

Acuerdo n.º: **1/25**
Consulta: **Consejera de Sanidad**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **06.03.25**

ACUERDO del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 6 de marzo de 2025, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Sanidad, al amparo del artículo 5.2 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por MERCÉ V ELECTROMEDICINA, S.L (en adelante, “*la reclamante*”), sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de la pérdida del material sanitario suministrado por la entidad y depositado en las instalaciones del Hospital Universitario Severo Ochoa, de Leganés.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito de fecha 14 de junio de 2024, presentado en el registro de la Consejería de Sanidad, la empresa anteriormente citada solicita el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial por el importe correspondiente al material sanitario depositado en las instalaciones del Hospital Universitario Severo Ochoa, de Leganés, para su posterior utilización por el citado centro hospitalario.

Según refiere el escrito, en fecha 30 de enero de 2024, la sociedad depositó en las instalaciones del centro el citado material (catéteres),

para su posterior utilización sanitaria, depósito que está documentado, relacionado y valorado conforme se detalla en la documentación adjunta, siendo aceptado por el centro sin ningún tipo de incidencia o reparo.

Según señala la empresa, y de acuerdo con la información recibida, el almacén donde se encontraban depositados los catéteres sufrió una inundación el día 5 de diciembre de 2023 y, *“dado que el material en cuestión se encontraba en el suelo, y no en estanterías altas donde debería haberse colocado de acuerdo con las condiciones estándar de guarda establecidas para este tipo de productos, el daño producido por el agua ha provocado que sufra un deterioro irreparable, que hace imposible su uso médico en ese centro o cualquier otro e igualmente su restitución a MERCÉ V. ELECTROMEDICINA S.L.”*

La entidad indica que, entre las obligaciones del depositario, de acuerdo con los artículos 1766 y siguientes del Código Civil y 303 del Código de Comercio, se encuentra la de la efectiva guarda y vigilancia de lo depositado, a través de la creación de un ámbito de protección de los productos, de modo que estos se hallaren preservados de cualesquiera agentes externos, naturales o no, que pudieran ocasionar su pérdida, deterioro, menoscabo o depreciación. Afirma que, en este caso, era exigible mantener la diligencia debida y disponer de todos los medios al alcance del centro para proteger y mantener la mercancía en el mismo estado en que fue depositada, para su correcto uso y consecuente facturación por parte de la empresa.

En consecuencia, señala que, dado el perjuicio que se le ha ocasionado, es evidente que la responsabilidad por la pérdida de la cosa corresponde al centro sanitario, por lo que la entidad debe ser indemnizada por el precio comercial del material depositado y perdido, solicitando al efecto un importe total de 24.587,20 euros.

Con la reclamación se adjunta una relación detallada de los bienes depositados, con su correspondiente valoración, el poder notarial en favor del firmante del escrito de reclamación, así como documentación acreditativa de las diversas comunicaciones entre la empresa y el centro hospitalario (folios 1 a 42 del expediente).

SEGUNDO.- Recibida la reclamación, y con fecha 26 de junio de 2024, la jefa de la Unidad Técnica de Coordinación de la Consejería de Sanidad comunica a la empresa su admisión a trámite, las normas reguladoras del procedimiento, así como el sentido del silencio administrativo.

En cumplimiento de los dispuesto en el artículo 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), el 1 de julio de 2024, emite informe el jefe del Servicio de Suministros del centro hospitalario, indicando que *“el procedimiento establecido en el hospital para la gestión de los depósitos supone la petición directa por parte del Servicio de Radiología Vascular Intervencionista a la empresa depositaria del material necesario para la actividad asistencial prevista (dicho material debe estar previamente incluido en el catálogo del hospital). El material solicitado es entregado directamente por la empresa a dicho servicio, y es en el momento en el que es utilizado cuando el Servicio de Radiología Vascular lo comunica al Servicio de Suministros para la tramitación del pedido. Por todo ello, el establecimiento de los depósitos y la custodia y gestión de los mismos se realiza directamente por el Servicio de Radiología Vascular Intervencionista”*.

