



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen **141/2011**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 27 de junio de 2011, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 10 de marzo de 2011, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia del accidente sufrido en el Centro de Personas Mayores Murcia II (expte. **56/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 10 de febrero de 2010 tiene entrada en el registro del Instituto Murciano de Acción Social (IMAS) escrito de x, en el que expone que *"con fecha 11/12/08 tuve una caída en el Centro de Personas Mayores Murcia II, por la que sufrí sendas lesiones en el codo y en el brazo izquierdo, siendo trasladado de urgencia en ambulancia al Hospital Universitario Morales Meseguer, donde fue intervenido quirúrgicamente. El motivo de la caída se debió al mal estado en que se encontraban las escaleras del Centro de Personas Mayores, si bien el sistema antideslizante de los escalones se encontraba varios milímetros por encima de los mismos, no cumpliendo con los requisitos legales exigidos por la normativa en vigor, en cuanto a las medidas de seguridad en lugares públicos"*.

También autoriza a la letrada x para que retire copia del expediente administrativo incoado con motivo de la caída sufrida, a que hacen referencia los hechos descritos.

SEGUNDO.- Entre los antecedentes que figuran en el expediente, cabe reseñar:

1. La hoja de registro de incidencias del Centro del Día de Personas Mayores Murcia II

en la que se describe lo sucedido: *"bajando por las escaleras desde la 1ª planta a la parte baja del salón, con el grupo del taller de la experiencia, el socio sostenía en sus manos una cesta mediana, al poner el pie en uno de los escalones del último trozo dió un mal paso en el escalón, perdió el equilibrio y cayó hasta el suelo".*

2. La comunicación de 12 de diciembre de 2008 del Director del Centro del Día de Personas Mayores a la Dirección General competente, en la que expresa que *"la caída se produjo bajando las escaleras (portaba una gran cesta de frutas con la que iba a obsequiar a una trabajadora social tras su maternidad) y, según refiere, se le enganchó el tacón del zapato en una de las escuadras situada en cada escalón con la finalidad de evitar hacerlos resbaladizos. Dicha escuadra levanta del escalón unos 4 milímetros. Aún desconociendo si dichas escuadras fueron el motivo de la caída o se trató de un tropezón accidental, en los próximos días procederé a sustituir dichas escuadras por otro sistema más seguro".*

3. Un telefax de 19 de diciembre de 2008, remitido por el Director del Centro del Día de Personas Mayores a la correduría de seguros --, poniendo en su conocimiento el accidente ocurrido el 11 anterior, señalando que antes de terminar el año se procederá a sustituir los protectores de escalones por cintas antideslizantes adhesivas, por si precisan realizar antes una inspección ocular.

TERCERO.- Con fecha 8 de octubre de 2010, x formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente al IMAS, por los daños sufridos como consecuencia de la caída que aconteció cuando bajaba las escaleras del Centro de Día de Personas Mayores Murcia II en Santa María de Gracia, cuya cuantía no concreta en ese momento.

Imputa la caída sufrida al incorrecto sistema antideslizante de los escalones del Centro, tropezando con la banda metálica instalada en los mismos, que lejos de evitar caídas de los usuarios las provoca, como es su caso, al tropezar con dicha banda porque sobresalía varios centímetros por encima del escalón. También que con posterioridad fueron sustituidos por otros de banda de goma antideslizante.

Señala que fueron testigos de la caída otros socios, así como los agentes de la Policía Local del Ayuntamiento de Murcia, que se personaron en el lugar sólo unos minutos después del accidente, al igual que una ambulancia que le desplazó al Hospital Universitario Morales Meseguer, donde fue intervenido quirúrgicamente.

En relación con las lesiones sufridas, que han sido graves según expone, aporta un

informe de 15 de abril de 2010 del Dr. x, del que resume los siguientes aspectos:

- Fue diagnosticado de fractura conminuta supra-inter-condilea de húmero izquierdo en el Hospital Morales Meseguer. Desde entonces ha sufrido tres operaciones, y ha recibido tratamiento rehabilitador, siendo dado de alta con carácter definitivo el 21 de octubre de 2009, de forma que ha precisado 303 días de asistencia médica, de los que 38 han sido de hospitalización, 208 con impedimento para sus ocupaciones y 57 sin impedimento.

- Las secuelas definitivas son concretadas en las siguientes:

- Codo izquierdo limitado y doloroso...6 puntos.
- Extirpación de la cabeza del radio...3 puntos.
- Axonotmesis parcial severa cubital izquierdo...8 puntos.
- Material de osteosíntesis...1 punto.
- Perjuicio estético moderado...6 puntos.

