



Sr. Amilivia González, Presidente y
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de septiembre de 2016, 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 19 de agosto de 2016 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. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída en la puerta de acceso del Hospital Universitario de xxxx1*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el mismo día, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 363/2016, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por 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 12 de diciembre de 2014 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a las lesiones sufridas en

una caída producida por la puerta automática de acceso del Hospital Universitario de xxxx1.

En su escrito expone que "El día 16/12/2013 al entrar por la puerta exterior (de apertura automática) del Dpto. de Rehabilitación del Hospital Universitario de xxxx1 para ir a la consulta de la Dra. (...) se cerraron las mismas indebidamente — cuando estaba en medio de ellas -(No obedeciendo el sistema automático de apertura y cierre de las puertas al paso de las personas), golpeándome primero y tirándome al suelo después (...)"

Asimismo indica que el mal funcionamiento de los sensores que controlan el cierre y apertura de las puertas se produce con reiteración desde el momento de apertura del Hospital, tal y como le manifiestan los celadores y auxiliares del Hospital Universitario de xxxx1.

Solicita una indemnización de 37.965,30 euros por rotura pélvica con secuelas de movilidad, 134 días impeditivos y 30 días no impeditivos, así como por los gastos materiales ocasionados por el alquiler de una silla de ruedas, andador, fisioterapia y taxis.

Junto al citado escrito aporta diversa documentación médica, copia de hoja de reclamación y la contestación y de facturas por alquiler de silla de ruedas, andador, sesiones de fisioterapia y taxi.

Segundo.- Mediante escrito de 22 de diciembre de 2014 se comunica la reclamación a la empresa concesionaria del Hospital Universitario de xxxx1, al poder resultar responsable por los presuntos daños ocasionados, y se solicita informe sobre los hechos.

Tercero.- El 16 de enero la empresa concesionaria del Hospital Universitario de xxxx1 emite informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Entre otros extremos, se indica lo siguiente:

"El equipo con el que se produjo el incidente (puerta corredera marca: ASSA ABLOY modelo: UNISL1DE T DOBLE), cumplía con toda la normativa vigente en la fecha en la que ocurrieron los hechos.

»El CTE (Código Técnico de la Edificación) y más concretamente el DB SUA 2, (Seguridad frente al riesgo de impacto o de atrapamiento) en su apartado 1.2 párrafo (Impacto contra elementos practicables), dice: "Las puertas peatonales automáticas tendrán marcado CE de conformidad con la Directiva 98/37/CE sobre máquinas." (Se acompaña como Anejo 7 el CTE). Las puertas implicadas en el suceso cumplían con el CTE anteriormente mencionado, según se acredita mediante Anejo 8. El equipo posee, complementariamente, su correspondiente Certificado TÜV-SÜD por entidad Alemana que se aporta como Anejo 9.

»- Sin perjuicio de que las puertas implicadas en el incidente ya cumplían con la normativa exigible en esta materia, se decidió como medida de seguridad adicional al diseño inicial del equipo, instalar un sistema de seguridad con fotocélulas para detección de presencia. (...). La instalación se realizó el 20 de enero de 2014 (...).

»- El equipo estaba en perfecto estado de funcionamiento y conservación, tal y como se cotejó por los técnicos el día del incidente.

»- No constan avisos anteriores por averías en relación a estas puertas en las fechas en las que se produjo el supuesto incidente.

»Por lo anteriormente expuesto, concluir que la puerta automática de acceso al Servicio de Rehabilitación cuenta con sistemas de seguridad que impiden su cierre cuando hay un obstáculo entre ellas, y cuenta con todos los certificados CE preceptivos por la normativa vigente. En consecuencia, la Concesionaria considera que la puerta donde supuestamente tuvo lugar el accidente, cumple con toda la normativa de instalación y seguridad exigible a la misma para evitar este tipo de sucesos, por lo que en ningún caso puede ser considerada responsable de daño, perjuicio o gasto en relación con la reclamación que nos ocupa".

Consta también hoja de reclamación de la interesada, de 17 de diciembre de 2013, contestación a la citada reclamación por el responsable de la oficina de atención y operaciones del Hospital Universitario de xxxx1, de 3 de enero de 2014, en la que se indica, entre otras circunstancias, que las puertas de acceso automáticas tienen un sistema de seguridad antipinzamiento y en el momento en el que detectan una resistencia por atrapamiento se produce su apertura de

manera automática. Revisado el estado de las puertas de acceso se ha comprobado que el funcionamiento es correcto, sin que se hubiesen recibido avisos por averías en la fecha en la que se produjo la reclamación

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia a la reclamante y a la entidad concesionaria, constan escrito de alegaciones de ésta última en las que se señala que no resulta acreditado que los hechos ocurriesen en la realidad, sin que exista certeza alguna de cómo ocurrieron, y que el equipo cumplía con la normativa vigente y estaba en perfecto estado de funcionamiento y conservación, sin que consten avisos anteriores por averías.

No consta que durante el plazo concedido al efecto la reclamante haya presentado alegaciones.

Quinto.- El 1 de julio de 2016 se formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación.

Sexto.- El 19 de julio de 2016 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad informa favorablemente dicha 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

Única.- La instrucción de los procedimientos de responsabilidad patrimonial ha de realizarse 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.

Examinado el expediente remitido, este Consejo Consultivo considera que no procede emitir el dictamen solicitado, al entender que la instrucción del

procedimiento no ha concluido, ya que se consideran insuficientes los trámites realizados al efecto.

En la reclamación de responsabilidad patrimonial la interesada indica que a efectos probatorios interesa la acreditación de los hechos alegados, y señala la existencia de un testigo y su domicilio (el mismo domicilio que el de la reclamante). No consta en el expediente que se haya practicado la prueba propuesta por la interesada, ni figura ninguna resolución motivada del instructor en la que se justifique su no realización. El artículo 9 del Reglamento antes citado dispone que "El órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada".

Esta inactividad causa indefensión a la parte reclamante, habida cuenta que en la propuesta de resolución no se alude en ningún momento a esta circunstancia ni a las razones de su denegación.

Esta última posibilidad supondría, sin embargo, una dilación innecesaria del procedimiento, en la medida en que obligaría a notificar al reclamante la propuesta de resolución y concederle un nuevo trámite de audiencia, que se añadiría al ya concedido inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución (*ex* artículo 11.1 del citado Reglamento).

Por todo ello, se estima más adecuado que el rechazo de las pruebas propuestas por los interesados se realice mediante resolución motivada independiente dictada en el curso del procedimiento antes de finalizar el trámite de audiencia.

No obstante lo anterior, debe recordarse que la prueba testifical es un medio de prueba admitido en derecho que, de acuerdo con lo previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil, se valorará conforme a las reglas de la sana crítica; y que el instructor sólo podrá denegar su práctica, como se ha dicho, cuando sea manifiestamente improcedente o innecesaria (artículo 9 del mencionado Reglamento).

Por otro lado, el artículo 10 del Reglamento exige en estos casos "informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable". En el mismo sentido, el artículo 13 del citado Reglamento, en consonancia con el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, consagra

el principio de congruencia, por el que debe darse respuesta al interesado de todas las cuestiones planteadas.

Tan sólo consta en el expediente un informe de 19 de enero de 2015, del Director Gerente del Complejo Asistencial Universitario de xxxx1, que simplemente indica que se dio cuenta de la reclamación a la Sociedad Concesionaria Nuevo Hospital de xxxx1, y que ésta presentó alegaciones.

Deberá, por tanto, emitirse por el servicio un informe suficientemente claro y exhaustivo sobre las cuestiones planteadas en la reclamación. En este sentido conviene poner de relieve que la interesada manifiesta en la reclamación de responsabilidad patrimonial que “el personal de Servicio de Urgencias y Rehabilitación (Celadores y Auxiliares) del Hospital Universitario de xxxx1, nos manifiesta: ` que este suceso de las puertas (mal funcionamiento de los sensores que controlan el cierre y apertura de las puertas) se venía produciendo con reiteración desde el día de apertura del Hospital, que había sido objetos de sucesivas denuncias y en consecuencia nos remiten en Queja al Dpto. de Atención al Paciente (...)”.

Finalmente, es preciso indicar que de conformidad con el artículo 214 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre:

“Será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

»Cuando tales daños y perjuicios hayan sido ocasionados como consecuencia inmediata y directa de una orden de la Administración, será ésta responsable dentro de los límites señalados en las leyes. También será la Administración responsable de los daños que se causen a terceros como consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma en el contrato de obras o en el de suministro de fabricación.

»Los terceros podrán requerir previamente, dentro del año siguiente a la producción del hecho, al órgano de contratación para que éste, oído el contratista, se pronuncie sobre a cuál de las partes contratantes corresponde la responsabilidad de los daños. El ejercicio de esta facultad interrumpe el plazo de prescripción de la acción.

»La reclamación de aquéllos se formulará, en todo caso, conforme al procedimiento establecido en la legislación aplicable a cada supuesto”.

Este Consejo Consultivo ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la interpretación de estos preceptos recordando, por ejemplo, en sus Dictámenes 669/2004, de 21 de octubre de 2004, y 712/2004, de 2 de diciembre de 2004, cómo el Consejo de Estado considera que, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, ésta debe resolverse, en su caso, incautar la fianza definitiva al contratista y repetir contra él (Dictamen 276/1994, entre otros).

Así lo ha entendido también la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que señala en supuestos análogos que la Administración demandada debe indemnizar a la parte recurrente por unos daños que ésta no viene obligada a padecer, sin que sean de recibo los argumentos exculpativos de la Administración, pues ésta debe responder de forma directa del funcionamiento de los servicios públicos de su competencia (artículos 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 106 de la Constitución), sin perjuicio de su derecho a repetir frente a terceros en aplicación de la normativa sobre contratación administrativa (Sentencias de 31 de marzo y 20 de octubre de 1998). En Sentencia de 13 de octubre de 1998 razona que “es pues, el Ayuntamiento de Galera quien venía obligado a velar por el buen y correcto funcionamiento del servicio de aguas y de las instalaciones que constituyen su soporte material y al no hacerlo de modo suficientemente eficaz, su actuar es relevante en cuanto al resultado producido, sin que pueda hablarse de ruptura del nexo causal en base a un hipotético defecto en las instalaciones motivado por una anomalía de construcción, que de acreditarse, únicamente podría dar lugar, en su caso, a la posibilidad de repetir frente al responsable”.

La posición de la Administración en el seno de la relación contractual establecida con estos particulares (concesionario o contratista), en virtud de la cual se distribuyen y asumen riesgos entre las partes contratantes, no incumbe al particular que sufre daños a consecuencia de esa actividad, cuya integridad patrimonial debe ser garantizada por imperativo de los artículos 106 de la Constitución y 139 y siguientes de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sin perjuicio de que la indemnización sea abonada finalmente por quien deba soportarla a tenor de la relación obligacional establecida (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1987, 10 de abril de 1989, 9 de mayo de 1989 y 11 de febrero de 1997). Así, “hay que considerar como idea rectora en

esta materia la de que en toda clase de daños producidos por servicios y obras públicas en sentido estricto, cualquiera que sea la modalidad de prestación (directamente, o a través de entes filiales sometidos al derecho privado o por contratistas o concesionarios), la posición del sujeto dañado no tiene por qué ser recortado en su esfera garantizadora frente a aquellas actuaciones de titularidad administrativa en función de cuál sea la forma en que son llevadas a cabo y sin perjuicio, naturalmente, de que el contratista y el concesionario puedan resultar también sujetos imputables” (Sentencia de 25 de febrero de 1998).

Corresponde así a la Administración, en el supuesto de que se acredite la existencia de la necesaria relación de causalidad, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia ya expuestas, indemnizar el daño causado, sin perjuicio de la posibilidad de repercutir, en su caso, la cuantía indemnizatoria a la entidad concesionaria, en aplicación de lo previsto en la normativa sobre contratación administrativa.

