



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, 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 Ciudad Rodrigo (Salamanca) el día 30 de noviembre de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxxxx*, 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 8 de noviembre 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 por Dña. xxxxx debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída en las escaleras de un centro de salud.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 9 de noviembre de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1057/2006, 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. Quijano González.

**Primero.-** Con fecha 16 de diciembre de 2003, tiene entrada en el registro de la Gerencia de Salud de las Áreas de xxxxx y el xxxx una reclamación de indemnización de daños de Dña. xxxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en las escaleras de un centro de salud de la Gerencia Regional de Salud de Castilla y León. Expone en



su escrito lo siguiente:

“En fecha 4-12-2003 a las 6:45 horas aproximadamente cuando se encontraba bajando las escaleras interiores del edificio del centro de salud de xxxx de xxxxx, concretamente las que une la planta baja con la planta primera, sufrió una caída con motivo de estar excesivamente enceradas las escaleras referidas, además de faltar las preceptivas protecciones de seguridad en los bordes de los peldaños de la escalera citada (...). Con motivo del accidente sufrido (...) ha padecido y padece lesiones de las que actualmente y desde la fecha de dicho accidente, se encuentra en periodo de curación”.

Acompaña a su solicitud una copia del informe emitido por los servicios de urgencia del Hospital de xxxxx de fecha 5 de diciembre de 2003.

**Segundo.-** Con fecha 26 de enero de 2004, el Director de Gestión de la Gerencia de Atención Primaria en xxxxx informa de lo siguiente:

“1.- Las escaleras del C.S. de xxxx dispone de tiras antideslizantes en los peldaños si bien no podemos concretar la fecha de su instalación.

»2.- Las escaleras nunca son tratadas con ceras ni productos de abrillantado”.

**Tercero.-** Consta en el expediente un informe de la Inspección Médica, de 16 de agosto de 2004, en el que se recogen las siguientes conclusiones:

- La reclamante acude la mañana del día 5 de diciembre de 2003 al Servicio de Urgencias del Hospital de xxxxx, donde es diagnosticada de un esguince a nivel de ligamento lateral externo de tobillo izquierdo; refiriendo caída casual el día anterior en el centro de salud con traumatismo en pie izquierdo. Diez días después por el traumatólogo del CEP xxxx se aprecia en el control radiológico lesión ósea del astrágalo en dicho tobillo.

- Dicho esguince-fisura es atribuido por la reclamante a una caída sufrida la tarde del día anterior, sobre las 18:45 horas, en las escaleras interiores del Centro de Salud de xxxx. La caída, según la reclamación, estaría provocada por su excesivo enceramiento y falta de preceptivas protecciones de seguridad en los bordes de sus peldaños.



- Sí existe constancia documental de que la reclamante se encontraba citada en consulta de enfermería del Centro de Salud de xxxx la tarde del día 4 de diciembre de 2003. También existe constancia en los registros de dicho centro de salud de que fue asistida por su unidad de atención continuada esa misma tarde sobre las 18:59 horas aplicándole un vendaje a un pie. Circunstancias que apoyarían el hecho de que efectivamente la caída alegada causante del esguince en su tobillo izquierdo fue padecida en el centro de salud la tarde del día 4 de diciembre de 2003.

- Según el informe del Director de Gestión de Atención Primaria de xxxxx las escaleras interiores del centro de salud no son enceradas ni tratadas con productos de abrillantado y disponen de tiras antideslizantes en sus peldaños, pero no precisa ni concreta si la colocación de éstas fue anterior o posterior a la fecha de la caída reclamada.

- Como consecuencia del esguince diagnosticado en su tobillo izquierdo, la paciente ha sido inmovilizada durante 56 días, primero con vendaje blanco y posteriormente con yeso y ha recibido 14 sesiones de electroterapia por la entesopatía de tobillo que se le diagnosticó tras el mismo.

**Cuarto.-** Con fecha 12 de agosto de 2004, el Coordinador Médico del Área de Inspección de xxxxx informa que de acuerdo con la hoja del libro de registro de atención continuada del Centro de Salud de xxxx correspondiente al día 4 de diciembre de 2003, la hora de atención a Dña. xxxxx era las 18:59 horas.

**Quinto.-** Mediante Providencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de xxxxx de fecha 29 de octubre de 2004, se requiere a la Administración para que remita el expediente completo, foliado y autenticado correspondiente a la reclamación de daños y perjuicios presentada por Dña. xxxxx. Requerimiento que fue cumplimentado con fecha 18 de noviembre de 2004.

**Sexto.-** Con fecha 4 de febrero de 2005, el Jefe de Servicio de Inspección emite un informe en el que señala que "reunida la Comisión de Seguimiento del Seguro de Responsabilidad Sanitaria y estudiada la documentación obrante en el citado expediente, ha considerado que no procede acceder a la solicitud indemnizatoria de la reclamación".



**Séptimo.-** Con fecha 21 de enero de 2005, el Director de Gestión de la Gerencia de Atención Primaria de xxxxx informa lo siguiente:

“1º.- Tal y como se indicaba en nuestro escrito de 26-01-04, no podemos concretar la fecha de la instalación de las tiras antideslizantes, por ser colocadas por personal propio de esta Gerencia.

»2º.- El pavimento de las escaleras es de mármol pulido”.

**Octavo.-** Mediante escrito de 3 de marzo de 2005 se da trámite de audiencia a la parte reclamante, notificado con fecha 7 de marzo de 2005, sin que conste la presentación de alegación alguna durante el plazo concedido.

**Noveno.-** Con fecha 17 de julio 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.

**Décimo.-** Mediante escrito de 18 de septiembre 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.

**Undécimo.-** El 5 de octubre 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 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.

**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 diciembre de 2003 y la propuesta de orden fue elaborada en septiembre 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, 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 ocasionados como consecuencia de la caída sufrida en las escaleras de un centro de salud 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 sentencia, 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 la sentencia citada señalando 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 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.

Podemos traer a colación igualmente lo mantenido, al respecto, 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, 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 “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 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 del hecho de que las escaleras del centro de salud estuvieran excesivamente abrillantadas y con falta de tiras antideslizantes.

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, en el presente caso.

Del expediente administrativo tramitado puede llegarse a la conclusión de que la caída se produjo dentro del centro de salud, puesto que ha quedado acreditado que la reclamante estaba citada en él, así como que fue atendida en el mismo. No obstante, no ha quedado probado que la caída fuese en las escaleras, ni menos todavía que, aun en ese caso, dichas escaleras no estuvieran en perfecto estado y que el mismo fuese la causa de la caída.

Consta en el expediente el informe del Director de Gestión de la Gerencia de Atención Primaria en el que se señala:

“1.- Las escaleras del C.S. de xxxx dispone de tiras antideslizantes en los peldaños si bien no podemos concretar la fecha de su instalación.

»2.- Las escaleras nunca son tratadas con ceras ni productos de abrillantado”.

Asimismo, tal y como se señala en la propuesta de orden, la colocación



de dichas tiras antideslizantes no viene exigido legalmente, por lo que su ausencia por sí sola no puede ser generadora de responsabilidad.

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.

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.

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 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, 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 hemos de recordar 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 por Dña. xxxxx debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída en las escaleras de un centro de salud.

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