CUARTO.- Admitida a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, mediante Orden del Consejero de Política Social, Mujer e Inmigración de 28 de octubre de 2010, se notifica al reclamante, al mismo tiempo que se le requiere para que concrete la cuantía indemnizatoria reclamada, presentando escrito el 26 de noviembre siguiente en el que se cuantifica el daño en 34.196,98 euros.

Asimismo consta que se ha notificado a la compañía de seguros del ente público, a través de la correduría de seguros.

QUINTO.- Recabado el informe del Director del Centro donde se produjo el accidente, fue evacuado el 25 de noviembre de 2010 con el siguiente contenido:

"El pasado 11 de diciembre de 2008, mientras x bajaba las escaleras del centro desde la primera planta (sin cogerse al pasamanos pues portaba una cesta de frutas en las manos) y a pocos escalones de llegar al piso bajo, sufrió una caída con fractura de codo izquierdo.

Ante tal circunstancia, el personal de servicio avisó al 112. Tras la llamada, se personó la policía local (unos agentes de barrio que frecuentan nuestro centro) y a continuación el personal médico con la ambulancia. El x fue trasladado al servicio de urgencias del hospital Morales Meseguer.

Analizando el motivo originario de la caída, el x refiere que "el pie se le enganchó en el escalón". Lo cierto es que los escalones contaban con unas bandas metálicas antideslizantes que en algunos puntos de los escalones levantaban unos milímetros (ver documentos fotográficos).

Sin poder determinar si el origen de la caída fue fortuito u ocasionado por una de las bandas metálicas, remitió comunicación del siniestro a la Dirección General de Personas Mayores del IMAS y a la compañía aseguradora, indicando a ésta última que iba a proceder a sustituir los protectores antideslizantes por otro sistema que evitara futuros tropiezos, en los siguientes términos: "En las próximas fechas y antes de terminar el año procederá a sustituir los protectores de los escalones por cintas antideslizantes adhesivas. Si precisan realizar alguna inspección ocular previa les ruego que lo hagan antes de llevar a cabo la modificación".

Dichas bandas fueron sustituidas 2 meses y medio más tarde, tras realizar el reportaje fotográfico.

Con fecha 30 de marzo remití nuevo informe al Servicio Jurídico del IMAS adjuntando:

- Parte de incidencias realizado por el personal de turno que presencia la caída.*
- Comunicación de la incidencia a la Dirección General de Personas Mayores del IMAS.*
- Comunicación de la incidencia a la compañía aseguradora.*
- Carta que el afectado entrega a esta dirección reclamando a la aseguradora los daños y perjuicios sufridos.*

Acompaño al presente informe documentos fotográficos en color de los escalones y las bandas metálicas".

SEXTO.- El 2 de diciembre de 2010, el arquitecto de la Oficina Técnica del IMAS emite informe en el que expresa lo siguiente:

"1) La escalera del Centro del Día estaba formada por peldañado de piedra artificial o terrazo moldeado pulido, en consonancia con el resto del pavimento, con un mamperlán antideslizante de aluminio en el borde de cada peldaño, con sistema de colocación solapado, por lo que quedaba ligeramente sobreelevado del plano de huella del peldaño.

2) Este sistema antideslizante era habitual en la época de la construcción de la escalera, encontrándose colocado en numerosos centros para personas mayores, incluso en la actualidad.

3) Dado que el técnico que suscribe no comprobó el estado de la escalera tras la caída del usuario, no se tiene constancia de que la pieza de aluminio existente se encontrara en mal estado, levantado o despegado de su ubicación.

4) Con posterioridad a la construcción de la escalera de este centro y/o de la banda antideslizante de aluminio, ha venido apareciendo diversa normativa de aplicación sobre las escaleras para uso de personas con discapacidad, en la que se prescribe que la banda antideslizante en borde de escalones se encuentra enrasada con el plano de la huella en los peldaños. Entre la normativa se encuentra la Orden de 15 de octubre de 1991 de la CARM y la Ley 5/1995, de 7 de abril, de condiciones de habitabilidad, así como el Código Técnico de la Edificación.

5) En ningún caso, la normativa citada tiene carácter retroactivo ni habilita plazo para adecuación de las escaleras existentes a la nueva legislación, que es de aplicación para obras nuevas o de rehabilitación integral".

SÉPTIMO.- Del centro tramitador de siniestros de la aseguradora -- se remite un escrito, en el que se expresa que no han quedado suficientemente demostradas las circunstancias alegadas, ni se ha probado que el funcionamiento normal o anormal de la Administración Pública haya sido la causa eficiente y adecuada del daño reclamado, ya que según se desprende del informe

técnico:

"Realizada visita al Centro de Día de Personas Mayores Murcia II, se puede observar la existencia de una escalera de acceso a la 1ª planta del edificio y que ésta posee la huella y la contrahuella de terrazo pulido (...).

