



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 1 0 8 / 2 0 2 2

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 23 de marzo de 2022.

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. 59/2022 ID)**.

F U N D A M E N T O S

I

1. Se dictamina sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución, formulada por la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud (SCS) tras la presentación y tramitación de una reclamación de indemnización por los daños que se alegan producidos por el mal estado de las instalaciones de titularidad del Servicio Canario de la Salud.

2. La solicitud del dictamen de este Consejo Consultivo es preceptiva dada la cuantía reclamada que asciende a 13.018,85 euros, de acuerdo con el art. 11.1.D.e) de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 81.2, de carácter básico, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP). Está legitimado para solicitarlo el Sr. Consejero de Sanidad del Gobierno de Canarias, de acuerdo con el art. 12.3 de la citada ley.

También es de aplicación la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

* Ponente: Sra. de Haro Brito.

3. En el presente expediente se cumple el requisito de legitimación activa y, por ende, del derecho a reclamar de la interesada al haber sufrido en su esfera personal el daño por el que reclaman [art. 4.1.a) LPACAP].

La legitimación pasiva le corresponde a la Administración autonómica, al ser titular de las instalaciones en las que se produjo el hecho lesivo.

4. En cuanto a la competencia para tramitar y resolver el procedimiento, corresponde a la Administración autonómica, actuando mediante el Servicio Canario de la Salud.

El órgano competente para instruir y resolver este procedimiento es la Dirección del Servicio Canario de la Salud, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 60.1.n) de la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias.

Mediante Resolución de 23 de diciembre de 2014 de la Directora, se delega en la Secretaría General del Servicio la competencia para incoar y tramitar los expedientes de responsabilidad patrimonial derivados de la asistencia sanitaria por el Servicio Canario de la Salud.

5. Asimismo, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación, al haberse presentado dentro del plazo de un año para reclamar establecido en el art. 67.1 LPACAP, pues la reclamación se interpuso el 9 de enero de 2018 relativa a un daño personal que quedó determinado en un plazo inferior a un año antes de la presentación de dicha reclamación, pues si bien el hecho lesivo se produjo el 22 de noviembre de 2016, consta en la documentación médica adjunta que se le permite reincorporarse a su actividad laboral el 4 de julio de 2017 (informe pericial que acompaña a su reclamación, página 21 del expediente), fecha que se entiende como de inicio del cómputo para el ejercicio de derecho.

II

En cuanto al hecho lesivo, se produjo según manifiesta la interesada, de la siguiente manera:

Que el día 22 de noviembre de 2016, alrededor de las 14:30 horas, en las instalaciones del Hospital Universitario de Canarias (HUC), cuando se dirigía a la consulta del servicio de rehabilitación, pisó un vaso de plástico que se hallaba en unas escaleras situadas en el exterior del Hospital, lo que provocó su caída por las mismas, saliendo despedida hacia unos ocho escalones por debajo de donde se hallaba. De esta caída fue atendida de inmediato por un guardia de seguridad que se

hallaba en las inmediaciones. Este accidente se produjo, a su juicio, porque el pavimento de la zona era deslizante.

El referido accidente le ocasionó fractura costal décima y undécima y traumatismo craneoencefálico sin pérdida de conocimiento, que la mantuvieron de baja durante 225 días, 90 de ellos fueron de perjuicio personal temporal moderado y 135 días de perjuicio personal básico. Además, sufre como secuela dolor intercostal persistente. Por último, también reclama por la rotura de su teléfono móvil.

Por todo ello, la interesada reclama una indemnización total de 13.018,85 euros.

III

1. El procedimiento comenzó mediante la presentación del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, efectuada el día 9 de enero de 2018.

2. El día 7 de marzo de 2018, se dictó la Resolución núm. 342/2018 de la Dirección General de Recursos Económicos del Servicio Canario de la Salud por la que se admitió a trámite la reclamación formulada.

3. El presente procedimiento cuenta con dos informes del Servicio de Inspección y Prestaciones de la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud, el informe de Servicio de Mantenimiento e Instalaciones y de la Subdirección de Gestión de Servicios Generales del HUC.

Además, se acordó la apertura de la fase probatoria, practicándose la prueba testifical propuesta por la interesada.

Se le otorgó el trámite de audiencia a la interesada, habiendo presentado alegaciones y proponiendo la terminación convencional del presente procedimiento a través del abono de la cuantía de 10.000 euros.

4. El día 8 de febrero de 2022 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva

5. Se ha sobrepasado el plazo máximo de seis meses para resolver lo que determina que la reclamación de responsabilidad patrimonial se entienda presuntamente desestimada [arts. 21.2, 24.3.b) y 91.3 LPACAP]; sin embargo, aún expirado el plazo máximo para resolver, sobre la Administración pesa el deber de resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP) sin vinculación al sentido del silencio administrativo producido, sin perjuicio de los efectos administrativos y en su caso económicos que la demora pueda comportar.

IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación formulada por la interesada, puesto que el órgano instructor considera que no concurren los requisitos necesarios para imputar a la Administración sanitaria la responsabilidad patrimonial derivada del hecho lesivo, ya que el accidente no se deba a un mal estado de las instalaciones, sino únicamente a la actuación negligente de la reclamante.

Sobre la cuestión de fondo se alega en dicha Propuesta de Resolución que:

«Por tanto, no se puede considerar acreditado que el pavimento de la escalera tuviese características deslizantes, ni la ausencia de adecuación a la normativa técnica de edificación aplicable, verdadero estándar de calidad exigible a cualquier edificio de uso público y cuya quiebra sí que determinaría la existencia del necesario nexo entre el funcionamiento del servicio público y el suceso reclamado.»

En base a lo expuesto anteriormente y considerando que la caída casual que sufrió (...) en el lugar indicado fue causada, según sus propias declaraciones, al pisar un objeto plástico que había en las escaleras, concretamente un vaso vacío, que la hizo resbalar y caer, se puede afirmar que pisar un objeto de esas características puede hacer desequilibrar y caer a cualquier persona, no necesariamente porque el pavimento sea deslizante, que no lo era como ya ha quedado demostrado, sino porque de por sí el plástico es un material liso y resbaladizo, máxime si pudiera contener restos de algún líquido. Se debe de tener en cuenta que el lugar donde la interesada manifiesta que se produjo la caída es una escalera que facilita y da acceso a varios servicios hospitalarios, es un lugar de paso del referido Complejo Hospitalario, siendo lo más probable que ese vaso de plástico, fruto de una conducta incívica, fuera depositado en ese lugar momentos antes del incidente por algún otro usuario.

Debe tenerse en cuenta también que, si bien pisar un vaso de plástico ya de por sí es determinante para la pérdida de equilibrio, en la caída de la interesada pudieron influir otros factores, como el tipo de calzado, la deambulación inadecuada o incluso pudo ser consecuencia de la inobservancia por parte de la misma del cuidado exigible al deambular por cualquier lugar público, dado que la caída se produjo a plena luz del día, que no existía déficit de iluminación y que el vaso de plástico era perfectamente visible y pudo haber sido sorteado. En esa misma línea, el Informe del Servicio de Inspección y Prestaciones de la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud refiere que, "consideramos que la paciente -conociendo su antecedente de ACV, hemiparesia y hemihipoestesia-, debió de haberse asido a una de las barandillas, cuando se disponía a abordar y descender la escalera en cuestión, aminorando de este modo la posibilidad de traspíe, tropiezo o resbalón, y el consecuente desequilibrio. En el caso de que éste se produjera, la paciente estaría afianzada al pasamano, y la caída quedaría restringida a un mero conato de la misma. Constatamos que la escalera disponía de tres barandas: dos a los lados y una en el centro".

Asimismo continúa el referido informe considerando que “el edificio hospitalario en el que se hallaba la paciente el día de los hechos fue ejecutado y proyectado con la Dirección Técnica reglamentaria según la Ley de Ordenación y Edificación, cumpliendo la normativa exigida en el momento y tanto el pavimento como la escalera estaban en perfecto estado”.

En las circunstancias expuestas, no cabe imputar el daño sufrido, como pretende la interesada, a un anormal funcionamiento de los servicios públicos, sino que parece que se debió a la inobservancia o falta de atención y cuidado en la deambulación, teniendo como consecuencia una caída en las escaleras fruto de haber pisado un vaso de plástico depositado en las mismas por un tercero, hecho éste totalmente ajeno a la actividad y funcionamiento de la Administración y que exonera de responsabilidad al Servicio Canario de la Salud».

2. En el presente asunto, la Administración considera acreditada la realidad de la caída de la interesada y sus consecuencias físicas y ello es así en virtud de la documental, declaración testifical y de la constancia que se tiene de que fue tratada de inmediato de sus lesiones por el Servicio de Urgencias del HUC, además, en relación con la realidad de las lesiones sufridas fue el SCS quien se encargó de la curación de las mismas y por, por ello, se consideran también acreditadas.

Sin embargo, la Administración entiende que, en modo alguno, el accidente referido se debe a un mal estado de sus instalaciones, pues la interesada no ha presentado prueba alguna que demuestre que el pavimento de las escaleras era deslizante.

Por el contrario, la Administración ha aportado pruebas suficientes que demuestran debidamente que las escaleras se habían construido conforme a las exigencias técnicas de la normativa de edificación. Además, las mismas cuentan con barandillas a ambos lados, como se observa en el material fotográfico adjunto, al expediente, lo que las dota de suficiente seguridad para las personas usuarias de la misma.

3. Este Consejo Consultivo ha señalado en el reciente Dictamen 47/2022, de 3 febrero, entre otros muchos, que « (...) requisito para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es que el daño alegado 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 aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012)», doctrina aplicable al presente asunto.

