



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de abril 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 6 de marzo de 2008, 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, debido a los daños y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 10 de marzo de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 199/2008, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** Mediante escrito de 5 de diciembre de 2006, Dña. xxxxx formula reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Director de Gestión del Hospital hhhhh de xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.



Con fecha 11 de enero de 2007, el Director Gerente del Hospital hhhhh de xxxxx dicta resolución (sin que conste otra tramitación), por la que se desestima la reclamación formulada por la interesada.

Mediante escrito de 6 de marzo de 2007, la interesada presenta "recurso de reposición o alzada" ante el Director Gerente del Hospital hhhhh de xxxxx, en el que reitera los planteamientos formulados en su escrito de reclamación. En el citado recurso manifiesta: "Que ha recibido notificación de Resolución del Director Gerente del Hospital hhhhh de xxxxx por la que se resuelve desestimar la reclamación formulada con fecha 11 de diciembre de 2006 por la que se solicitaba una indemnización para la adquisición de unas gafas nuevas como consecuencia del accidente sufrido el día 23 de noviembre de 2006.

»Que la citada resolución no indica ni los recursos pertinentes ni el plazo para su interposición por lo que se trata de una notificación defectuosa que sólo surge efecto desde el momento de interposición del presente recurso. (...).

»Que el presente recurso se basa en los siguientes hechos: 1º.- El día 23 de noviembre de 2006 para poder atender a un paciente que estaba en aislamiento en la habitación 730 tuve que ponerme una mascarilla protectora conforme a los protocolos de este Hospital.

»2º.- Tras atender al citado paciente y en el momento en que procedía a quitarme la mascarilla y aún a pesar de realizar esta tarea con la mayor prudencia y diligencia posible, la citada mascarilla provocó la caída de mis gafas, produciéndose la rotura de las mismas.

»3º.- Del citado accidente fueron testigos D. tttt1 (...) y Dña. tttt2 (...), ambos trabajadores de la planta 7ª Sur.

»4º.- El citado accidente se puso en conocimiento de la supervisora de la planta 7ª Sur (...) que a su vez puso en conocimiento del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales el acaecimiento del mismo (...).

Solicita el abono de 517 euros correspondientes a la adquisición de unas gafas nuevas, incrementándose dicha cantidad con los intereses legales sobre la misma devengados desde la fecha en la que se realizó la primera solicitud.



Acompaña a su escrito copia de la factura del Centro vvvvv, de fecha 6 de marzo de 2007, por importe de 517 euros.

**Segundo.-** En el expediente constan los siguientes documentos:

1.- Copia de la Resolución del Gerente del Hospital hhhhh de xxxxx de fecha 11 de enero de 2007, por la que se desestima la reclamación formulada por la interesada con fecha 11 de diciembre de 2006.

2.- Copia del primer escrito de reclamación de los daños producidos a consecuencia del accidente sufrido el 23 de noviembre de 2006, al que se adjunta copia de presupuesto de vvvv1, de fecha 30 de noviembre de 2006, por importe de 524,70 euros; copia de presupuesto de óptica del Clínico, por importe de 559 euros; y copia de presupuesto de vvvv2, por importe de 549 euros.

3.- Informe de la Supervisora de la planta 7ª, de 7 de diciembre de 2006, refiriendo los hechos.

**Tercero.-** Mediante escrito de fecha 9 de marzo de 2007, se acuerda por el Gerente de Salud de las Áreas de xxxxx la admisión a trámite de la reclamación presentada y la iniciación del procedimiento al efecto.

**Cuarto.-** Con fecha 19 de marzo de 2007, notificado el 2 de abril, se concede trámite de audiencia a la interesada, para que en el plazo de quince días pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime procedentes.

Mediante escrito de 20 de abril de 2007 se formulan alegaciones en las que se informa que se actuó con diligencia. Manifiesta que estas mascarillas son difíciles de quitar y que tiene necesidad de utilizar las gafas durante su trabajo debido a sus dioptrías. Solicita que se tome declaración a los testigos del accidente, que se incorporen los documentos que aporta sobre las medidas a tomar en caso de aislamiento de los pacientes, así como una de las mascarillas utilizadas y su historia clínica -que ha de constar en el Servicio de Salud Laboral-, para comprobar su hipermetropía.



Propone una terminación convencional por el 70% del importe reclamado, de tal forma que firmaría un acuerdo por importe de 362 euros.

**Quinto.-** Con fecha 7 de junio de 2007, la Dirección General de Desarrollo Sanitario de la Gerencia Regional de Salud formula un informe-propuesta desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

**Sexto.-** El 19 de junio de 2007, la Dirección General de Administración e Infraestructuras dicta la propuesta de orden por la que se desestima la reclamación patrimonial efectuada.

**Séptimo.-** El 25 de junio de 2007, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa favorablemente la propuesta de orden desestimatoria, por considerarla ajustada a derecho, de conformidad con los preceptos aplicables al caso, la jurisprudencia sobre la materia y los informes técnicos incorporados al expediente.

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 Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado a), 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, aunque con la observación que se hace a continuación.

