o gotas de agua en el suelo, probablemente procedente de los paraguas y calzado de los usuarios –o, quizá, de la propia reclamante-, debido a la intensa lluvia que caía ese día.

El informe del Director de Gestión y Servicios Generales señala que de forma permanente se colocan a la entrada del Centro de Salud cuatro alfombras de grandes dimensiones con el fin de absorber el agua y limpiar el calzado de los usuarios, lo que mitiga los efectos de la lluvia y la entrada de humedad en el interior del centro. Asimismo, dicho informe y el de la empresa contratista señalan que los trabajos de limpieza se realizaron de forma programada, correcta y adecuada. Además, el Director de Gestión y Servicios Generales añade que “En la fecha y hora del incidente había una persona de la empresa qqqq para realizar las labores de limpieza programadas, así como para atender cualquier necesidad no prevista como puede ser la limpieza de agua que puntualmente se pueda acumular en alguna zona del centro” y que “De forma habitual, y especialmente cuando las condiciones meteorológicas por presencia de agua, nieve, etc. impiden o dificultan el acceso normal de las personas al edificio, el personal de limpieza se encarga de limpiar, acondicionar y dejar la entrada, así como los pasillos y demás dependencias en unas condiciones adecuadas de uso”.

En relación con la presencia de agua en el interior de edificios a causa de la entrada de personas, la Sala Primera del Tribunal Supremo, en Sentencia



149/2007, de 22 de febrero, declara que “el estado húmedo o mojado del suelo del establecimiento próximo a la entrada como consecuencia de la lluvia constituye un acontecimiento previsible por parte de los clientes, que deben tomar las medidas de precaución adecuadas para evitar las caídas”. En el mismo sentido, la Audiencia Provincial de Cantabria, en Sentencia 184/2016, de 13 de abril de 2016 y otras que se citan, señala que “en los días de lluvia, resulta previsible la existencia de alguna clase de humedad en los suelos de los establecimientos públicos frecuentados por numerosos clientes; y que la neutralización absoluta y permanente de esa humedad resulta poco menos que imposible, precisamente porque se renueva continuamente con la entrada de nuevas personas en el establecimiento. En tales circunstancias, y precisamente porque la existencia de humedad resulta previsible para cualquiera que se desplace por el establecimiento público, los clientes deben moverse con más cuidado, especialmente en las zonas de riesgo como son las escaleras, y provistos del calzado adecuado, que, en días lluviosos, no puede ser cualquiera, sino uno que proporcione el conveniente apoyo. Así las cosas, este Tribunal considera que el simple hecho de estar algo mojada la escalera como consecuencia de que la mañana era lluviosa, no constituye una conducta negligente de la suficiente entidad como para justificar la condena de la demandada”; y que “El suelo, aun mojado o simplemente húmedo, no constituye un peligro extraordinario para la integridad física de los clientes que acceden al local, y además el agua de la lluvia es un hecho frecuente y previsible (...)”.

Tales afirmaciones, si bien están referidas a una responsabilidad civil, son plenamente extrapolables para valorar las circunstancias que concurrían en este caso y apreciar la existencia o no de responsabilidad patrimonial.

En el caso examinado, puede considerarse que el servicio de limpieza se ajustó al estándar exigible al servicio, de acuerdo con lo manifestado en los informes, y que ello se reforzaba con la colocación de elementos adicionales de seguridad, como las alfombras ubicadas en la entrada del edificio para absorber el agua del calzado, y con la presencia, según consta en el informe, de una persona para atender necesidades de limpieza imprevistas, como puede ser en días lluviosos; medidas todas ellas que parecen haber sido muy efectivas, en la medida que no hay constancia de otros incidentes similares ese mismo día.

Puede afirmarse, por ello, que resulta previsible que en días lluviosos pueda existir humedad en el suelo de cualquier instalación a la que se acceda



(edificios públicos, establecimientos comerciales e incluso portales y otras zonas comunes en edificios de viviendas); que ello constituye un riesgo inherente a esta circunstancia meteorológica, que los usuarios de estos lugares han de tener en cuenta a fin de extremar las precauciones cuando caminen; y que, por consiguiente, el estándar exigible al servicio público no puede obligar a la Administración a una limpieza inmediata de cualquier humedad o gota de agua existente en el suelo de un centro de salud durante los días de lluvia (tarea que, no puede obviarse, resultaría inviable por la cantidad de usuarios que entran de forma continua en el edificio con paraguas y calzado húmedo).

En virtud de lo expuesto, ha de concluirse que el servicio de limpieza se ajustó al estándar exigible al servicio público, por lo que los daños reclamados no pueden considerarse antijurídicos y la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída en un centro de salud.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.