El Director del Centro nos comunica que en la fecha de producirse el accidente existía una franja de señalización antideslizante (fotografía nº. 1) con la misma funcionalidad pero con características diferentes a la actual, y que se comunicó a la compañía de seguros el cambio que se iba a realizar.

Entendemos que dichas bandas, que sobresalen sólo unos milímetros, son para que los usuarios no resbalen cuando el suelo o su calzado esté mojado. Indicar también que son perfectamente visibles.

Vista la documentación aportada, entendemos que la responsabilidad no corresponde a nuestro asegurado dado que los daños que se reclaman no tienen su origen en una mala actuación de la Administración, siendo los mismos de carácter fortuito.

Entendemos que a toda persona que realiza actividades en espacios municipales, también se le ha de exigir un mínimo de diligencia a la hora de realizar cualquier actividad, porque de lo contrario estaríamos convirtiendo a la Administración Pública en aseguradora universal de cualquier evento que sucediese en la misma".

OCTAVO.- La propuesta de resolución, de 20 de febrero de 2011, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, al no concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial, concretamente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por la parte reclamante.

NOVENO.- Con fecha 10 de marzo de 2011 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), en relación con el 12 del 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 (RRP).

SEGUNDA.- Plazo, legitimación y procedimiento.

1. En lo que respecta al plazo, el artículo 4.2 RRP dispone que 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 el caso de daños a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas. El accidente sobre el que versa el presente procedimiento ocurrió el 11 de diciembre de 2008, pero el alta médica se recibe por el interesado el 9 de octubre de 2009, según el informe pericial de parte, formalizando la reclamación ante la Administración regional el 8 de octubre de 2010, en el límite pero dentro del plazo del año reglamentariamente previsto para ello.

2. El reclamante, al sufrir los perjuicios imputados a la actuación administrativa, consistente en un inadecuado mantenimiento de las instalaciones en que se presta el servicio público, ostenta la condición de interesado para ejercitar la acción de reclamación, a tenor de lo dispuesto por el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), en relación con el 4.1 RRP.

En lo que respecta a la legitimación pasiva, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siendo la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración competente para resolver el presente procedimiento, al tratarse de unos presuntos daños imputados al funcionamiento del IMAS, en el que se integra el Centro de Personas Mayores Murcia II donde se produjo la caída.

3. El procedimiento seguido por la Administración instructora se ha acomodado, en términos generales, a las normas jurídicas aplicables a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la LPAC y del RRP, salvo el plazo máximo para resolver, de conformidad con lo previsto en el artículo 13.3 RRP.

TERCERA.- Concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial.

Los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública son, como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia (por todas, la STS, Sala 3ª, de 21 de abril de 1998):

a) que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos real, concreta y susceptible de evaluación económica.

b) que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla.

c) que la lesión sea imputable a la administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

d) que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso de fuerza mayor.

En el presente supuesto no se imputa el daño a la actuación de los servicios sociales, sino a sus elementos materiales (Centro de Mayores), en donde se presta dicho servicio, por lo que conviene recordar que cuando el elemento real presuntamente causante del daño está dedicado o afecto a un servicio público, no cabe considerar dicho elemento ajeno al servicio. Pues como recuerda la Sentencia anteriormente citada *"...lo que distingue la actividad administrativa en el sentido de los servicios públicos a los que se refiere la ley cuando disciplina la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, no es que sus elementos instrumentales sean diferentes o estén modificados en función de una actividad prestacional o de otra índole de la Administración, sino el fin a que en su conjunto la actividad administrativa se dirige (satisfacción de los intereses generales), el carácter con que lo hace (de modo continuo o regular), los límites a que está sujeta (los fijados por la atribución de potestades por el ordenamiento jurídico) y las prerrogativas inherentes a la específica regulación del ejercicio de las potestades en el marco del derecho público. Los elementos personales o reales que se integran en la actividad administrativa no deben ser diferentes de los necesarios para el desarrollo de cualquier actividad humana útil o productiva, pues su característica radica en la afección teleológica o instrumental al servicio..."*. Desde este punto de vista no ofrece duda que

la zona donde se produjo la caída se integra instrumentalmente en el servicio público.