Presentada la reclamación por la interesada, la Administración -sin realizar ningún otro trámite- dicta resolución desestimatoria de aquella; contra esta resolución, la reclamante presenta un recurso (que ella denomina "de alzada o de reposición), considerado por la Administración como escrito de iniciación del expediente de responsabilidad patrimonial.

En este caso lo correcto hubiera sido dictar resolución expresa, estimando parcialmente el recurso planteado y ordenando retrotraer las actuaciones para tramitar correctamente el expediente de responsabilidad patrimonial desde su inicio, esto es, desde la presentación del primer escrito por la interesada (el 5 de diciembre de 2006); no obstante, al proceder a la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial, puede considerarse que la Administración resuelve tácitamente el recurso, en el sentido estimatorio apuntado.

**3ª.-** Concurren en la interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. 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, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992 y la disposición transitoria tercera del Decreto 287/2001, de 13 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Gerencia Regional de Salud 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, 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, 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.

**5ª.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada por Dña. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.

La interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, ya que la reclamación se



interpuso el 6 de marzo de 2007, es decir, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante (el 23 de noviembre de 2006).

**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, entre otras, en Sentencia 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".



Continúa señalando la Sentencia citada que “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 esta misma Sentencia, el Tribunal Supremo también 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 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.

Se puede traer a colación igualmente lo mantenido, en un supuesto de accidente por la colisión con una señal vertical de tráfico, en la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de 19 de julio de 2002, cuando dice 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 “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” (Sentencia de 27 de diciembre de 1999).

La cuestión se centra, por lo tanto, en determinar si la rotura de las gafas que sufrió la parte reclamante es o no imputable a la Administración.

Como ya se ha expuesto, el mero hecho de que la caída de las gafas y su consiguiente rotura se haya producido en las instalaciones de un hospital, no genera, por sí solo, responsabilidad por parte de la Administración, sino que es estrictamente necesario que exista un nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento normal o anormal de la Administración sanitaria.

Del expediente administrativo tramitado puede llegarse a la conclusión de que las gafas se cayeron y rompieron dentro del Centro de Salud, pero la mera producción de un daño en el interior del centro sanitario no significa necesariamente la existencia de responsabilidad patrimonial.

Al respecto hay que tener en cuenta la Resolución del Director Gerente del Hospital, de 11 de enero de 2007, que señala que del escrito presentado por la interesada no se desprende de ningún modo que los hechos acaecidos tuvieran una relación directa con la ejecución de su trabajo, sino que tuvo lugar una vez finalizada la asistencia al paciente, por una actuación poco cuidadosa de la propia perjudicada y por lo tanto sólo imputable a ella, no resultando procedente exigir responsabilidad al Hospital, como Institución, de lo ocurrido.

Por otro lado no se considera que la acción de ponerse o quitarse una mascarilla suponga en sí misma un riesgo para las pertenencias de una persona. Por la interesada se manifiesta que en todo momento se tuvo una actuación diligente, si bien -de haber apreciado algún tipo de riesgo- debería haberse desprovisto momentáneamente de sus gafas. Por lo tanto se trata de



una acción autónoma de la interesada dentro de su exclusiva esfera de actuación, a pesar del uso obligatorio de la mascarilla.

La reclamante afirma que es factible que unas gafas se caigan por la forma en que tienen los profesionales de quitarse la mascarilla, pero esta declaración no introduce ningún elemento que altere lo manifestado anteriormente, puesto que la caída de las gafas se podía provocar igualmente al realizar otras actividades como ponerse un jersey, recoger algo del suelo o ponerse un fonendoscopio. Por ello, corresponde a cada persona prestar la diligencia debida en el uso de sus propias pertenencias y en su conjugación con los elementos de protección necesarios en el desarrollo de su actividad laboral.

Al respecto se puede señalar, entre otros, el dictamen del Consejo de Estado nº 879/2004, que dice: "Falta en el supuesto sometido a consulta un hecho, acción u omisión imputable a la Administración, así como un nexo de causalidad que permita apreciar que el daño se haya producido a causa directa e inmediata del funcionamiento de los servicios públicos.

»El hecho de que la rotura de las gafas de la interesada se haya producido en la prestación de su trabajo (...) no resulta suficiente para imputar el hecho lesivo a la Administración a los efectos previstos en el régimen de la responsabilidad patrimonial del artículo 106.2 de la Constitución. (...)".

A mayor abundamiento cabe señalar los dictámenes de este Consejo Consultivo nº 967/2005, 973/2005 y 976/2005.

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 ha quedado acreditado que el accidente padecido hubiera podido evitarse mediante un funcionamiento del servicio público acorde con el estándar de rendimiento exigible.

En cuanto a la prueba propuesta por la reclamante, no ha logrado demostrar la inidoneidad de las mascarillas; y la prueba testifical, a la vista de las manifestaciones por ella vertidas de cómo se causó el daño, no contribuye a esclarecer los hechos sobre la relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público.



Por último, ha de señalarse que la inexistencia de 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.

### **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 y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.

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