

Expediente Núm. 5/2006  
Dictamen Núm. 15/2006

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Bastida Freijedo, Francisco*  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*Fernández García, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 26 de enero de 2006, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 11 de enero de 2006, examina el expediente relativo a reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias, formulada por don ....., en nombre y representación de doña ....., por el anormal funcionamiento del servicio sanitario.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 1 de julio de 2005, sin registro de entrada y con la mención a mano de “recibido el 5 de julio del 2005”, don ....., que afirma actuar en nombre y representación de doña ....., presenta ante la Gerencia del Hospital ..... (en adelante ..... ) un escrito en el que expone que “En fecha 15 de Junio de 2005 mi cliente, que se encontraba de visita en una habitación del Hospital ....., sufre una caída en el aseo de la misma, padeciendo lesiones que se

acreditan en el parte de Urgencias del Hospital ..... del mismo día de la caída". Añade que, "puestos en contacto con Atención al Paciente, nos remiten a la Subdirección de Atención Especializada, que a su vez nos instan a formular reclamación al Gerente del ..... Asimismo, somos informados de que el seguro de responsabilidad civil del ..... está concertado con la entidad .....". Concluye su escrito con la consideración de que "la curación y correspondiente indemnización a mi cliente debe asumirse por esta aseguradora". Entendemos que un plazo de 10 días es prudencial para que Uds. den parte de este asunto a ..... y se abra el correspondiente expediente".

Además del señalado parte de Urgencias, de fecha 15 de junio de 2005, se adjunta al escrito otro con la firma de doña ..... y dirigido a la Gerencia del ..... en el que se dice "vengo a comunicar que designo como abogado para que me represente en la realización de las gestiones que fueren necesarias en relación con el asunto de la reclamación de las lesiones por mí sufridas en la caída en los aseos de una habitación del ..... en fecha 15 de junio de 2005, a D. ....". El escrito, fechado el 1 de julio de 2005, carece de registro de entrada.

**2.** En fecha 7 de julio el Servicio de Salud del Principado de Asturias (en adelante SESPA) envía a la correspondiente Correduría de seguros el parte de reclamación y el día 7 de julio su Secretario General remite a la Inspección Sanitaria de las Prestaciones Sanitarias "copia del informe del Servicio de Urgencias, que atendió a dicha paciente el día 15/06/2005". En él se hace referencia al traumatismo cervical por caída casual.

**3.** En fecha 18 de julio de 2005 se nombra instructor, quien dos días más tarde comunica al representante de la perjudicada la tramitación del expediente y le hace notar que en la reclamación presentada "no se especifica la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios" denunciados, abriendo el preceptivo plazo de subsanación. En escrito posterior, fechado el día 25 de agosto de 2005, le comunica también al reclamante que debe informarle de los siguientes datos. "Centro sanitario,

habitación, hora, mecanismo de la caída y testigos”, abriendo de nuevo un plazo de subsanación de diez días. Por error en la comunicación con el destinatario, se reproduce ésta con fecha 7 de octubre de 2005 y consta como recibida el día 14 de octubre.

4. Con registro de entrada de 19 de octubre de 2005 se recibe en el Servicio de Inspección Sanitaria de las Prestaciones Sanitarias escrito del reclamante en el que cuantifica el daño en mil novecientos ochenta y cinco euros con ochenta y dos céntimos (1.985,82 €), utilizando para ello el baremo de valoración de daños y perjuicios causados a personas en accidentes de circulación, publicado en Resolución de 7 de febrero de 2005, y desglosa el importe en las siguientes partidas: “21 días impeditivos (con collarín) x 47,28 €: 992,88 €. 39 días no impeditivos x 25,46 €: 992,94 €. TOTAL: 1985,82 €”.

Añade que “El Centro sanitario fue el Hospital ..... La habitación fue la ..... . Hora entre las 13,30 y las 13,45. Mecanismo de la caída: a la entrada del baño de la habitación mencionada, había un pequeño charco de agua, por lo que mi cliente resbaló cayendo finalmente al suelo. Posteriormente se dio aviso a una limpiadora que procedió a secar el suelo. Como testigo figura doña ....., que en ese momento se encontraba de visita en esa habitación ya que su hermano don ..... se encontraba allí ingresado”.

