



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Rey Martínez, Consejero  
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de noviembre de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

### **I**

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

El día 29 de octubre de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída a la salida de un centro de salud.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 538/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 9 de octubre de 2012 Dña. xxxx, de 73 años de edad, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de una caída que tuvo lugar a la salida del



Centro Público de Salud de xxx1 (xxx2), a causa de la falta de iluminación de la zona.

En su escrito expone que el 28 de mayo de 2011, sobre las 23:00 horas, cuando ella y su marido salían del Centro de Salud, se cayó al suelo al tropezar con el borde de la entrada/salida del centro, debido a la falta de visibilidad existente en la zona al carecer de iluminación exterior, pues los focos no estaban encendidos a esa hora. A consecuencia de la caída sufrió un traumatismo en el hombro derecho, codo y rodilla del mismo lado y fue diagnosticada en el Servicio de Urgencias de luxación gleno-humeral derecha. Fue dada de alta en el Servicio de Rehabilitación el 20 de abril de 2012.

Solicita una indemnización de 24.330,36 euros, de los cuales 18.128,56 euros corresponden a 328 días improductivos, a razón de 55,27 euros por día, y 6.201,80 euros a 10 puntos de secuelas, a razón de 620,18 euros por punto.

Adjunta a su reclamación copias de la carta del Gerente de Atención Primaria del Área de xxx2 de 29 de julio de 2011, de los partes de la asistencia sanitaria recibida -tras requerimiento de la Administración- y fotografías del lugar de la caída. Propone prueba documental y testifical, para lo que identifica debidamente a los testigos propuestos.

**Segundo.-** Constan en el expediente los siguientes informes:

- Informe de la Dra. xxxx1 de 13 de julio de 2011 en el que señala que el día de los hechos sobre las 23:30 horas regresaba al Centro de Salud y se encontró una ambulancia que iba a transportar a la reclamante, "quién al parecer se había caído, desconociéndose por nuestra parte si el accidente ocurrió dentro o fuera de las instalaciones sanitarias". Añade que "Personalmente en aquellos momentos no detecté falta de iluminación ni dentro ni en el acceso al Centro de Salud que impidiese una normal deambulación de posibles pacientes o personas del centro.

»Habitualmente la iluminación de acceso al Centro de Salud, que se enciende cuando oscurece, proporciona una suficiente visibilidad para cualquier persona".



- Informe del Gerente de Atención Primaria del Área de xxx2 de 29 de julio de 2011, en el que expone que "En la investigación realizada (...) y una vez consultado a los profesionales sanitarios que el pasado 28 de mayo prestaron asistencia en el servicio de Urgencias, no resulta posible constatar que el nivel de iluminación del Centro Asistencial el día en que se señala resultara insuficiente.

»Así mismo, no se detecta que en el día señalado se registrara una avería en el sistema de iluminación".

- Informe de la Dra. xxxx2 de 31 de enero de 2013, que prestó servicio de Urgencias en el Centro de Salud el día que se produjo la caída, en el que indica que desconoce la intensidad lumínica que había en los alrededores del centro de salud al encontrarse dentro del recinto, y que no accionó en ninguna guardia el alumbrado exterior del Centro, del cual desconocía su ubicación para poder accionarlo.

- Informe del Director de Gestión y SS.GG. de la Gerencia de Atención Primaria de xxx2 de 19 de octubre de 2012, que señala que "(...) una vez inspeccionado el lugar de los hechos, y consultado con el responsable de mantenimiento, no se objetiva ningún desperfecto ni anomalía en el normal funcionamiento del sistema de iluminación del Centro Asistencial referido.

»Según se refiere la reclamante, el accidente se produjo por la falta de visibilidad de la zona al no estar encendido el foco que ilumina la entrada de la zona de Urgencias del Centro. A este respecto podemos comunicar que dicho foco se activa desde el interior del edificio, que no nos consta que en esa fecha estuviera fundido, y que ignoramos si ese día, según indica la reclamante, no se encontraba encendido".