4. En este caso, tampoco se puede considerar que la presencia de un vaso de plástico en la escaleras, objeto que a la hora del accidente era fácilmente perceptible y evitable para cualquiera pasar sobre él, suponga un mal funcionamiento del servicio de mantenimiento del HUC, pues como se alega se trata de un objeto que casualmente se hallaba en las escaleras, producto de una actuación inadecuada de un tercero, previa e inmediata al accidente.

En este caso, pues, no concurre relación de causalidad entre el actuar administrativo y los daños reclamados por la interesada

5. Este Consejo Consultivo también ha manifestado en dicho Dictamen, siguiendo su reiterada y constante doctrina en la materia que:

«En relación con el instituto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas la jurisprudencia ha precisado (entre otras STS de 26 de marzo de 2012; STS de 13 de marzo de 2012; STS de 8 de febrero de 2012; STS de 23 de enero de 2012) que “para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son necesarios los siguientes requisitos:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación directa inmediata y exclusiva de causa efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño”.

Asimismo, como se ha razonado reiteradamente por este Consejo Consultivo, tanto el art. 139 LRJAP-PAC, como el actualmente vigente art. 32 LRJSP, exigen para que surja la obligación de indemnizar de la Administración, que el daño alegado debe ser causa del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. No basta, por tanto, que el reclamante haya sufrido un daño al hacer uso de un servicio público, sino que es necesario que ese daño haya sido producido por su funcionamiento. Tampoco basta que éste haya sido

defectuoso; es necesario que entre el daño alegado y el funcionamiento anormal haya una relación de causalidad.

Por ello, hemos razonado que, en cuanto a la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de las vías y los daños por caídas de peatones que se imputan a desperfectos de la calzada, si bien los peatones están obligados a transitar por ellas con la diligencia que les evite daños y por ende obligados a prestar la atención suficiente para percatarse de los obstáculos visibles y a sortearlos, también les asiste su derecho a confiar en la regularidad y el funcionamiento adecuado de los servicios públicos, por lo que debemos analizar singularmente caso por caso a fin de determinar si existe nexo causal y si concurren circunstancias que puedan quebrar total o parcialmente la citada relación de causalidad (por todos, Dictamen 456/2017).

En este sentido, el Dictamen de este Consejo Consultivo 157/2021, de 8 de abril, entre otros muchos señala que:

“Este Consejo Consultivo ha reiterado en supuestos similares (véanse, por todos, los DDCC 55 y 81/2017) que la existencia de irregularidades en el pavimento no produce siempre e inevitablemente la caída de los peatones, pues la inmensa mayoría transitan sobre ellos o los sortean sin experimentar caídas. En muchos casos la caída de un peatón no se debe por tanto a la mera existencia de esa deficiencia, sino, como en este supuesto, a que a ella se ha unido de manera determinante la negligencia del transeúnte.

En este sentido, en el Dictamen 142/2016, de 29 de abril, se señala por este Organismo lo siguiente:

“(…) de la presencia de obstáculos o desperfectos en la calzada no deriva sin más la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que tales irregularidades, de existir, resulten visibles para los peatones, porque estos están obligados a transitar con la debida diligencia al objeto de evitar posibles daños (DDCC 216/2014, de 12 de junio; 234/2014, de 24 de junio; 374/2014, de 15 de octubre; 152/2015, de 24 de abril; 279/2015, de 22 de julio; 402/2015, de 29 de octubre; 441/2015, de 3 de diciembre; y 95/2016, de 30 de marzo, entre otros muchos)´.

Y añade el Dictamen 307/2018:

“No obstante, este Consejo también ha mantenido que los ciudadanos tienen derecho, cuando transitan por los espacios públicos destinados a tal fin, a hacerlo con la convicción de una razonable seguridad y es obligación de la Administración mantener las vías públicas en adecuadas condiciones de conservación, velando por la seguridad de los usuarios de las mismas, adoptando las medidas que fueren necesarias con el fin de evitar la existencia de riesgos que culminen con un accidente como el aquí producido (Dictámenes 468/2014, de 30 de diciembre; 441/2015, de 3 de diciembre; 4/2016, de 12 de enero; 115/2016, de 12 de

abril; 274/2016, de 19 de septiembre; 463/2017, de 19 de diciembre y 91/2018, de 7 de marzo, entre otros).

Al respecto este Consejo Consultivo ha manifestado en el reciente Dictamen 85/2018, de 1 de marzo, que es responsabilidad de las Administraciones Públicas titulares de las vías asegurar que en los lugares de obligado paso y uso por los peatones no existan obstáculos o elementos que dificulten su deambulación segura y que estos usuarios pueden depositar su confianza en que las mismas velarán por el adecuado estado de dichos lugares y no se vean obligados a incorporar especiales cautelas en su utilización "».

Esta doctrina resulta plenamente aplicable al presente asunto por las razones ya expuestas.

C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública, se considera conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.