Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 5 9 7 / 2 0 2 1

(Sección 2.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 16 de diciembre de 2021.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento de las instalaciones del servicio público sanitario (EXP. 564/2021 ID)*[*].

F U N D A M E N T O S

I

1. Se solicita por el Sr. Consejero de Sanidad la emisión de dictamen preceptivo en relación con la Propuesta de Resolución formulada culminatoria de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado el 11 de enero de 2018 a instancias de (...), por los daños ocasionados, presuntamente, como consecuencia del funcionamiento de las instalaciones del servicio público sanitario.

2. La cantidad reclamada asciende a 32.000 euros, lo que determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Presidente del Cabildo para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto, con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). También resulta de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

3. La reclamante ostenta legitimación activa en el procedimiento incoado, pues ha sufrido daños personales derivados, presuntamente, del funcionamiento del

[*] **Ponente: Sra. Marrero Sánchez.**

servicio público, teniendo por tanto la condición de interesada en el procedimiento [art. 4.1.a) LPACAP)].

La competencia para tramitar y resolver el procedimiento incoado corresponde a la Consejería de Sanidad, como Administración responsable de la gestión del servicio público a cuyo funcionamiento se atribuye la causación del daño (daños por caída en un centro sanitario de titularidad pública).

4. El procedimiento se inició dentro del plazo de un año desde que se produjo el hecho lesivo, o de haberse determinado el alcance de las lesiones por las que se reclama, tal y como exige el art. 67.1 LPACAP. El hecho lesivo se produjo el 13 de marzo de 2017, habiéndose interpuesto reclamación de responsabilidad patrimonial el 11 de enero de 2018, ante el Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife.

Mediante Decreto de 23 de marzo de 2018, el Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife acuerda inadmitir la reclamación de responsabilidad patrimonial de la interesada por falta de legitimación pasiva de esa Corporación, al no ser titular del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño sufrido, así como remitir el expediente administrativo a la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud, al entender que se trata del competente para su tramitación.

5. No se aprecia la existencia de deficiencias en la tramitación del procedimiento que obsten a la emisión de parecer de este Consejo Consultivo sobre el fondo de la presente reclamación.

II

Los hechos en los que se fundamenta la pretensión resarcitoria son los siguientes:

« (…) El día 13 de marzo de 2017 acudí a una cita médica que tenía programada a la 9:42 am en el Centro Médico de Especialidades (CAE) JA RUMEU HARDISSON (…) Que tras finalizar la consulta salí del centro por la salida que el mismo tiene (…), estando constituida la misma por dos escalones, siendo la superficie del primero de los escalones de callaos que con el paso del tiempo se han ido desprendiendo y conformando desniveles e irregularidades (…) Que dado el estado de conservación y mantenimiento de los escalones sufrí una caída y fruto de la misma perdí la consciencia y fui trasladada al Hospital Universitario Nuestra Señora de la Candelaria (…) Que como consecuencia de la caída sufrí un esguince en el tobillo izquierdo y me fracturé el menisco derecho, siendo intervenida del menisco derecho el día 16 de noviembre de 2017 (…) ».

III

Del examen del expediente administrativo, consta la realización de los siguientes trámites:

- Admitida a trámite la reclamación, y a efectos de mejorar la solicitud presentada, con fecha 4 de octubre de 2018, se solicita a la interesada nombre y dirección de los testigos presenciales si los hubiera, autorización expresa de acceso a los datos obrantes en su Historia Clínica, dirección de correo electrónico y/o dispositivo electrónico con el fin de que las administraciones Públicas le avisen del envío o puesta a disposición de la notificación y, cuantas alegaciones, documentos e informaciones estimara oportunos.

- Solicitados informes, son emitidos por la Gerencia del Complejo Hospitalario Universitario Nuestra Señora de Candelaria y por el Servicio de Inspección y Prestaciones.

En dichos informes se constata lo siguiente:

«A las 10:08 del día 13 de marzo de 2017, se recibió una llamada en el centro Coordinador de Emergencias y Seguridad de Canarias (CECOES) 1-1-2 en la que solicitaba asistencia sanitaria urgente para (...) ya que, según refirió la persona alertante, ésta había sufrido una caída en la Calle Fragata Danmark (en el semáforo que está a la altura del ambulatorio) en el término municipal de Santa Cruz de Tenerife».

