



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 2 de noviembre de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx*, 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 3 de octubre de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx, representado por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída en las dependencias del Hospital hhhhh*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de octubre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 944/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- Con fecha 29 de marzo de 2005, tiene entrada en el registro único de la Consejería de Sanidad y Gerencia Regional de Salud una reclamación de indemnización de daños de D. xxxxx, representado por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída en las dependencias del Hospital hhhhh, al salir del ascensor, debido al desnivel existente entre éste y el



suelo. Expone en su escrito lo siguiente:

“El día 1 de septiembre de 2004 sufrió un accidente en las dependencias del Hospital hhhhh, como consecuencia de una caída al salir de un ascensor en la planta sexta de aquél, debido al desnivel existente entre el mismo y el suelo, padeciendo una policontusión con traumatismo en hombro derecho, parrilla costal derecha, caderas y columna lumbar. Si bien mi mandante fue asistido en un primer momento por personal médico y personas que habían presenciado el accidente, mi mandante ha tenido que seguir un tratamiento médico continuado hasta fechas recientes por las lesiones padecidas”.

Solicita en concepto de indemnización la cantidad de 17.820 euros, por los días de baja sufridos y las secuelas padecidas.

Segundo.- Con fecha 17 de mayo de 2005, el jefe de mantenimiento del citado hospital emite un informe en el que hace constar:

“Todos los trabajos de mantenimiento y reparación de los ascensores instalados en el Hospital hhhhh están contratados en nuestro caso reglamentariamente, con la empresa zzzz S.A., la cual como empresa responsable, viene realizando este servicio desde el 01/10/2001 hasta la actualidad.

»Por todo lo expuesto, la responsabilidad que se reclama, debe ser dirigida a la empresa mantenedora de esta instalación”.

Tercero.- Consta en el expediente el informe de la Inspección Médica, de fecha 23 de agosto de 2005, en el que se señala que “a la vista de los hechos reseñados y de la documentación obrantes en el expediente puede razonablemente concluirse que D. xxxxx se accidentó en el Hospital hhhhh el día 01/09/2004, tropezando al salir del ascensor y caer al suelo, sufriendo contusiones en lado derecho de su cuerpo, pero no puede concluirse que esta caída y contusiones causaran los daños y lesiones que pretende ni que esta situación motivara una incapacidad laboral, encontrándose de baja laboral por otros motivos y realizándose una propuesta de invalidez por sus enfermedades, ajenas al traumatismo, ni quedan secuelas del citado accidente”.



Cuarto.- Mediante Providencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxxx, de fecha 19 de diciembre de 2005, se requiere a la Administración para que remita el expediente completo, foliado y autenticado correspondiente a la reclamación de daños y perjuicios presentada por D. xxxxx. Dicho requerimiento fue cumplimentado con fecha 5 de enero de 2006.

Quinto.- Con fecha 26 de enero de 2006 el jefe del servicio de mantenimiento del hospital emite un informe complementario, en el que señala lo siguiente:

»1) El día 1 de septiembre de 2004, no fue necesario realizar ninguna intervención técnica en ninguno de los aparatos instalados en el Hospital.

»2) Ni en ese día ni en los cercanos, tuvo conocimiento ni el Servicio de Mantenimiento ni la empresa mantenedora, de la necesidad de ajustar la nivelación de ninguno de los ascensores instalados en el edificio.

»3) Ante el desconocimiento por parte del servicio de mantenimiento y de la empresa conservadora del ascensor donde presuntamente ocurrió el accidente, les adjuntamos copia de los partes de trabajo con la revisión reglamentaria anterior y posterior a la fecha indicada, de todos los ascensores instalados que pueden llegar a la planta 6ª del edificio”.

Sexto.- Mediante escrito de 22 de febrero de 2006 (notificado el 28 de febrero siguiente), se da trámite de audiencia al reclamante. Éste presenta un escrito de alegaciones el 16 de marzo de 2006, en el que reitera sus pretensiones, se opone al informe elaborado desde la Inspección Médica y acompaña diversos informes médicos para acreditar los daños ocasionados por la caída. Igualmente realiza una nueva valoración de los daños sufridos en la cantidad de 17.529,88 euros.

Séptimo.- Con fecha 29 de junio de 2006, la Dirección General de Desarrollo Sanitario de la Gerencia Regional de Salud emite la propuesta de resolución de carácter desestimatorio, al considerar que no está acreditado el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público, ni la existencia de secuela alguna derivada de la caída sufrida que pudiera



generar derecho a indemnización.

Octavo.- El 31 de agosto de 2006 el Director General de Administración e Infraestructuras de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León formula propuesta de orden desestimatoria, en iguales términos que la anterior propuesta.

Noveno.- El 11 de septiembre de 2006 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa favorablemente la propuesta de orden indicada.

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.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado f), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. 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.



No obstante, es preciso destacar negativamente que se ha producido una demora injustificada en la tramitación del presente expediente, puesto que la reclamación fue formulada en marzo de 2005 y la propuesta de orden fue elaborada en agosto de 2006. Este retraso necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a su actuación recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

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 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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, nexos causales que implican 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por D. xxxxx, representado por D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída en las dependencias del Hospital hhhhh de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que procede desestimar la reclamación en los términos y por las razones que procedemos a exponer y analizar.

Debemos tener en cuenta en primer término que, conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, sentada en sentencias, entre otras, de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, "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”.

Asimismo, ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene nuestro Tribunal Supremo, en Sentencia, entre otras, de fecha 5 de junio de 1998, “el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo –y así ocurre en el presente caso– se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada.