**Tercero.-** El 14 de junio de 2013 se practica la prueba testifical propuesta, para lo que se cita a los testigos en las dependencias del Centro de Salud. Uno de los testigos propuestos afirma que no acudió al centro de salud el día 28 de mayo de 2011 pero que la entrada del centro está debidamente iluminada con un foco colgado en el techo. El otro testigo, esposo de la reclamante, indica que ese día la entrada no estaba suficientemente iluminada y que no existía ningún foco en el techo.



**Cuarto.-** Obra en el expediente escrito de 10 de diciembre de 2013 d el Jefe del Servicio de Inspección, en el que comunica el rehúse de la petición indemnizatoria por la Comisión de Seguimiento del Seguro de Responsabilidad Civil.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, el 17 de enero de 2014 la reclamante presenta alegaciones en las que se ratifica en lo expuesto en su solicitud inicial.

**Sexto.-** El 25 de septiembre se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación.

**Séptimo.-** El 10 de octubre de 2014 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa favorablemente la propuesta de orden.

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

## **II CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

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

**2ª.-** El procedimiento se ha 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, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (9 de octubre de 2012) hasta que se formula la propuesta de orden (25 de septiembre de 2014). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder, en su caso, mediante la oportuna resolución

**3ª.-** Concurren en la reclamantes los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida 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.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Consta que se presentó el 9 de octubre de 2012, es decir, antes de transcurrir un año desde que se produjo la curación o determinación del alcance de las secuelas, pues fue dada de alta en Rehabilitación el 20 de abril de 2012.

**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.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la



responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

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

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

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

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

e) Ausencia de fuerza mayor.

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

No obstante, la jurisprudencia modula el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con aquél que pueda producirse.

**5ª.-** Comprobadas la realidad y certeza de los daños sufridos y la regularidad formal de la petición, ha de analizarse si el daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La interesada manifiesta que los daños sufridos se produjeron al tropezar con el borde de la entrada/salida del Centro de Salud, debido a la falta de



visibilidad existente en la zona al carecer de iluminación exterior, ya que los focos no estaban encendidos.

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 ésta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones.

En este sentido, el Tribunal Supremo, en 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.

Por otro lado, es doctrina del 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”. En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

Señalado lo anterior, ha de determinarse si la caída que sufrió la reclamante es o no imputable a la Administración.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad





patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el supuesto que se dictamina, de los informes obrantes en el expediente -reproducidos en el antecedente segundo de este dictamen-, no se pone de manifiesto la ausencia de visibilidad en la entrada/salida del Centro de Salud. Así, el informe de la Dra. xxxx1 de 13 de julio de 2011 señala que no detectó falta de iluminación ni dentro ni en el acceso al Centro de Salud que impidiera una normal deambulación de posibles pacientes o personas del centro. A lo que añade que la iluminación de acceso al Centro de Salud, que se enciende cuando oscurece, proporciona una suficiente visibilidad para cualquier persona. Del mismo modo el informe del Director de Gestión pone de manifiesto la ausencia de anomalías en el funcionamiento del sistema de iluminación.

Las declaraciones testificales no pueden tomarse en consideración pues uno de los testigos propuestos, a pesar de señalar que la entrada al Centro está perfectamente iluminada con un foco colgado en el techo, no acudió a éste el día de los hechos, por lo que no puede dar fe de lo sucedido. El otro testigo propuesto es el esposo de la reclamante, que se encuentra inmerso en causa de tacha de testigos señalada en el punto 1º del artículo 377 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Por lo tanto, no hay en el expediente suficiente prueba sobre la existencia de relación de causalidad, salvo el propio testimonio de la reclamante respecto al hecho de que la caída se produjo en ese concreto lugar, por lo que no puede establecerse de forma concluyente una relación directa e inequívoca entre el hecho y el daño sufrido, de manera que nada permite deducir que éstos ocurrieron en el modo descrito en la reclamación.

Además, como ya se ha expuesto, 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 y el funcionamiento normal o anormal de la Administración Sanitaria.

Por ello, a la luz de lo expuesto, al no considerarse probada la existencia de un título de imputación adecuado que permita responsabilizar a la



Administración de las consecuencias derivadas de la caída sufrida por la interesada, la reclamación debe desestimarse.

### **III CONCLUSIONES**

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

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

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