5. Mediante escrito de fecha 21 de octubre de 2005 (con acuse de recibo del día 27 de octubre), el Jefe del Servicio de Inspección Sanitaria de las Prestaciones Sanitarias solicita al representante de la reclamante que en el plazo de diez días aporte declaración de la testigo que presenció la caída. El día 31 de octubre se presenta la declaración solicitada, en la que doña ..... señala que “El día 15 de junio de 2005, me encontraba de visita en la habitación ..... del Hospital ....., donde mi hermano ..... estaba ingresado”. “Sobre las 13.30 horas aproximadamente, la señora doña ....., que también se encontraba visitando a mi hermano, resbala en la entrada del baño existente en esa habitación a consecuencia de un charco de agua. A consecuencia de la caída,

esta señora presenta una fuerte contusión en la columna cervical acompañada de fuertes dolores”.

6. Al expediente se incorpora copia del informe del Servicio de Urgencias de 15 de junio de 2005 y el de la Supervisora de la Planta 5ª Oeste del ....., de 16 de octubre de 2005.

En el informe del Servicio de Urgencias, remitido por el ..... el día 7 de julio de 2005, se recoge la asistencia que se le prestó a la perjudicada el día 15 de junio después de la caída que motiva la reclamación. En él se dice que se le aprecia contusión cervical, se le receta un antiinflamatorio y se le prescribe el uso de un collarín blando.

En el informe de la Supervisora, después de señalar y nombrar las personas que con ella trabajan en el turno de mañana del día 15 de junio de 2005, dos enfermeras, dos auxiliares de enfermería y una encargada del servicio de limpieza, manifiesta que “Tanto la que suscribe como dichas personas no tenemos constancia ni conocimiento del hecho que se reclama y no existían averías ni desperfectos que pudieran ser causa del incidente por pérdidas de agua en dicho aseo de enfermos. No existiendo ningún parte al Servicio de Mantenimiento del Centro en días anteriores ni posteriores al incidente reclamado”.

7. El día 24 de noviembre de 2005 se elabora el Informe Técnico de Evaluación por la Subinspectora de Prestaciones Sanitarias designada al efecto. En dicho informe, una vez constatada la realidad del accidente y las lesiones producidas, se propone la desestimación de la reclamación, por entender que no existe nexo causal “entre el funcionamiento del servicio sanitario público y los daños sufridos por la reclamante ya que no se ha demostrado que la caída se haya producido por una avería o desperfecto en dicho baño, que justificase la existencia de pérdidas de agua”. Señala, también, “Incluso de ser cierto, como sostiene la reclamante, que a su caída pudo contribuir la presencia de un pequeño charco de agua en el baño (hecho que no ha podido ser probado), esa

concreta circunstancia no sería imputable a la administración, pues descartadas la averías, el origen del agua bien podría ser el uso normal del aseo por parte de los pacientes o de los propios acompañantes”.

**8.** A la vista de lo actuado, con fecha 24 de noviembre de 2005, el órgano instructor acuerda la “suspensión del procedimiento general y el inicio de un procedimiento abreviado de acuerdo con lo establecido en el Capítulo III del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial”. Con fecha 2 de diciembre se notifica al representante de la reclamante la apertura de procedimiento abreviado, se le adjunta, también, una relación de los documentos obrantes en el expediente a fin de que pueda obtener copia de los mismos, y, por último, se le concede un plazo máximo de cinco días para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

**9.** Con fecha 5 de diciembre de 2005, con carácter previo a la vista del expediente, el día 12 de diciembre, el representante de la reclamante formula alegaciones. El día 13 de diciembre realiza nuevas alegaciones ampliando las anteriormente efectuadas, en las que se discrepa del Informe Técnico de Evaluación, “ya que la existencia de agua en el suelo no significa imperativamente una avería o desperfecto en el baño, sino que pudo deberse a otras causas, como por ejemplo una limpieza defectuosa. Por tanto estamos ante un hecho irrefutable (agua en el suelo), un suelo deslizante en mojado, y una caída a consecuencia de lo anterior (nexo causal), que determinan objetivamente la responsabilidad patrimonial de la Administración, según reiterada jurisprudencia.” En referencia a la doctrina del Consejo de Estado sobre la responsabilidad de la Administración en el adecuado mantenimiento de las vías públicas, el representante de la reclamante la considera de aplicación en este caso, “ya que la caída se debió a un suelo carente de cualidades antideslizantes en mojado”.

Señala, también, en sus alegaciones que todos los datos ya han sido aportados al expediente y que la documentación obrante en el mismo es suficiente para determinar la responsabilidad. No obstante propone la posibilidad, de estimarse necesario, de una revisión médica de su cliente para emitir informe de su curación.