El escrito también relata que el 11 de diciembre de 2023 se recibió en el Servicio de Suministros un informe del jefe del Servicio de Radiología Vascular informando de todo el material afectado por la inundación sucedida ese fin de semana y que desde el citado Servicio de Suministros se procedió a valorar dicho material. De igual modo, se

señala que, con fecha 29 de enero de 2024, la empresa solicitó el reintegro del importe del material afectado por la inundación, y que, tras la validación de la documentación aportada por el Servicio de Radiología Vascular, se comprobó la coincidencia del importe solicitado con la valoración económica efectuada por el Servicio de Suministros.

Por último, el informante indica que *“a continuación, toda esta documentación fue enviada a la Asesoría Jurídica del hospital para su análisis jurídico... tras el estudio de la reclamación de la mercantil y su documentación adjunta, la responsable de la Asesoría Jurídica informa a la Dirección de Gestión y a esta jefatura de servicio, que se había elevado la consulta al Servicio de Responsabilidad Patrimonial del SERMAS sobre la cobertura del siniestro por la póliza del SRC/Patrimonial, contestando éste último que la Cía. Aseguradora del SERMAS había procedido a abrir el siniestro correspondiente...”*.

Consta también en el expediente el informe del jefe del Servicio de Mantenimiento del hospital, emitido el 25 de junio de 2024, en el que refiere que *“el incidente, se produjo, debido a la rotura de una tubería de agua de consumo, de acero galvanizado, dicha tubería, se encontraba deteriorada debido a un poro producido por el óxido, el incidente afectó al almacén de la Unidad Vascular Intervencionista del Servicio de Radiología, dicho poro se convirtió en una fuga la cual fue la causante de los daños, e hizo que se desprendiera parte del techo del almacén. Una vez dado el aviso, se procedió de inmediato a cortar el suministro de agua y reparar la avería”*.

Se anexa el informe solicitado a la empresa que presta el servicio de mantenimiento (ASIMESA), en el que se hace constar que *“el día 6 de diciembre de 2023, sobre las 7 de la mañana, se recibe una llamada por una gotera en laboratorios, proveniente del pequeño almacén que hay encima en la planta inmediata superior. Al personarse los técnicos en dicho almacén cerrado, se percataan de la caída de parte del techo debido*

a una fuga de agua producida en una tubería de hierro. Se localizan llaves de corte para cortar dicha fuga y proceder a la reparación inmediata de dicha tubería. Al no haber actividad en esa zona, hasta que no caló en la planta inferior no se tuvo constancia de dicha avería, con lo que hubo unos daños considerables en el techo”.

Una vez incorporados los anteriores informes al procedimiento, y mediante oficio de 4 de octubre de 2024, se confiere trámite de audiencia tanto a la reclamante como a la empresa ASIMESA, sin que conste en el expediente la formulación de alegaciones por parte de ninguna de ellas.

Finalmente, el 29 de enero de 2025 la viceconsejera de Sanidad y directora general del Servicio Madrileño de Salud formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, reconociendo el derecho de la reclamante a percibir una indemnización de daños y perjuicios por importe de 24.587,20 euros, por los daños y desperfectos producidos en material clínico de su propiedad, depositado en un almacén del Servicio de Radiología Vascular del Hospital Universitario “Severo Ochoa”.

TERCERO.- La consejera de Sanidad formuló preceptiva consulta por trámite ordinario, que tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 10 de febrero de 2025. Su estudio, por reparto de asuntos, correspondió al letrado vocal D. Francisco Javier Izquierdo Fabre, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada, por unanimidad, en el Pleno de la Comisión en su sesión celebrada el día 6 de marzo de 2025.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

ÚNICA.- La petición de dictamen se ha de entender realizada al amparo de lo dispuesto en el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, que se invoca expresamente, a cuyo tenor la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos:

“f) Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre:

a. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”.