Este Consejo Consultivo no es ajeno a otros pronunciamientos judiciales y del propio Consejo y de otros Órganos Consultivos, en el sentido de que el artículo 214 del TRLCSP debería aplicarse en sentido literal, es decir, entender que la regla general consiste en la responsabilidad del contratista, y que la Administración sólo responde si ha mediado una orden suya que haya provocado el daño o que éste sea consecuencia de vicios del proyecto (Sentencias del Tribunal Supremo de 31 de julio de 2001, 19 de febrero de 2002, 24 de abril y 30 de octubre de 2003).

Ahora bien, ha de tenerse en cuenta además que, aun siendo este criterio mayoritario durante un tiempo en los tribunales de justicia y el que pasó a adoptar este Consejo Consultivo, lo cierto es que su aplicación no fue en absoluto plana y uniforme, pues los tribunales, al enfrentarse a la necesidad de dar satisfacción al derecho a la tutela judicial efectiva del perjudicado, han venido interpretando que si la Administración no resuelve la reclamación, o lo hace sin determinar quién debe responder o sin dar la debida audiencia al contratista con la advertencia expresa de que puede ser declarado responsable de los daños y perjuicios, puede ser condenada a su indemnización sin perjuicio de que, posteriormente, pueda repetir lo satisfecho por tal concepto frente al contratista.

A la vista de las recientes Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 18 de septiembre de 2012 o la de 6 de octubre de 2008, la solución última parece ser otra.

La conclusión que extrae el Tribunal Superior de Justicia de la doctrina recogida en las Sentencias precitadas del Tribunal Supremo es que existen dos posibilidades a la hora de resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial cuando interviene un concesionario o contratista:

1.- O bien la Administración estima, total o parcialmente, la reclamación administrativa por reconocer la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial a su cargo, sin perjuicio de la posible acción de repetición una vez satisfecha la indemnización.

2.- O bien desestima la reclamación por considerar, como fundamento, que la responsabilidad corresponde al contratista, resolución que, sin reconocer derecho alguno a ser indemnizado, ni fijar cuantía alguna, deja abierta la acción del perjudicado -si está conforme- para reclamar contra el contratista por la vía oportuna.

Añade el Tribunal que "lo que no podrá hacer la Administración es dictar ambos pronunciamientos a la vez".

A la vista de la postura mantenida últimamente por los tribunales, este Consejo Consultivo considera que, en el supuesto de que se acredite la necesaria relación de causalidad, debe ser la Administración quien deba responder ante el perjudicado, sin perjuicio de la posibilidad de que aquélla pueda repetir frente al contratista encargado de prestar el servicio o realizar la obra de que se trate.

Si la Administración no obrara de acuerdo con este criterio, se crearía para el particular una situación gravosa e injustificada de tener que iniciar sendos procedimientos judiciales por los mismos hechos. Uno en la vía civil contra el contratista (con el criterio del vencimiento objetivo en la instancia a efectos de costas ex artículo 394 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) y uno contencioso-administrativo (no exento de gastos también) por el deficiente funcionamiento de un servicio público.

Admitir un régimen distinto comportaría una disminución de las garantías legales articuladas a favor del administrado, un aumento de los gastos ocasionados como consecuencia del deficiente funcionamiento de un servicio

público y un evidente paso atrás en la evolución garantista de nuestro derecho. Y, en definitiva, quebraría el régimen procesal unificado establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ratificado por la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 9.4).

En virtud de lo expuesto, ha de retrotraerse el procedimiento al momento anterior al que se produjeron los defectos procedimentales descritos y llevar a cabo las actuaciones necesarias para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba dictarse la resolución.

Por tanto, no procede emitir el dictamen sobre el procedimiento sometido a consulta hasta que haya concluido la instrucción del procedimiento, conforme a lo anteriormente señalado, sin que pueda entenderse cumplido el trámite de dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de Castilla y León.

III CONCLUSIONES

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

No procede emitir dictamen sobre el fondo del asunto en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída en la puerta del Hospital Universitario de xxxx1.

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