**10.** El día 22 de diciembre de 2005, el Instructor elabora propuesta de resolución, en sentido desestimatorio. Reitera las tesis del Informe Técnico y considera que no cabe apreciar nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público sanitario, ya que, “no se ha acreditado la existencia de agua en el baño donde se produjo la caída, ni el personal que trabajaba ese día en el turno de mañana (incluida la limpiadora), tuvo constancia de los hechos reclamados”. Concluye que no se dan los requisitos exigidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, porque, en palabras que reproduce del mencionado Informe, “no cabe apreciar nexo causal, relación causa-efecto entre el funcionamiento del servicio sanitario público y los daños sufridos por la reclamante ya que no se ha demostrado que la caída se haya producido por una avería o desperfecto en dicho baño, que justificase la existencia de pérdidas de agua”.

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de fecha 11 de enero de 2006, registrado de entrada el día 13 de enero de 2006, V.E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias, objeto del expediente número ....., de la Consejería de Salud y Servicios Sanitarios, adjuntando a tal fin original del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo según lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, de conformidad con lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para solicitar la reparación del daño causado, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que originaron la reclamación. El Principado de Asturias está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** La reclamación por responsabilidad patrimonial se interpuso el día 5 de julio de 2005 y la reclamante sufrió el accidente el día 15 de junio de 2005. La reclamación, por tanto, se presenta dentro del plazo establecido en el artículo 142.5 de la LRJPAC, que dispone que “en todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas”.

**CUARTA.-** El procedimiento que rige la tramitación de los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública es el regulado en el Título X de la LRJPAC, desarrollado 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 (en adelante, Reglamento de Responsabilidad Patrimonial). Procedimiento al que, en virtud de la disposición adicional duodécima de la LRJPAC, están sujetas las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicas, así como las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellas. En esta materia, ambas normas tienen el carácter de legislación básica para el Principado de Asturias.

La LRJPAC, en su artículo 143, dispone la posibilidad de tramitación de un procedimiento abreviado: "1. Iniciado el procedimiento general, cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, el órgano competente podrá acordar la sustanciación de un procedimiento abreviado, a fin de reconocer el derecho a la indemnización en el plazo de treinta días". El Capítulo III del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial desarrolla dicho procedimiento.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites legal y reglamentariamente establecidos de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

No obstante, se observa que al escrito inicial del representante interponiendo la reclamación se acompaña documento firmado por la reclamante designándole como abogado para la realización de las gestiones que fueran necesarias en relación con la reclamación presentada. Este documento privado de apoderamiento carece de firma legitimada con arreglo a derecho y no consta comparecencia alguna ante el órgano administrativo competente, en los términos exigidos por el artículo 32.3 de la LRJPAC que dispone que "Para formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a

derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado". A pesar de lo expuesto la Administración no cuestionó la suficiencia ni legalidad del poder.

Este defecto, sin embargo, podrá ser subsanado por el órgano instructor con carácter previo a la resolución del procedimiento, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 32.4 de la LRJPAC, que dispone que "La falta o insuficiente acreditación de la representación no impedirá que se tenga por realizado el acto de que se trate, siempre que se aporte aquella o se subsane el defecto dentro del plazo de diez días que deberá conceder al efecto el órgano administrativo, o de un plazo superior cuando las circunstancias del caso así lo requieran".

En cuanto al plazo para resolver este expediente por el procedimiento abreviado, se ha sobrepasado ampliamente el de 30 días que establece el artículo 143.1 de la LRJPAC. Acordado el inicio de tal procedimiento con fecha 24 de noviembre de 2005, la consulta que se eleva a este Consejo para el preceptivo dictamen tiene registro de entrada de 13 de enero de 2006. No obstante, ello no impediría la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b) de la referida LRJPAC.

**QUINTA.-.** En relación con la tramitación e instrucción del procedimiento, debemos llamar la atención sobre el acuerdo del Instructor de fecha 24 de noviembre de 2005, por el que suspende el procedimiento general y se inicia un procedimiento abreviado de responsabilidad patrimonial. A juicio de este Consejo la instrucción del expediente adolece de un defecto esencial, ya que no debió tramitarse por el procedimiento abreviado, regulado en el artículo 143 de la LRJPAC para un supuesto distinto.

El citado acuerdo sólo es posible cuando concurren dos requisitos, tal como establece el mencionado precepto: que sea inequívoco el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, por un lado, y que sea inequívoca la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización,

por otro. La finalidad del procedimiento abreviado la enuncia el inciso final de dicho precepto: "a fin de reconocer el derecho a la indemnización en el plazo de treinta días". En otras palabras, se trata de beneficiar al reclamante, agilizando la tramitación administrativa, cuando la Administración admite su responsabilidad patrimonial y sabe con certeza el daño producido y la cuantía de la indemnización a reconocer. De no concurrir alguno de esos requisitos, no ha lugar al procedimiento abreviado. La reducción de plazos y la propia alteración del carácter determinante e impeditivo que en estas consultas tiene el dictamen de este Consejo (artículo 44.3 de nuestro Reglamento en relación con el artículo 17.1 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial) suponen un claro perjuicio para el interesado y una restricción de sus derechos.

El Informe Técnico de Evaluación, fechado el día 24 de noviembre de 2005, considera que no queda acreditada la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio sanitario público y los daños sufridos por la reclamante, ya que no se ha demostrado que la caída se haya producido por una avería o desperfecto en el baño que justificase la existencia de pérdidas de agua, proponiendo la desestimación de la reclamación. Con este informe como pieza fundamental, el Jefe del Servicio de Inspección Sanitaria de las Prestaciones Sanitarias ordena la suspensión del procedimiento general y acuerda la iniciación del procedimiento abreviado. Podría comprenderse su decisión si, discrepando con rotundidad de su contenido y conclusión, pensase proponer la estimación de la reclamación y tuviese clara la cuantía de la indemnización, pero no es el caso. En su Propuesta de Resolución de 22 de diciembre de 2005 se adhiere a los argumentos vertidos en dicho informe sobre la no acreditación del nexo causal y propone "DESESTIMAR la reclamación que por responsabilidad patrimonial ha presentado Don ..... en representación de Doña .....".

Ignora este Consejo Consultivo los motivos que impulsaron a iniciar el procedimiento abreviado. Desde luego, entre ellos no pudo estar el de resolver con más celeridad el expediente, pues queda dicho que el plazo de treinta días

que establece el artículo 143.1 de la LRJPAC para concluir dicho procedimiento ya se había sobrepasado en el momento de recabar este dictamen.

Pero, cualesquiera que fueran los motivos, consideramos que el procedimiento seguido en la tramitación del expediente, al suspender el Instructor el procedimiento general e iniciar un procedimiento abreviado sin concurrir los requisitos que establece el artículo 143 de la LRJPAC, incumple de plano lo dispuesto en el Título X de la citada Ley, debiendo subsanarse dicho incumplimiento mediante la tramitación del procedimiento general legalmente exigible.

En la adopción del criterio que acabamos de dejar expresado, este Consejo no ha olvidado valorar la posibilidad de aplicación del principio de economía procesal. Justamente pensando en él, entendemos que, en general, no procede su aplicación cuando ha de hacerse en conflicto con el principio de seguridad jurídica y pueda conllevar merma y detrimento de aspectos o elementos preceptivos del procedimiento constituidos en garantía de derechos de los particulares; así, la duración del período de audiencia en el que el interesado pueda sopesar y formular cuantas alegaciones y justificaciones estime pertinentes, el plazo que la ley otorga a este Consejo Consultivo para emitir su dictamen o el propio carácter determinante e impeditivo de éste. En definitiva, entendemos que, cuando –como propone la Administración en el caso que examinamos- se trata de desestimar una pretensión, no procede la aplicación de un criterio antiformalista, con menoscabo de trámites esenciales para los interesados. El loable objetivo de resolver con celeridad un procedimiento se satisface mejor con una reducción de los plazos en aquellos trámites y actuaciones cuya ejecución incumbe a los órganos administrativos y, particularmente, al instructor.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina: Que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta solicitada. Que debe retrotraerse el procedimiento al momento en el que se

acordó su suspensión y levantarse ésta, para a continuación proseguir el procedimiento por su tramitación ordinaria o general, salvo que concurran los requisitos legalmente exigidos para el inicio del procedimiento abreviado en los términos que hemos dejado expuestos en la consideración Quinta del cuerpo de este Dictamen, y, una vez formulada nueva propuesta de resolución, recabar a este Consejo el preceptivo dictamen. Con carácter previo a la resolución de la reclamación se ha de requerir a la reclamante que acredite la representación otorgada conforme a lo dispuesto en el artículo 32.4 de la LRJPAC.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.