Y continúa señalando la citada sentencia: “La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera



del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de Fuerza Mayor”.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, al enjuiciar una caída dentro de las instalaciones de un aeropuerto, ha mantenido que “no es acorde con el principio de responsabilidad objetiva, recogida en los artículos 40.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado y 139.1 de la vigente de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 26 de noviembre de 1992, la generalización de dicha responsabilidad más allá del principio de causalidad, aun en forma mediata, indirecta o concurrente, 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, que en este caso, como ha declarado la sentencia de instancia, no puede apreciarse ya que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento por el mero hecho de que se produzca dentro de sus instalaciones cuando ni éstas constituyen un riesgo en sí mismas ni sus características arquitectónicas implican la creación de tal situación de riesgo ni, mucho menos, se ha acreditado que el accidente lesivo se haya producido por un defecto en la conservación, cuidado o funcionamiento de éstos, de tal manera que el hecho causal causante del accidente es ajeno por completo al actuar de la Administración y en consecuencia ninguna relación existe entre el resultado lesivo y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, ni de manera directa ni indirecta, inmediata o mediata, exclusiva ni concurrente.

»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”. Doctrina perfectamente trasladable al ámbito sanitario público.



Podemos traer a colación igualmente lo mantenido al respecto, en un supuesto de accidente por colisión con señal vertical de tráfico, en la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 19 de julio de 2002, que mantiene que “la sola existencia de dicha señal no puede considerarse suficiente para que sean atribuibles a la Administración Municipal, en relación de causalidad las consecuencias de una hipotética colisión con la misma, pues en este caso todas los posibles accidentes que en relación física pudieran producirse con elementos del mobiliario urbano perteneciente a los municipios les serían imputables (...). La mera presencia de una señal de tráfico es insuficiente para entender existente la requerida relación de causalidad, teniendo en cuenta la amplia posibilidad posible de la misma dados los caracteres de la vía pública donde se encuentra ubicada. Ha de entenderse por el contrario que el resultado que se produjo, se habría evitado utilizando un mínimo de atención por parte del actor, ya que utilizando el mínimo de diligencia que es exigible para deambular por la vía pública, es perfectamente evitable la colisión que se produjo. De esta forma, ha de entenderse que el resultado que tuvo lugar, es preponderantemente atribuible a la propia víctima, que por desatención o por otras circunstancias pudo golpearse con la referida señal. En otro caso sería exigible la supresión de estos elementos de mobiliario urbano, o su existencia en una forma que no es exigible a tenor de los estándares en la actualidad aceptados comúnmente sobre la configuración y caracteres que han de reunir”.

Por otro lado, es doctrina de nuestro Tribunal Supremo la que sostiene que “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”. En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

La cuestión se centra, por tanto, en determinar si la caída que sufrió el reclamante es o no imputable a la Administración. Esto es, si la caída sufrida fue consecuencia de un defecto en las instalaciones del hospital, y más concretamente, de la existencia de un desnivel entre el ascensor y el suelo de la planta sexta del hospital.

Como ya se ha expuesto, el mero hecho de que la caída se produzca en las instalaciones de un hospital no conlleva por sí solo la generación de



responsabilidad por parte de la Administración; es estrictamente necesario que exista un nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento normal o anormal de la Administración sanitaria.

Del expediente administrativo tramitado no se desprende la existencia de un funcionamiento incorrecto de los ascensores, tal y como se deduce del informe elaborado por el jefe del servicio de mantenimiento del hospital, así como de los diferentes partes de revisión de los ascensores elaborados en los días anteriores y posteriores al accidente; sin que lo contrario haya sido acreditado por parte del reclamante, que no ha aportado prueba alguna relativa al mal funcionamiento del ascensor.

En consecuencia, no ha quedado probado en el presente caso que el supuesto daño padecido viniera causado por la desatención por parte de la Administración sanitaria de sus deberes administrativos; ni tampoco ha quedado acreditado que el accidente padecido hubiera podido evitarse mediante un funcionamiento del servicio público acorde con el estándar de rendimiento exigible.

Por tanto, puesto que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no habiéndose acreditado la relación de causalidad entre el servicio público y el daño, procede desestimar la reclamación, al no concurrir los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Por último, ha de señalarse que la inexistencia de la acreditación del suficiente y necesario nexo causal determina por sí sola la desestimación de la reclamación, sin que sea necesario y oportuno hacer referencia a la existencia o no de daño indemnizable, que, por otra parte, es negado por la Administración.

7ª.- Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, y constando que el interesado ha interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución presunta, por silencio administrativo, denegatoria de su reclamación de responsabilidad patrimonial, resulta obligado advertir que, en el caso de que en dicho proceso hubiera recaído sentencia firme, no procedería ya dictar



resolución alguna en vía administrativa, sino dar cumplimiento en sus propios términos al fallo de la sentencia.

Por último, nos vemos igualmente en la obligación de poner de manifiesto que la tardanza en resolver el presente expediente de responsabilidad patrimonial, no justificada –puesto que desde que fue interpuesta la reclamación ha transcurrido con creces el plazo de seis meses que tiene la Administración para resolver–, trae consigo no sólo molestias y posibles perjuicios al interesado, al obligarle a acudir a la vía judicial con los gastos que ello conlleva de forma inexcusable de procurador y abogado, entre otros, sino también a la propia Administración de Justicia con procedimientos que no deberían haberse ni siquiera iniciado, así como al personal encargado de la defensa de la Administración demandada.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx, representado por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en una caída en las dependencias del Hospital hhhhh.

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