Para la Administración, queda demostrado y no es un hecho controvertido que la reclamante tenía una cita médica en el Centro de Especialidades J.A. Rumeu Hardisson el 13 de marzo de 2017, así como la realidad de la caída en esa misma fecha y el lugar donde ocurrió la misma, dado que recibió asistencia sanitaria por parte de una Ambulancia de Soporte Vital Básico, que procedió a su traslado urgente al Complejo Hospitalario Universitario Nuestra Señora de Candelaria.

- La Gerencia del Complejo Hospitalario Universitario Nuestra Señora de Candelaria, en su informe sobre el lugar en el que ocurrió el hecho reclamado, aclara lo siguiente, « *(...) El edificio en el que está ubicado el CAE J.A. Rumeu en Santa Cruz de Tenerife es bordeado por un espacio público limitado con las aceras (…) por una área ajardinada. El único acceso definido para los usuarios del citado centro está en la calle Tomé Cano a través de la única escalera que salva el desnivel entre el espacio público citado y la acera (fotografía n.º 1 adjunta)*».

Recoge en su punto 5 que «*La zona en la que se produjo el accidente no estaba habilitada para el paso de usuarios del centro, pues la diferencia de alturas entre el*

pavimento del espacio público al que da la salida del edificio del CAE y la acera de las calles anteriormente señaladas, no se salvaba con escalones como se indica en la reclamación, y si como está descrito en el punto 4 del presente Informe». Y el punto 4 del Informe especifica *«En la fecha del accidente, el tramo del área ajardinada en el que se produjo la caída no estaba constituida por jardín sino por un relleno de hormigón en cuya superficie de acabado se intercalaron piedras alisadas y redondeadas. El límite en este tramo con la acera que enlaza las calles calles Tomé Cano y Juan Sebastián El Cano, como en el resto del área ajardinada, estaba en ese momento como en la actualidad, ejecutado con bordillo (ver fotografía n.º 3), para identificar que no es un área de paso para los usuarios».*

También manifiesta que *«dado que algunos usuarios utilizaban el tramo del accidente como acceso a la acera, recientemente se realizó el montaje de una baranda que limita el paso y al mismo tiempo se eliminó el relleno de hormigón, plantando chifleras en el lugar que ocupaba el mismo, tal y como se puede observar (...), para evitar en la medida de lo posible el cruce de personas a través de esa zona».*

- El informe del SIP considera que *«En fecha 13 de marzo de 2017 la paciente acude al CAE J.A. Rumeu Hardisson, y que "a su salida opta por una puerta diferente a la de entrada, ubicada en la esquina del CAE, sin acceso a las calles: calles Tomé Cano y Juan Sebastián El Cano, sino a través de un parterre, en parte enlosado y en parte ajardinado, rodeado de bordillos a distintas alturas, que parecen escalones pero que en realidad no lo son. (...) Al intentar salvar el parterre, atravesándolo, tiene lugar la caída fortuita (...) »*. Continua el Informe advirtiendo que *«el hecho de que la zona ajardinada estuviese mal pavimentada o enlosetada con zonas desgastadas e irregulares, no sería suficiente causa objetiva para justificar la existencia de relación de causalidad entre la actividad de la Administración y la caída fortuita de la dicente, toda vez que la dicente no debió utilizar esta zona de parterre ajardinado, como lugar de paso hacia la acera de la calle que circunda el centro médico de Especialidades»*, considerando que *«el usuario deambulante suele olvidar el riesgo que supone caminar por un suelo no dispuesto para la deambulación y olvidaría las medidas mínimas de precaución necesarias para transitar por la zona donde cayó».*

- Por su parte, el Servicio de Patrimonio del Excmo. Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife indica que una vez consultado el Inventario Municipal de Bienes y Derechos, la calle Tomé Cano «*Consta en el Inventario como vía con "banda de rodadura de asfalto, aceras a ambos lados, de 3.5 m", indicando con inicio en AV. Tres de mayo y final en Calle Heliodoro Rodríguez López. Según información gráfica de alineaciones del PGOU (imagen) y catastro (...), la franja ajardinada y el tramo de escaleras frente al acceso principal pertenecen a la propiedad del Centro de Salud (...) »*, así como que «*el lugar alegado por la interesada, no es una escalera sino una esquina propiedad del ambulatorio*

que da acceso a una de las zonas ajardinadas del mismo (aunque ese punto concreto no presenta vegetación)».

- A efectos de continuar con la tramitación del expediente, se solicita al Servicio de Inspección y Prestaciones de la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud, informe complementario con la cuantificación de la indemnización que, en su caso, procediera.

- Mediante Resolución n.º 2063/2021, de 22 de septiembre, de la Directora General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud, se inadmite la prueba testifical, por resultar manifiestamente innecesario llamar a declarar a las personas que alertaron al Servicio de Urgencias Canario.

- Ultimada la instrucción del procedimiento, se procede a evacuar trámite de audiencia, sin que se presentan alegaciones al mismo en el plazo conferido.

- Con fecha 11 de noviembre de 2021, se dicta Propuesta de Resolución de sentido desestimatorio.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la pretensión resarcitoria al entender que no concurren los requisitos necesarios para que se genere la responsabilidad patrimonial de la Administración, al no haber probado la interesada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños que alega, ni haberse acreditado un funcionamiento anormal del servicio público, ya que de acuerdo con los informes obrantes en el expediente, se pone de manifiesto que el lugar del incidente no es apto para el paso de personas, de lo que se desprende que las lesiones sufridas han de imputarse exclusivamente a la falta de diligencia de la interesada al transitar por zonas no habilitadas para los peatones, asumiendo con ello los riesgos de dicha actuación.

2. En relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que «*no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de 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, y 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, lo que, en otras palabras, significa que 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico».

De acuerdo con esa doctrina, este Consejo ha mantenido que el primer requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que exista daño efectivo y que éste sea consecuencia de dicho funcionamiento. La carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como establece la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que la opone. Sobre la Administración recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y, del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC), que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquélla toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

Consecuentemente, es a la parte demandante (aquí reclamante) a quien corresponde, en principio, la carga de la prueba sobre las cuestiones de hecho determinantes de la existencia, la antijuridicidad, el alcance y la valoración económica de la lesión, así como del sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración.

3. Como hemos manifestado, entre otros, en el Dictamen 146/2017, de 2 de mayo, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo afirma reiteradamente que si la caída se produjo a causa de que el demandante tropezó, pisó o no advirtió un obstáculo visible, el propietario o explotador del inmueble no responde por los daños que haya sufrido el perjudicado porque no hay nexo causal entre éstos y el obstáculo, puesto

que la causa determinante de la caída es la distracción del reclamante. Así, en la STS n.º 385/2011, de 31 de mayo (RJ 2011\4005), se dice:

« (…) no puede apreciarse responsabilidad en los casos en los cuales la caída se debe a la distracción del perjudicado o se explica en el marco de los riesgos generales de la vida por tratarse de un obstáculo que se encuentra dentro de la normalidad o tiene carácter previsible para la víctima. Así, SSTS 28 de abril de 1997, 14 de noviembre de 1997, 30 de marzo de 2006 (caída en restaurante de un cliente que cayó al suelo cuando se dirigía a los aseos por escalón que debía ser conocido por la víctima); 6 de junio de 2002, 13 de marzo de 2002, 26 de julio de 2001, 17 de mayo de 2001, 7 de mayo de 2001 (caídas sin prueba de la culpa o negligencia de los respectivos demandados); 6 de febrero de 2003, 16 de febrero de 2003, 12 de febrero de 2003, 10 de diciembre de 2002 (caídas en la escalera de un centro comercial, en las escaleras de un hotel, en el terreno anejo a una obra y en una discoteca, respectivamente); 17 de junio de 2003 (daño en la mano por la puerta giratoria de un hotel que no podía calificarse de elemento agravatorio del riesgo); 2 de marzo de 2006 (caída de una persona que tropezó con una manguera de los servicios municipales de limpieza que no suponía un riesgo extraordinario y era manejada por operarios con prendas identificables), 31 de octubre de 2006 (caída en exposición de muebles por tropiezo con escalón de separación de nivel perfectamente visible) y 29 de noviembre de 2006 (caída en un bar); 22 de febrero de 2007 (caída en un mercado por hallarse el suelo mojado por agua de lluvia) y de 30 de mayo de 2007 (caída a la salida de un supermercado); 11 de diciembre de 2009 (caída de un ciclista en el desarrollo de una carrera por causa de la gravilla existente en la bajada de un puerto)».

La jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, lógicamente, sigue el mismo criterio. Así, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que se pronunciaba sobre la desestimación por el Tribunal a quo de una reclamación de indemnización de daños personales a consecuencia de una caída en una infraestructura pública, se señaló que «*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 estas en aseguradores 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»;* y ello porque como se había considerado anteriormente en un supuesto igual de reclamación por lesiones personales a consecuencia de una caída en una obra pública: *«Aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala*

como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla» (STS de 13 de noviembre de 1997). Este criterio se reitera entre otras muchas Sentencias en las SSTS de 13 de septiembre de 2002 y de 30 de septiembre de 2003, mereciendo ser destacada la Sentencia, de 13 de abril de 1999 que confirma la Sentencia del Tribunal a quo desestimatoria de una reclamación por lesiones personales *«como consecuencia de haber caído al tropezar con un escalón existente en el centro de la calle*».

4. Trasladada la doctrina expuesta al supuesto concreto que analizamos, de reclamación por los daños producidos como consecuencia de una caída en las instalaciones de un centro público, nos encontramos que la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño causado por el accidente -plenamente acreditado y reconocido por la Administración-, pasa por contrastar si está acreditado que los hechos fueron consecuencia del funcionamiento del dicho servicio, tal como sostiene la reclamante.

De la documentación obrante en el expediente se desprende que se ha convenir con la Propuesta de Resolución en que no está acreditado que los daños sufridos por la reclamante sean consecuencia ni de la falta de advertencias sobre las salidas transitables, ni del mal estado de estas.

Tampoco es imputable a la Administración la responsabilidad de la caída por funcionamiento normal, pues la interesada, al salir del Centro de Salud por un lugar no habilitado para ello, asume la responsabilidad de los riesgos derivados de esa decisión, pues debe desplegar la debida diligencia, no constando, como se dijo, que la caída, y los daños sufridos por ella, sean consecuencia del mal estado de la misma.

En efecto, es patente para este Consejo Consultivo que el lugar donde ocurrieron los hechos reclamados no constituye un acceso de entrada/salida de usuarios al CAE, pues de las fotografías adjuntas al Informe de la Gerencia del Complejo Hospitalario Universitario Nuestra Señora de Candelaria así como de las presentadas por la interesada, se desprende sin dificultad que tal lugar ni es una escalera ni son escalones. Si bien es cierto que ese tramo de parterre o zona ajardinada no tenía vegetación en el momento de los hechos, eso no desvirtúa su condición de zona no apta para el paso de transeúntes.

Resulta oportuno mencionar la doctrina establecida en numerosas ocasiones por este Consejo, en supuestos en donde los reclamantes resultan dañados después de actuar motu proprio, manifestando que se quiebra el nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el daño reclamado por los interesados, debiendo asumir los reclamantes con ello los riesgos de dicha actuación (DCCC 323/2021, 112/2017, 288/2016, 216/2014 y 905/2010, entre otros), doctrina que es plenamente aplicable al presente caso, toda vez que no concurre en el supuesto que nos ocupa el necesario nexo causal entre el daño alegado por la reclamante y el funcionamiento del servicio, pues las lesiones sufridas han sido consecuencia de su propia conducta al transitar por zonas no habilitadas para los peatones, asumiendo con ello los riesgos de dicha actuación.

Todo lo cual nos lleva a concluir que no existe relación de causalidad entre el daño sufrido por la interesada y el funcionamiento de los servicios municipales, de lo que se desprende la imposibilidad, al ser un elemento esencial para ello, del surgimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución, que desestima la pretensión resarcitoria, se considera conforme a Derecho.