

Dictamen n^o: **264/14**
Consulta: **Consejero de Sanidad**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **11.06.14**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 11 de junio de 2014, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Sanidad, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por M.F.V., en nombre y representación de M.L.P.D., sobre responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid, por los daños que la caída sufrida en el Hospital Universitario de La Princesa, le ha ocasionado.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en el Servicio Madrileño de Salud el 24 de octubre de 2013, mediante representación sin acreditar, la interesada reclama responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria, por los daños y perjuicios ocasionados por la caída sufrida el 8 de octubre de 2013, sobre las 7:50 horas. Según refiere, cuando se dirigía para cambiarse de ropa y comenzar su jornada laboral en el Hospital Universitario de La Princesa, en el pasillo que comunica la zona de vestuarios, resbaló y perdió el equilibrio, produciéndose fractura de troquíter izquierdo y trauma costal. Atribuye el accidente a que *“la nueva contratada de limpieza había aplicado un producto altamente deslizante, no adecuado para una zona de tránsito”*.

No determina la cuantía indemnizatoria y a la reclamación acompaña comunicación de accidente laboral, parte de asistencia, unas radiografías e informe de Urgencias.

SEGUNDO.- La documentación médica obrante en el expediente, pone de manifiesto los siguientes hechos:

La perjudicada, de 53 años de edad y celadora en el Hospital Universitario de La Princesa, el día 8 de octubre de 2013, a las 7:40 horas, cuando entraba en el vestuario situado entre Observación y Rayos X, para cambiarse de ropa y comenzar su jornada laboral, se resbaló.

Fue atendida en el Servicio de Urgencias del mismo centro hospitalario a las 7:59 horas y se le diagnosticó traumatismo costal y fractura de hombro izquierdo. Se inmoviliza el brazo en cabestrillo y se recomienda revisión en 10 días por el especialista en Cirugía Ortopédica y Traumatología.

Ha sido tratada en el Servicio de Rehabilitación del Hospital de La Princesa en diciembre de 2013, enero y febrero de 2014.

TERCERO.- Ante la reclamación se incoa procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración. Mediante escrito notificado el 12 de noviembre de 2013, se requiere a la representación de la reclamante para que en el plazo de 10 días presente escrito fechado y firmado por la perjudicada en el que conste que le otorga su representación, de no hacerlo, se le tendrá por desistida y se archivará el expediente. Cumple el requerimiento por escrito presentado el 20 de noviembre siguiente.

En fase de instrucción se ha recabado el informe del Servicio de Asuntos Generales del centro hospitalario donde tuvo lugar la caída, que con fecha 4 de diciembre de 2013 comunica que el 1 de octubre de 2013 se inició en el hospital un nuevo contrato de limpieza con una empresa externa respetándose los productos que se estaban utilizando por la empresa anterior

y desde la fecha de inicio del nuevo contrato, se solicitó por el Servicio de Asuntos Generales:

“(…) al Servicio de Medicina Preventiva que volviera a ratificar, como con la empresa saliente, que los productos eran los adecuados y las dosificaciones también, confirmándose que cumplen adecuadamente (se adjunta nota). Esta información también fue remitida al Servicio de Prevención de Riesgos Laborales sin recibir ninguna alegación en contra de los productos.

Actualmente, se continúa usando el mismo producto por considerar que no existe ninguna contraindicación”.

Se adjunta ficha con los datos de seguridad del producto utilizado.

Como ampliación al anterior informe, el jefe del Servicio de Asuntos Generales, el 30 de diciembre siguiente comunica que la zona donde tuvo lugar la caída no estaba recién fregada por lo tanto no era necesario señalar ningún peligro. Las limpiadoras se incorporan a su jornada laboral a las 8:00 horas y la caída tuvo lugar con anterioridad.

Por escrito de 5 de febrero de 2014, se remite el expediente a la representación de la reclamante y a la contrata encargada del servicio de limpieza en el centro hospitalario en la fecha en la que tuvo lugar el accidente. Al mismo tiempo se les notifica la apertura del trámite de audiencia. Obran en el expediente los acuses de recibo firmados.

Dentro del plazo establecido para la formulación de alegaciones, la representación letrada de la reclamante presenta un escrito adjuntando documentos, algunos presentados junto a la reclamación e incorpora, entre otros, dos comunicaciones de 4 de diciembre de 2013 y 7 de febrero de 2014 del Instituto Nacional de la Seguridad Social donde se cita a la reclamante para evaluar, calificar y revisar su situación de incapacidad y

escrito del Servicio de Rehabilitación donde detallan las sesiones en las que ha recibido tratamiento, la última el 20 de febrero de 2014.

La empresa encargada del servicio de limpieza en el hospital, presenta escrito de alegaciones a través de representante acreditado mediante escritura general de poder para pleitos el 3 de marzo de 2014, donde se opone expresamente a la reclamación interpuesta por la perjudicada al considerar que la caída sufrida y las lesiones resultantes *“no han sido causadas por culpa o negligencia de la Administración, ni tampoco de (...) como contratista de limpieza, sino que se deben exclusivamente a circunstancias fortuitas, o a descuido de la propia lesionada”*.

En cuanto a los productos de limpieza utilizados, desde el inicio del contrato son los autorizados por la Unidad de Medicina Preventiva del Hospital Universitario de la Princesa, habiendo sido igualmente utilizados por la anterior adjudicataria.

Con el fin de acreditar los hechos que aduce la reclamante, la contratista solicita como prueba documental, la incorporación al expediente de la grabación realizada el 8 de octubre de 2013 entre las 7:30 y las 7:50 horas por las cámaras sitas en el pasillo entre Observación y Rx de Urgencias, que comunica la zona de vestuarios donde supuestamente ocurrió la caída y en caso de no existir cámaras de vídeo vigilancia procedan a acreditar tal circunstancia.

El Servicio de Mantenimiento del centro hospitalario, con fecha 14 de marzo de 2013, en contestación a la solicitud de la contratista de limpieza, comunica que el Servicio de Seguridad, de acuerdo con el artículo 6 de la Instrucción 1/2006 de la Agencia Española de Protección de Datos no dispone de las grabaciones al haberse cancelado los datos *“en un plazo máximo de un mes desde su captación”*.

El 14 de abril de 2014 se elevó por la secretaria general del Servicio Madrileño de Salud (por delegación de firma del viceconsejero de Asistencia Sanitaria en virtud de Resolución 6/2014, de 17 de marzo) propuesta de resolución desestimatoria, de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por la interesada.

CUARTO.- Por el consejero de Sanidad, mediante escrito de 26 de abril de 2014, registrado de entrada el día 12 de mayo siguiente y que ha sido registrado con el número de expediente 242/14, se formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección V, presidida por el Excmo. Sr. D. Ismael Bardisa Jordá, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo en su sesión de 11 de junio de 2014.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, en formato CD, numerada y foliada, se consideró suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (en adelante LCC), por ser indeterminada la cuantía de la indemnización, y se efectúa por el Consejero de Sanidad, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de

la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de interesada, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJ-PAC), desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

Según ha expresado este Consejo Consultivo en ocasiones anteriores, el hecho de que la reclamante sea empleada pública de la Administración frente a la que dirige su reclamación no impide que pueda ejercitar una reclamación por daños y perjuicios en los términos previstos en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC. De esta forma, la expresión “*los particulares*” como potenciales titulares del derecho a reclamar contenida en los artículos 106.2 de la Constitución y 139 de la LRJ-PAC, ha de ser interpretada en un sentido extensivo, incluyendo a quienes, en virtud de una situación especial de sujeción, sufren un daño extracontractual en el marco de su prestación de servicios profesionales. Una pretendida exclusión en el disfrute de este derecho “*supondría la infracción del principio constitucional de la igualdad, para negarle derechos reconocidos a todos los administrados*” (STS de 10 de junio de 1997, RJ 1997/4638). La misma postura ha sido mantenida por el Alto Tribunal en resoluciones más modernas, caso de la Sentencia de 3 de noviembre de 2008 (RJ2008/5852).

La reclamación ha sido presentada por medio de representación letrada. Ahora bien, como ha señalado reiteradamente este Consejo Consultivo (dictámenes 406/10, de 20 de julio y 521/11, de 28 de septiembre), debería haberse exigido la acreditación de la representación, de acuerdo con el artículo 32 LRJ-PAC, mediante documento fehaciente o por comparecencia “*apud acta*”. En el presente caso, es la propia Administración la que en su requerimiento solicita “*escrito fechado y firmado por la Sra. [perjudicada] en el que conste que le otorga su representación para el presente procedimiento*”, resultando de aplicación lo señalado en el Dictamen 714/11, de 14 de diciembre:

“Sin embargo, la Administración, no solo da por válido dicho documento, sino que, en su escrito de requerimiento admitía como acreditativo de la representación, la autorización manuscrita, sin necesidad de ningún otro requisito más. En consecuencia, como ya se indicó en el Dictamen 296/10, resulta de aplicación lo dispuesto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de julio de 1997 (recurso número 4333/1991) según la cual, si la Administración que debió exigir la acreditación en forma de poder, no lo hace, no puede desprenderse de ello ningún vicio anulatorio de la resolución dictada en dicho recurso. Ello, sin perjuicio de la conveniencia de que por el/la representante de los reclamantes se acredite debidamente su representación”.

La legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, titular del centro sanitario en el que supuestamente tuvo lugar el accidente y a quien compete el cuidado y mantenimiento.

Por lo que al plazo para el ejercicio de la acción de responsabilidad se refiere, el derecho a reclamar prescribe al año desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o manifestarse su efecto lesivo. Tratándose de daños físicos o psicológicos el plazo comienza a computarse

desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas (artículo 142.5 LRJ-PAC). En el presente caso, al margen de cuándo se ha producido la estabilización de las secuelas, al haberse producido la caída el 8 de octubre de 2013, se encuentra en plazo la reclamación presentada el 24 del mismo mes y año.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha procedido a la práctica de la prueba precisa, se ha recabado informe del Servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigido en los artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 429/1993, respectivamente, y 82 y 84 LRJ-PAC.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, a cuyo tenor:

“los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La regulación legal de esta responsabilidad está contenida en la actualidad en la LRJ-PAC y en el reglamento de desarrollo anteriormente mencionado, disposiciones que en definitiva vienen a reproducir la normativa prevista en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, y el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. El artículo 139 de la citada LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

“1.- Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos.

2.- En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de asistencia sanitaria -Sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008- para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

CUARTA.- Aplicando lo establecido en el apartado anterior, y acreditada, mediante los informes médicos, la realidad del daño consistente en traumatismo costal y fractura de troquíter izquierdo, daño que es evaluable económicamente e individualizado en la persona de la reclamante,

procede analizar si concurre la necesaria relación de causalidad, definida por la jurisprudencia, entre otras, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 2002, (recurso 3938/1998), como

“una conexión causa efecto, ya que la Administración -según hemos declarado entre otras, en nuestras Sentencias de 28 de febrero y 24 de marzo de 1998, 24 de septiembre de 2001, y de 13 de marzo y de 10 de junio de 2002- sólo responde de los daños verdaderamente causados por su propia actividad o por sus servicios, no de los daños imputables a conductas o hechos ajenos a la organización, o actividad administrativa”,

puesto que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender, por tanto, el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo, 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.

Por otra parte, no puede olvidarse que en materia de responsabilidad patrimonial la carga de la prueba de los presupuestos que hacen nacer la responsabilidad indemnizatoria, salvo los supuestos de fuerza mayor o culpa de la víctima, que corresponde probar a la Administración, recae en quien la reclama (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 -recurso 1267/1999-, 30 de septiembre de 2003 -recurso 732/1999- y 11 de noviembre de 2004 -recurso 4067/2000- entre otras).

Alega la reclamante que la caída que sufrió se produjo al resbalar en la zona de acceso a los vestuarios por haberse aplicado en el suelo un producto altamente deslizante. En orden a acreditar la realidad de los hechos, adjunta a su reclamación informes médicos, que únicamente acreditan la realidad del daño sufrido, mas no ha desplegado, a pesar de recaer sobre ella la carga de la prueba, ninguna actividad probatoria tendente a demostrar el modo en el que aconteció el accidente, ni la causa que lo motivó. Por tanto, no ha quedado acreditado en modo alguno la relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento de los servicios públicos.

A mayor abundamiento, la alegación de la interesada en cuanto a que se aplican por la nueva contrata de limpieza productos muy deslizantes, queda desmentida con los informes obrantes en el expediente con los que queda acreditado que el producto empleado es el mismo que usaba la anterior empresa contratista y, lo que es más relevante, que es un producto adecuado para la limpieza de suelos, no presentando usos contraindicados, según se acredita en la ficha de datos de seguridad del producto, obrante al folio 23 del expediente, así como que su uso recibió el visto bueno de los Servicios de Medicina Preventiva y Prevención de Riesgos Laborales

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, por no quedar acreditada la existencia de relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento de los servicios públicos.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 11 de junio de 2014

