



Sr. Amilivia González, Presidente

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 14 de febrero de 2008, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. 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 23 de enero de 2008 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo, sobre expediente de *responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente producido en un Centro de Salud de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de enero de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 68/2008, iniciándose el cómputo del plazo para su evacuación, tal como dispone el artículo 53 del Decreto 102/2003, de 11 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- Con fecha 10 de diciembre de 2003, Dña. xxxxx presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños sufridos en un accidente producido en un Centro de Salud de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.



La reclamante expone en su escrito que “el día 29 de mayo de 2003 se encontraba en el Centro de Salud ubicado en la Plaza xxxxx en la localidad de xxxxx (xxxxx), (...) decide ir al baño y al entrar en el mismo resbala como consecuencia de una sustancia, presumiblemente vómitos, que existe en el solado de dicho baño, impregnándose toda ella con dicha sustancia y siendo testigos quienes la socorren y el propio médico, quien realiza informe de la situación”.

Como consecuencia de la caída, alega que sufre traumatismo en región dorsolumbar, siendo trasladada al Hospital hhhhh, donde se le diagnostica de acúñamiento D12, estando ingresada hasta el día 6 de junio de 2003, como consta en informe del Servicio de Traumatología de dicho Hospital.

Solicita en concepto de indemnización la cantidad de 60.000 euros por daños físicos y 18.000 euros por daños psíquicos.

Acompaña a su solicitud copia del informe de alta del Hospital hhhhh e informe del Servicio de Traumatología y Ortopedia del citado Hospital.

Segundo.- Consta en el expediente informe de la Inspección Médica, de fecha 1 de febrero de 2005, en cuyas conclusiones se señala que “la producción del vómito, causa del accidente sufrido por la paciente, no había sido puesta en conocimiento del personal del Centro de Salud de xxxxx. Este hecho, junto con las propias características de imprevisión e inmediatez que tiene el vómito y la circunstancia de que se haya producido en una dependencia cerrada en la que se salvaguarda la intimidad de las personas, hace posible el que hubiese un vómito en el suelo del baño dentro de un funcionamiento normal del servicio de limpieza de este Centro de Salud”.

Tercero.- Del expediente administrativo remitido se desprende la existencia de un recurso contencioso administrativo por los citados hechos, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Sala de Valladolid, que ha dado lugar al procedimiento ordinario 3.381/2004.

Cuarto.- Mediante escrito de 16 de julio de 2007 se concede trámite de audiencia a la parte reclamante, así como a la empresa contratista del servicio de limpieza.



La empresa contratista presenta escrito de alegaciones en el que expone que no han quedado acreditados los hechos, ni el momento en que éstos se produjeron, esto es, antes o después de las horas de limpieza del centro. Asimismo, mantiene que tampoco se ha acreditado la negligencia de la empresa de limpieza, ni por supuesto la relación de causalidad entre una y otra.

No consta la presentación de alegaciones por la parte reclamante.

Quinto.- Con fecha 3 de diciembre de 2007, la Dirección General de Desarrollo Sanitario de la Gerencia regional de Salud emite propuesta de resolución de carácter desestimatorio, al considerar que ha quedado acreditado el nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el daño alegado.

El Director General de Administración e Infraestructuras de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León formula propuesta de orden desestimatoria, mediante escrito de 12 de diciembre de 2007, en iguales términos que la anterior propuesta.

Sexto.- El 21 de diciembre de 2007, 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.

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 diciembre de 2003 y la propuesta de orden fue elaborada en diciembre de 2007. Este retraso necesariamente ha de considerarse como una vulneración por 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.

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.

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 citada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 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 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) y de



este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente producido en un Centro de Salud de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

La 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.

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.

Debe tenerse 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 la Sentencias de 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”.

Continúa diciendo la sentencia citada: “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. 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 la misma sentencia, al enjuiciar una caída dentro de las instalaciones de un aeropuerto, el Alta Tribunal mantiene 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 si 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.

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 citamos la sentencia de 27 de diciembre de 1999.

En el expediente ha quedado comprobada la regularidad formal de la petición de la reclamante, así como los daños sufridos. Los hechos se ciñen a que la reclamante sufrió una caída cuando se encontraba en el centro de salud, concretamente en el baño de aquél, al sufrir un resbalón por la existencia de una sustancia deslizante -vómito- en el suelo. Lo cual se puede deducir tanto de lo alegado por el médico que la asistió, como por lo manifestado por parte del Coordinador Médico del centro de Salud de xxxxx.

La cuestión se centra, por tanto, en determinar si la caída que sufrió la parte reclamante es o no imputable a la Administración. Esto es, si la caída sufrida fue consecuencia de un incumplimiento de su obligación de mantener las instalaciones sanitarias en perfecto estado y limpias.

Como se ha expuesto anteriormente, el mero hecho de que la caída se produzca en las instalaciones del 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 el funcionamiento normal o anormal de la Administración sanitaria en el presente caso.



Asimismo, no se ha podido acreditar el origen de la sustancia deslizante existente en el baño, que presumible y fundadamente se atribuye a alguno de los usuarios del centro de salud, sin que exista tampoco el menor antecedente acerca del momento exacto en que tuvo lugar y, por consiguiente, si ocurrió horas o minutos antes de que se produjera el accidente objeto de reclamación.

De aquí se desprende, en primer lugar, la intervención en el hecho causante del accidente de un tercero desconocido, pero ajeno a la Administración, que ocasionó -consciente o inadvertidamente- la situación de peligro generadora del daño, con lo que se rompe ese preciso carácter directo entre el actuar administrativo y el perjuicio ocasionado.

En segundo lugar, sólo queda como posible vía de responsabilidad de la Administración la omisión de la obligación de mantener las instalaciones sanitarias en perfecto estado de limpieza, en la que apoya la parte reclamante en realidad su reclamación. Sobre esto se ha de decir que, si bien es cometido del organismo correspondiente cumplir con tal obligación en sus instalaciones, para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad, y consta en el expediente que tal función de limpieza se realizaba en aquella zona de la forma habitual, la naturaleza indicada del factor causante del accidente y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquél, hace que por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia y limpieza, no quepa imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento de aquélla o cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente y con toda urgencia un vómito existente en el baño -zona además en la que debe salvaguardarse la intimidad de las personas-, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable y por consiguiente, falta ese nexo causal, preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la Administración en el mantenimiento de las instalaciones sanitarias, que habría de servir de base para que aquél pudiera estimarse consecuencia del obrar de ésta.

No se ha acreditado que el vómito que se encontraba en el baño, donde se produjo el accidente, llevara muchas horas o incluso días. En este sentido, la empresa contratista de limpieza manifiesta que la limpieza de todas las instalaciones se realiza todos los días por la tarde, sin que existiera constancia de que el vómito no se hubiera limpiado, o se hubiera limpiado



inadecuadamente cuando se procedió a la limpieza del centro en la fecha indicada.

En consecuencia, no ha quedado probado en el presente caso, que el supuesto daño padecido fuera causado por la desatención por parte de la Administración Sanitaria de sus deberes y obligaciones; 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 pues 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.

7ª.- Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, y constando que la interesada 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, este Consejo se considera obligado a poner de manifiesto que la tardanza en resolver el presente expediente de responsabilidad patrimonial (no justificada, puesto que debe recordarse 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.



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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 por Dña. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente producido en un Centro de Salud de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León.

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