



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 9 de septiembre de 2004, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx xxxxx 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 10 de agosto de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxx xxxxx xxxxx debido a los daños sufridos en un accidente ocurrido en el recinto del Hospital hhhhhhhhhhhhh*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 12 de agosto de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 539/2004, 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. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 5 de mayo de 2003 Dña. xxxxx xxxxx xxxxx interpone una reclamación, dirigida a la Gerencia de Salud de Área de xxxxx, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente ocurrido en el recinto del Hospital xxxxxxxxxxxxxxxx.



Expone la interesada en su escrito que “el día 6 de mayo de 2002 sobre las 10:30 de la mañana dejé estacionado mi vehículo en el aparcamiento, habilitado al efecto, del Hospital hhhhhhhhh (...) a fin de ir al tanatorio del referido hospital. En el trayecto del aparcamiento al tanatorio iba caminando en compañía de Dña. zzzzzzzzzzzz y Don rrrrrrrrrr, por la acera, cuando me golpeé de forma violenta con una señal de tráfico instalada en la misma. La señal es de estacionamiento prohibido, con un panel complementario de “excepto carga y descarga”. El impacto fue contra el panel complementario, con los bordes metálicos en punta. Este panel se encuentra a una altura que hace peligrar la integridad física de cuantos peatones transitan por el lugar donde se encuentra ubicado”.

El cuadro anterior le produjo una brecha en la cabeza, siendo necesaria la aplicación de seis puntos de sutura. El diagnóstico fue traumatismo craneoencefálico y herida inciso contusa en la zona parietal derecha, quedando sometida a rehabilitación.

Acompaña a su escrito de reclamación un reportaje fotográfico de la situación de la señal en el recinto del hospital y de los daños personales visibles causados por el impacto con la señal de tráfico, declaración jurada de Dña. zzzzzzzzzzzz y D. rrrrrrrrrr –testigos directos del suceso acaecido–, así como distintos informes médicos.

Solicita una indemnización de 10.754,95 euros (2.009,25 euros por los días improductivos y 8.745,70 euros por las secuelas).

Segundo.- Al expediente administrativo se ha incorporado la siguiente documentación:

I.- El informe del Jefe de Servicio de Mantenimiento del Hospital hhhhhhhhhh, en el que se hace constar que “la señal objeto de debate está homologada (...). No se considera válida la alegación de que la acera no esté asfaltada ya que no existe acera. De hecho se trata de un área de instalaciones donde se encuentran enterrados los depósitos de gasóleo del Hospital. Precisamente por ello no existe acera, ni debe existir, encontrándose el área delimitada como se observa en las fotografías 1 y 2. Es del todo errónea e inexacta la afirmación del párrafo 1º que hace referencia al tránsito de peatones por esa zona, ya que tal circulación no existe, no sólo por el cierre con cadena de un amplio perímetro (fotos 1 y 2) y la ausencia de asfaltado del



área, sino también por la existencia para esa finalidad de una acera, como se puede observar en la foto 3 y 4 que aportamos. Por consiguiente, no es cierto que los peatones tengan que transitar por el lugar del accidente: la cadena de delimitación lo que pretende precisamente es que se circule por la acera que se encuentra precisamente enfrente (al otro lado de la vía de circulación) como se puede observar en la foto 1”.

II.- El informe de la Inspección Médica, de 10 de julio de 2003, en el que recoge en sus consideraciones que la señal con la que se golpeó la reclamante “se encuentra situada dentro de una zona específicamente señalizada como excluida del tránsito de peatones mediante postes unidos por una cadena (se trata de la zona donde están enterrados los depósitos de gasóleo del Hospital), existiendo una acera perfectamente visible en el lado opuesto de la vía, que es continuación de la acera que recorre el aparcamiento en toda su longitud.

»Por ello no puede culparse al Hospital de la altura ni localización de la señal de tráfico como facilitadora de lesiones a los transeúntes del aparcamiento y a la reclamante especialmente, pues está situada en una zona por donde claramente no deben circular peatones para su seguridad, siendo lo habitual transitar por la acera situada para este fin (...). Los daños sufridos por la reclamante no son imputables a ninguna actuación de la Administración, al no haberse incumplido ninguna norma ni precaución en relación con la señal de tráfico contra la que se golpeó”.

III.- El informe del Jefe de Servicio de Mantenimiento del Hospital hhhhhhhhhh, evacuado el día 28 de octubre de 2003, en el que se afirma que “la señal de estacionamiento prohibido está situada en terrenos pertenecientes al Hospital. El área en concreto donde está ubicada la señal es un recinto destinado a albergar los depósitos de gasóleo para calefacción y grupo electrógeno, que se encuentran enterrados. Sin embargo las bocas de carga se encuentran en la superficie del recinto (...). No es zona de paso por ser un área de instalaciones y ni siquiera está asfaltada. Los transeúntes deben circular por las zonas establecidas a tal efecto (aceras, pasos de cebra, etc.)”.