Ahora bien, del expediente remitido se colige de modo claro que la entidad reclamante se encuentra ligada a la Administración, en este caso, al centro hospitalario, por una relación contractual que cabría encuadrar en la figura del contrato de suministro, regulado en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (en adelante LCSP/17), cuyo artículo 16.3. refiere que *“en todo caso, se considerarán contratos de suministro los siguientes:*

a) Aquellos en los que el empresario se obligue a entregar una pluralidad de bienes de forma sucesiva y por precio unitario sin que la cuantía total se defina con exactitud al tiempo de celebrar el contrato, por estar subordinadas las entregas a las necesidades del adquirente”.

Además, también se infiere del expediente que tal relación lleva consigo el depósito de los materiales a suministrar en las instalaciones

del centro hospitalario, figura esta del depósito cuyos derechos y obligaciones a que da lugar se encuentran regulados en los artículos 1758 a 1784 del Código Civil.

En consecuencia, cabe entender que estamos ante un supuesto de responsabilidad derivada de la ejecución de un contrato, en los términos recogidos en el artículo 191.3.c) de la LCSP/17, el cual establece que será preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros.

En este sentido, y como ya recordábamos en nuestro Acuerdo 14/19, de 12 de diciembre, sobre esta cuestión ha tenido ocasión de pronunciarse esta Comisión Jurídica Asesora en su Acuerdo 11/17, de 16 de noviembre, en el que se señaló que para encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual, es preciso que nos encontremos ante el desarrollo normal o anormal de un servicio público, y no ante daños nacidos en virtud de vínculos dimanantes de relaciones jurídicas específicas. En presencia de relaciones jurídicas específicas, el daño alegado ha de ser resarcido, no por la vía de la responsabilidad patrimonial o extracontractual de la Administración, sino por la que se prevea en el ordenamiento jurídico, para indemnizar daños derivados de esas concretas relaciones jurídicas.

En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado, entre otros en sus Dictámenes 1578/2001 y 2703/2004:

“El mecanismo resarcitorio que prevén los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 puede tener su origen en cualquier tipo de actividad administrativa (actividades administrativas formales,

actividades materiales e incluso la inactividad administrativa), con la única excepción de la actividad contractual de la Administración. La responsabilidad que eventualmente pudiera surgir para la Administración en el seno de una relación contractual en la que sea parte podría ser exigida por la vía jurisdiccional correspondiente (contencioso-administrativa o civil, según la naturaleza del contrato en cuestión), pero no mediante el mencionado mecanismo de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992”.

Y en la Memoria de 2003, el Consejo de Estado se pronunciaba en este sentido:

“(...) Las pretensiones de resarcimiento que se formulan ante la Administración eventualmente productora de un evento lesivo tienen, conforme a derecho una vía formal adecuada en función del instituto jurídico del que trae causa la obligación de reparación en cuestión. Con carácter general el Consejo de Estado ha venido reiterando que no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico, cual sería entre otros, el caso en el que el daño se produce en el seno de una relación de servicios profesionales. Ello, es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración, previsto para que no pueda ser conceptuado e interpretado como un instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria”.

De igual modo, en nuestro Acuerdo 5/19, de 22 de abril, relativo a un expediente de responsabilidad patrimonial por los supuestos perjuicios sufridos por el interesado por la reclamación por parte de la Agencia de Vivienda Social de una deuda por el arrendamiento de dos locales de negocio, se consideró que la indemnización solicitada no se

incardinaba en el marco del funcionamiento de los servicios públicos, sino que se trataba de una responsabilidad contractual derivada del incumplimiento de un contrato de arrendamiento.

También en el Acuerdo 8/19, de 30 de mayo, esta Comisión Jurídica Asesora, en un caso relativo a la caída de una inquilina dentro de un bloque de viviendas de la Agencia de Vivienda Social, consideró que la reclamación no podía solventarse por la vía de la responsabilidad patrimonial pues se entendió que no se trataba del funcionamiento de un servicio público, sino del supuesto incumplimiento por la Agencia de Vivienda Social de sus obligaciones de reparación en calidad de arrendadora, al amparo del artículo 21.1 de la LAU y los artículos 1.554 y 1556 del Código Civil, en virtud del contrato de arrendamiento que le vinculaba con la perjudicada.