Ahora bien, el carácter objetivo de la responsabilidad administrativa no supone que se responda de forma automática, tras constatar la realidad de la lesión. La Sentencia del TS de 13 de Septiembre de 2002 unifica criterios en torno al alcance de la responsabilidad objetiva de la Administración respecto al funcionamiento de sus servicios públicos, recordando: *"reiterados pronunciamientos de este Tribunal Supremo que tiene declarado, en Sentencia de 5 junio de 1998 (recurso 1662/94), 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, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico?. Y en la sentencia de 13 de noviembre de 1997 (recurso 4451/1993) también afirmamos que aún 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".*

En materia de responsabilidad patrimonial ha de partirse de la regla de que corresponde a los reclamantes probar la realidad de los hechos que alegan, la certeza de las lesiones que aducen y la relación de causalidad entre el evento lesivo y el actuar de la Administración (arts. 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y 6 RRP) y a la Administración la de los hechos que la desvirtúen (art. 217.3 de la referida LEC), sin perjuicio del deber de colaboración para el esclarecimiento de los hechos que pesa sobre la Administración.

En el supuesto que nos ocupa, este Órgano Consultivo considera que el reclamante no ha acreditado que la caída se produjera por el estado de las escaleras del Centro de Personas Mayores Murcia II y, por tanto, la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

Seguidamente se analizan cada una de estas afirmaciones y las pruebas que, al respecto, se han desplegado:

1ª) Se ha acreditado en el presente procedimiento que el reclamante sufrió una caída el 11 de diciembre de 2008 en el Centro indicado, mientras bajaba las escaleras desde el primer

piso a la planta baja. Como consecuencia de dicha caída, sufrió una fractura a nivel del codo izquierdo, siendo sometido a tres intervenciones.

2ª) Sin embargo, no se ha acreditado que la caída se debiera a un riesgo generado por la Administración, en atención a las siguientes circunstancias.

- Según la descripción que se contiene en la hoja de registro de incidencias, que se cumplimentó el mismo día de los hechos, la caída se produjo cuando el usuario bajaba las escaleras, sin agarrarse al pasamanos, porque portaba una cesta de frutas para obsequiar a una trabajadora social, dando un mal paso en uno de los últimos escalones, perdiendo el equilibrio. Por lo tanto, de los hechos descritos se infiere que su actuación tuvo una intervención determinante en la caída.

- *A sensu contrario*, el reclamante no ha acreditado que la caída tuviera su origen en el sistema antideslizante de los escalones del Centro, a diferencia de la Administración que sí ha probado, a través del informe del arquitecto de la Oficina Técnica del IMAS, que en la fecha de producción del accidente existía una franja de señalización antideslizante, conforme al sistema habitual adoptado en la época de construcción de las escaleras, encontrándose el mismo en numerosos Centros para Personas Mayores, incluso en la actualidad. Con posterioridad, se modificó la normativa aplicable, que prescribe que la banda antideslizante en borde de escalones se encuentre enrasada con el plano de la huella de los peldaños, sin que se estableciera su aplicación con efecto retroactivo. No obstante, debido al trasiego de personas, y tras el incidente producido, la Administración acordó la colocación de franjas antideslizantes señalizadoras de cambio de nivel en el borde de cada uno de los peldaños. El hecho de que se modificara el sistema antideslizante derivado de la construcción, no implica que la Administración reconozca que la caída concreta del reclamante tuviera su origen en el implantado, sino que lo hizo para incrementar la protección de los usuarios de estos Centros.

- Teniendo en cuenta que la ocupación estimada de la primera planta es de 100 personas, si el sistema antideslizante instalado no hubiera sido el apropiado se habrían producido otros accidentes anteriores, a los que el reclamante no hace referencia, ni tampoco la Dirección del Centro de Día de Personas Mayores.

Por ello, este Órgano Consultivo considera que no se acreditan defectos en la escalera con infracción de los estándares de normalidad, que provocasen la caída del reclamante, por lo que no resulta probada la existencia de nexo causal. En igual sentido, la Sentencia de 13 de noviembre de 2009, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia.

Es más, en el presente caso, como se ha indicado, la conducta del propio perjudicado pudo ser determinante del daño producido, al descender las escaleras sin agarrarse del pasamanos, sosteniendo una cesta entre sus manos (STS, Sala 3ª, de 24 de junio de 2009).

En suma, en ausencia de otra prueba por parte del reclamante, este Órgano Consultivo no puede dar por probado el nexo causal, a la vista de que los informes coinciden en que este elemento constructivo cumplía la normativa aplicable a la construcción; tampoco se ha acreditado la antijuricidad del daño, para poder dictaminar la estimación de la reclamación.

Por último, este Consejo ha dictaminado en igual sentido al presente en los Dictámenes 10/2003 y 149/2010.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Procede dictaminar favorablemente la propuesta de resolución, al no haberse acreditado los requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial de la Consejería de Política Social, Mujer e Inmigración.

No obstante, V.E. resolverá.