Tercero.- En el trámite de audiencia concedido a la interesada, ésta presenta un escrito de alegaciones, en fecha 24 de febrero de 2004, en el que reitera sus pretensiones.



Cuarto.- Mediante Providencia de fecha xx de xxxxxx de 200x, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en xxxxxxxxxxx, requiere al Sacyl para que remita el expediente administrativo tramitado tras la reclamación patrimonial interpuesta por Dña. xxxxxx xxxxx xxxxx con fecha 5 de mayo de 2003, y emplaza a la Administración para que se persone en el procedimiento ordinario xx/200x seguido al efecto ante la Sala mencionada.

Quinto.- El Servicio de Normativa y Procedimiento de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León formula una propuesta de resolución desestimatoria, mediante escrito de 28 de julio de 2004, por entender que no está acreditada la relación de causalidad entre el daño y la actividad de la Administración sanitaria.

Sexto.- El 29 de julio de 2004 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa favorablemente sobre la propuesta de resolución 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 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 Autónoma 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 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 Autónoma 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 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 xxxxx xxxxx debido a los daños sufridos como consecuencia del accidente ocurrido en el recinto del Hospital hhhhhhhhhhhhh.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante.

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 interpuesta.

En primer lugar, debemos tener en cuenta 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. Así como que, conforme mantiene el Tribunal Supremo en Sentencia, entre otras, 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. 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 este sentido el Tribunal Supremo, en la referida Sentencia, 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”. Esta doctrina resulta perfectamente trasladable al ámbito sanitario público.

Podemos citar igualmente lo mantenido al respecto por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en Sentencia de 19 de julio de 2002, en un supuesto de accidente por colisión con señal vertical de tráfico, que manifiesta 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 puede citarse la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

La cuestión se centra, por tanto, en determinar si la caída que sufrió la reclamante es o no imputable a la Administración. Esto es, si la caída sufrida fue consecuencia de un defecto en las instalaciones sanitarias del Hospital hhhhhhhhhhhh, y más concretamente de la existencia de una señal colocada de forma inadecuada o del incumplimiento de la Administración sanitaria de tener sus instalaciones con las debidas medidas de seguridad y/o correctamente señalizadas.

Del expediente tramitado al efecto se desprende que la caída se produjo en una zona no destinada al tránsito de personas, ya que se trata de un área de instalaciones donde se encuentran enterrados los depósitos de gasóleo del hospital, tal y como pone de manifiesto el Jefe de Mantenimiento del Hospital hhhhhhhhhhhh en su informe, obrante en el expediente. Dicha área está excluida del tránsito peatonal, no sólo por la propia configuración agreste del



terreno (tal y como se observa claramente en las fotos obrantes en el expediente), sino también por su parcial delimitación con postes verticales y cadenas. Dicha delimitación parece suficiente para deducir que se trata de un área no destinada al tránsito peatonal, por la cual no debería haber pasado la reclamante. Debe tenerse en cuenta, además, la existencia de una acera perfectamente visible en el lado opuesto de la vía, que es continuación de la acera que recorre el aparcamiento en toda su longitud.

Por ello no puede culparse al hospital de la altura ni localización de la señal de tráfico (recordemos que era una señal de prohibido aparcar excepto carga y descarga) como facilitadora de lesiones a los transeúntes del aparcamiento y a la reclamante especialmente, pues está situada en una zona, como ya hemos puesto de manifiesto, por donde claramente no deben circular peatones para su seguridad, siendo lo habitual y oportuno transitar por la acera situada para este fin, que se encuentra en el lado opuesto de la vía, concretamente enfrente de donde se produjo la caída de la reclamante.

En consecuencia, no ha quedado probado en el presente caso que el daño padecido viniera causado por la desatención por parte de la Administración sanitaria de sus deberes administrativos; ni tampoco que el accidente acaecido hubiera podido evitarse mediante un funcionamiento del servicio público acorde con el estándar de rendimiento exigible. Más bien al contrario, se desprende del expediente administrativo la propia culpa o falta de diligencia de la reclamante en la producción del hecho dañoso.

Por tanto, hemos de entender que no existe responsabilidad para la Administración, al ser la conducta de la propia perjudicada la única determinante del daño producido como consecuencia del golpe con la señal de tráfico, ello aunque pudiera entenderse que debería estar mejor delimitada la zona donde se produjo el golpe con la señal de tráfico. No hay en el presente caso nexo causal, pues no concurre una relación directa, inmediata y exclusiva de la caída de la paciente con el funcionamiento normal o anormal del servicio.

7ª.- Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, y constando que la interesada ha interpuesto un 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 –no justificada– en resolver el presente expediente de responsabilidad patrimonial trae consigo, no sólo molestias y posibles perjuicios a la interesada, 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 por Dña. xxxxx xxxxx xxxxx debido a los daños sufridos en un accidente ocurrido en el recinto del Hospital hhhhhhhhhhhh.

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