En el citado Acuerdo citamos la Sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de diciembre de 2002 (recurso 758/2000), en la que se enjuiciaba la responsabilidad patrimonial de la Tesorería de la Seguridad Social, titular del inmueble en el que se produjo la caída de una arrendataria en los peldaños de una de las escaleras del edificio. La referida sentencia concluye que *«el deber de mantener en buen estado los elementos comunes del inmueble en que habita (la reclamante), nace del “contrato” de arrendamiento que vincula a la Administración demandada con la actora, por lo que sus consecuencias quedan al margen del ámbito de la responsabilidad patrimonial o “extracontractual” en que nos hallamos y no deben dilucidarse en ese ámbito»*.

Por último, cabe recordar que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 29 de diciembre de 2016, en un asunto en el que se reclamaba la responsabilidad patrimonial de un Ayuntamiento por el arrendatario de un local municipal, por el incumplimiento de la Administración propietaria de la obligación de avisar a una compañía eléctrica para solventar el corte de suministro

eléctrico, consideró, por invocación de los artículos 1554 y 1556 del Código Civil y el artículo 21.1 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre de Arrendamientos Urbanos (en adelante, LAU), que la responsabilidad, derivada de no haber procurado la reparación del servicio de energía eléctrica a la cosa objeto del contrato de arrendamiento, tenía carácter contractual y no debía encauzarse por la vía de la responsabilidad patrimonial.

Ahora bien, en el presente caso, configurado como un supuesto de exigencia de responsabilidad contractual, y habida cuenta de que el ya citado artículo 191.3.c) de la LCSP/17 establece como preceptivo el dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la Comunidad Autónoma en las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, sólo en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros, no sería preceptivo el Dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora en función de la cuantía de la indemnización solicitada (24.587,20 euros).

Por otro lado, y teniendo en cuenta que la entidad reclamante fundamenta su reclamación en el incumplimiento de los artículos 1766 y siguientes del Código Civil, que regulan las obligaciones del depositario, derivadas de una relación contractual de naturaleza civil, tampoco sería preceptiva la consulta a este órgano. Al respecto refiere el Consejo Consultivo de Castilla y León, en su Dictamen 221/2021, de 14 de julio, (doctrina reiterada en su reciente Dictamen 540/2024, de 19 de diciembre) que:

“...Tampoco procedería su emisión al amparo del artículo 4.1, letra j), de la misma Ley 1/2002, de 9 de abril, que prevé la preceptividad del dictamen de esta Institución “En todos los demás casos en que por precepto expreso de una ley se establezca la obligación de

consulta", en relación con el artículo 191.3.c) de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), que prevé la emisión de dictamen en "Las reclamaciones dirigidas a la Administración con fundamento en la responsabilidad contractual en que esta pudiera haber incurrido, en los casos en que las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Esta cuantía se podrá rebajar por la normativa de la correspondiente Comunidad Autónoma".

Este artículo se inserta dentro de la regulación contenida en el libro II, título I, capítulo I, sección 3^a, subsección 2^a de la LCSP, relativa a las "Prerrogativas de la Administración Pública en los contratos administrativos", cualidad de la que no dispone la relación contractual analizada que, como se indicó anteriormente, tiene carácter civil, puesto que el artículo 9 de la LCSP excluye de su ámbito de aplicación a "los contratos de compraventa, donación, permuta, arrendamiento y demás negocios jurídicos análogos sobre bienes inmuebles, valores negociables y propiedades incorporales, (...), que tendrán siempre el carácter de contratos privados y se regirán por la legislación patrimonial" (En el mismo sentido el artículo 4.1.p de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, vigente a la celebración del contrato de arrendamiento). Aplicando la doctrina de los actos separables, no cabe duda que lo que se discute no es la preparación o adjudicación del contrato celebrado sino su incumplimiento por lo que la competencia para conocer de la cuestión corresponde a la jurisdicción civil, que ya no precisa de reclamación administrativa previa, al haber desaparecido en la Ley 39/2015, de 1 de octubre".

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede devolver el presente expediente, al no ser preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

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 esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 6 de marzo de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Acuerdo n.º 1/25

Excma. Sra. Consejera de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid