



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **197/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 27 de junio de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Sr. Director Gerente del Servicio Murciano de Salud (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Sanidad y Política Social), mediante oficio registrado el día 12 de noviembre de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en un centro hospitalario (expte. **375/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 15 de junio de 2010, x presentó escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida al Servicio Murciano de Salud (SMS), en la que, en síntesis, reclama indemnización por la caída sufrida el día 16 de junio de 2009 en el recinto del Hospital Santa María del Rosell (HSMR), de Cartagena; en concreto, según afirma, iba paseando por una acera de dicho recinto cuando tropezó con dos losetas que se encontraban levantadas y cayó al suelo; para contrarrestar la caída se apoyó en la mano izquierda lesionándose. Añade que en el momento de la caída perdió el conocimiento, siendo trasladada por otros peatones que circulaban por la zona al servicio de Urgencias del citado Hospital, donde se le diagnosticó de contusión con hematoma en tercer dedo de la mano izquierda. A continuación la reclamante narra la evolución de sus lesiones con el resultado final de alta médica con secuelas. Considera que existe una grave responsabilidad de la Administración sanitaria por la deficiente conservación de la acera del recinto hospitalario, solicitando que se le indemnice en la cuantía de 12.297,06 euros, por los 203 días de baja (139 impeditivos y 64 no impeditivos), 3 puntos de secuelas y gastos médicos.

Se adjunta a la reclamación la siguiente documentación:

1. Informe pericial de valoración del daño corporal, en el que el facultativo actuante indica lo siguiente:

*1) La incapacidad temporal la valoro hasta al estabilización lesional con fin de tratamiento rehabilitador en enero de 2010, de ellos considero 139 días impeditivos en los que ha tenido sucesivas inmovilizaciones de la mano con férula, sindactilia, férula de stack y dolor e incapacidad de la mano, los considero como impeditivos hasta que es valorada con fecha 02/11/09, en esa exploración ya no habla de edema, solo habla de dolor y limitación funcional en los últimos grados, en los que ya es compatible con una mayor movilización y utilización de la mano. En total serían 203 días. Comentar que el proceso se ha alargado mucho en el tiempo, puesto que, desde inicio no se diagnosticó el arrancamiento del tendón extensor, pasó desapercibido, lo que complicó mucho la recuperación y la*

evolución del proceso.

2) En cuanto a las secuelas considero que el dolor en la base de la mano y la rarefacción diagnosticada por ecografía, se puede valorar como artrosis postraumática y/o mano dolorosa en 1 punto.

3) Así como, la limitación de la extensión de los últimos grados de la metacarpofalángica se puede valorar dentro del apartado limitación articulación metacarpofalángica, también en un punto de secuela.

4) Todo esto hace que en aplicación de la fórmula de secuelas concurrentes obtengamos una valoración total de 2 puntos.

5) Como perjuicio estético considero 1 punto por las deformidades de las articulaciones tanto metacarpofalángicas como la interfalángica distal.

6) No considero incapacidades permanentes capaces de ser valoradas por la tabla IV del baremo, puesto que no hay pérdidas funcionales que supongan una merma de las actividades de la vida diaria.

7) Para la estabilización lesional ha precisado asistencia de urgencias en varias ocasiones, consultas traumatológicas, inmovilización, tratamientos ortopédicos diversos, tratamientos farmacológicos y tratamiento rehabilitador".

2. Comparecencia de la reclamante en la oficina de atestados de la Policía Local de Cartagena, efectuada el mismo día del accidente, a las 14:44 horas, en la que se recoge la siguiente manifestación:

"Que, sobre las 12:30 horas del día 16 de este mes de Junio, caminaba por la acera norte del Paseo de Alfonso XIII.

Que, llegada al acceso de la zona de estacionamientos del Hospital del Rosell, justo en su entrada, sin darse cuenta ha tropezado con dos losas (de la propia acera) las cuales se encontraban levantadas y fuera de su alojamiento. Cosa que, le ha provocado su caída y consecuencia de ello unas lesiones.

Como quiera que, estaba cerca de Urgencias de dicho centro hospitalario fue hasta allí para que le asistieran, de lo que se adjunta parte facultativo.

Que, la presente comparecencia la efectúa con la intención de poner el hecho en conocimiento con el fin de que reparen la acera y reclamar lo que en derecho le corresponda".

Afirma x que en el atestado que levantó la Policía figuran fotografías del lugar de la caída. Indica también que tiene constancia que, a los pocos días del siniestro, el desperfecto en la acera fue en primer lugar señalado y, posteriormente, reparado.

Finaliza solicitando que se practique prueba documental consistente en dar por reproducidos los documentos que acompaña a su reclamación, así como que se recabe atestado núm. 1681-09 (A) instruido por la Policía Local de Cartagena.

**SEGUNDO.-** Por la Gerencia del Área de Salud II se remite informe de la Jefatura de Mantenimiento de dicho centro hospitalario, en el que se indica lo siguiente:

*"Respecto a la Reclamación Patrimonial interpuesta por x, sobre caída en acera frente Ambulatorio en zona de aparcamiento, hechos acaecidos el 16 de junio de 2009, he recabado información de las personas que de una u otra forma podían recordar el incidente, x (responsable de mantenimiento) y los albañiles de mantenimiento x, y, los cuales se acuerdan de haber reparado dos losas que se movían en esa acera pero que cuando las arreglaron no estaban fuera de su alojamiento.*

*En el caso de que hubieran estado fuera de su lugar no sería como consecuencia de trabajos a realizar o ya realizados en esa acera, no se trataba de tapas de arqueta fuera de su marco, ni de trabajos de apertura de zanj as o registros que se hubieran quedado sin terminar".*

**TERCERO.-** Con fecha 7 de septiembre de 2012, el Director Gerente del SMS dictó resolución de admisión a trámite de la reclamación, la cual fue notificada a los interesados (reclamante y compañía aseguradora de dicho Ente), al tiempo que se les comunicaba la apertura del trámite de audiencia, a fin de que pudieran formular las alegaciones y presentar los documentos que considerasen pertinentes.

**CUARTO.-** Por la interesada, a través de letrada, se solicita se lleve a cabo la práctica de la prueba interesada en su escrito de reclamación, es decir, que se incorpore al expediente el atestado núm. 1681-09 (A). Con la misma fecha la reclamante presenta alegaciones en las que afirma lo siguiente:

*"El daño causado es consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos de dicho Hospital Santa María del Rosell, siendo la causa del daño.*

*Quedando acreditado que las losas levantadas de la acera se encontraban en mal estado, sobresaliendo de su alojamiento, y sin señalar, por lo que fue causa eficiente para la producción de la caída y de las lesiones de x.*

*Tenemos constancia de que las losas fueron reparadas y prueba de ello es que el responsable de mantenimiento x y los albañiles x, y, recuerdan haber reparado dos losas que se movían en esa acera, pero que cuando las*

*arreglaron no estaban fuera de su alojamiento. Es decir reconocen que las losas se movían, por lo tanto estaban sueltas lo que esa causa suficiente para provocar la caída lo que evidencia que no se encontraban bien sujetas al suelo como debían estar y que sobresalían de su alojamiento; ya que de estar bien colocadas no debieron realizar trabajo alguno de reparación".*

**QUINTO.-** Solicitada a la Policía Local la remisión de copia de los antecedentes que tuviera sobre el caso, el Servicio de Policía Judicial de Tráfico del Ayuntamiento de Cartagena remitió oficio de 24 de noviembre de 2012 en el que, tras reproducir el contenido de la comparecencia antes transcrita, concluye del siguiente modo:  
*"Realizada la inspección ocular de lugar se comprueba que, efectivamente, había dos losas de la acera levantadas dos centímetros, acotando los agentes actuantes con cintas y conos la zona hasta su reparación".*

**SEXTO.-** Otorgado un nuevo trámite de audiencia, la reclamante presentó escrito de alegaciones de fecha 14 de febrero de 2013 en el que hizo constar, en síntesis, que habían quedado acreditados los hechos alegados y la relación de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio público y el daño producido.

**SÉPTIMO.-** El 30 de octubre de 2013 el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria por considerar que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración. En especial indica que no ha quedado acreditado en el expediente que los daños sufridos por la actora sean a consecuencia del mal estado de las losas ubicadas en el recinto hospitalario.

**OCTAVO.-** En la fecha y por el órgano expresado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

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), el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo.

**SEGUNDA.-** Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, en cuanto es la persona que sufrió los daños por los que solicita indemnización.

En lo que respecta a la legitimación pasiva, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siendo la Consejería de Sanidad y Política Social competente para resolver el presente procedimiento, al tratarse de unos presuntos daños imputados al funcionamiento del servicio público regional sanitario en el que se integra el Hospital en que se produjo el accidente.

II. La reclamación fue presentada dentro del plazo de un año previsto en el artículo 4.2 RRP, ya que los hechos se produjeron el 16 de junio de 2009 y la reclamación fue registrada en el SMS el 15 de junio de 2010, por lo que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 142.5 *in fine* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), la acción se habría deducido en plazo, sin tener en cuenta la fecha posterior en la que se produjo la estabilización lesional (enero de 2010).

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos. No obstante, debió haberse solicitado, como en otras ocasiones ha hecho la Consejería consultante en supuestos similares al que nos ocupa, informe a la Inspección Médica para tener una valoración de los daños físicos alegados (duración del período de incapacidad temporal y el alcance, impeditivo o no para las ocupaciones de la reclamante, así como sobre las secuelas que se afirma padecer), distinta de la realizada en el informe médico presentado por la interesada.

### **TERCERA.-** 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):

1. Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos real, concreta y susceptible de evaluación económica.
2. Que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla.
3. Que la lesión sea imputable a la administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.
4. 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 médica de los servicios sanitarios, sino a sus elementos materiales 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 acera del recinto interior del HSMR, donde presuntamente ocurrió el accidente, se integra instrumentalmente en el servicio público, puesto que su fin es el de permitir el tránsito de los ciudadanos que acuden en demanda de asistencia sanitaria.

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 aun 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".

**CUARTA.-** Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales y los daños por los que se reclama indemnización. Inexistencia.

Según la instructora la realidad del evento dañoso no habría sido probada por la reclamante a quien incumbe a tenor de lo establecido en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con el artículo 6 RRP. Sin embargo este Órgano Consultivo estima que la interesada ha aportado los elementos de prueba a su alcance en orden a dejar acreditada la naturaleza y circunstancias de los hechos, la existencia del daño sufrido, y el agente causante del mismo.

En efecto, al escrito de reclamación se une informe médico del Servicio de Urgencias del HSMR acreditativo de la asistencia sanitaria recibido por la reclamante de forma inmediata al accidente (la asistencia se presta a las 12:27 horas del día 16 de junio y la actora en su comparecencia ante la Policía Local afirma que la caída se produjo sobre las 12:30 de dicho día); así como copia de la citada comparecencia ante la Policía Local realizada a las 14:44 de ese mismo día.

Pero lo que, a juicio de este Órgano Consultivo, resulta más esclarecedor es el contenido del informe de la Jefatura de Mantenimiento del HSMR y el del Atestado de la Policía Local de Cartagena, que vienen a respaldar la versión de los hechos dada por la reclamante. El primer documento acredita que tuvieron que realizarse trabajos de reparación de dos losetas "que se movían en la acera", lo que evidencia que el estado de la misma era defectuoso. El segundo reviste aun mayor eficacia probatoria, puesto que el mismo día de ocurrir el accidente y llevarse a cabo la comparecencia ante la Policía Local, dicha fuerza actuante comprueba, desplazándose al lugar del accidente, la veracidad de los hechos denunciados, al corroborar que "había dos losas de la acera levantadas

*dos centímetros"*, procediendo los agentes a acotar la zona con cinta y conos a fin de evitar que los viandantes circularan por ella.

Una ponderación conjunta de las anteriores pruebas permite afirmar que los hechos ocurrieron tal como mantiene la actora en su escrito de reclamación, y si la instrucción en su momento consideró que la única prueba que podía resultar válida en orden a dicha acreditación era precisamente la testifical, debió requerir a la reclamante para que aportara datos sobre esos posibles testigos, aunque no hay que olvidar que, según se desprende de lo declarado por x, ésta transitaba sola y que al caer perdió el conocimiento, por lo que aún existiendo testigos de los hechos (los que la recogieron y trasladaron al Servicio de Urgencia), resulta comprensible que los mismos no fueran identificados en su momento, lo que impediría que pudieran deponer en el procedimiento. En este sentido resulta ilustrativa la sentencia del TSJ de Aragón, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 11 de junio de 2001, que en un supuesto de caída peatonal consideró que la realidad de la misma se infería del conjunto de actuaciones practicadas (sobre todo del parte médico del Servicio de Urgencias y del informe del Servicio Municipal de Conservación de Infraestructuras), sin que obstase para ello ni la inexistencia de atestado policial, ni que la versión de los hechos tal como la presentaba la actora no fuera apoyada por prueba testifical.

Admitido, pues, como cierto que la caída se produjo en los términos que describe x en su escrito de reclamación, debe analizarse a continuación si concurre el necesario nexo de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado por aquélla.

Para determinar si el título de imputación mantenido por la afectada concurre o no, resulta conveniente analizar la doctrina plasmada por diversos órganos judiciales en la resolución de reclamaciones de responsabilidad patrimonial, formuladas por caídas sufridas por peatones a consecuencia de desperfectos existentes en las aceras.

Dicho análisis nos lleva a concluir que las decisiones judiciales son tan heterogéneas como abundante es la casuística que presenta este tipo de accidentes. Así, pueden distinguirse tres posturas doctrinales:

1.<sup>a</sup> Se estima que el daño sufrido por los particulares es antijurídico cuando el riesgo inherente a la utilización del servicio público haya rebasado los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social, debido a que se ha constatado una falta de atención y cuidado en el mantenimiento de las condiciones mínimas y elementales de seguridad en las calles (adoquines arrancados y esparcidos por el suelo -STSJ de Madrid, de 9 de febrero de 2006-; baldosas no sólo sueltas, sino en muy mal estado o destrozadas -STSJ de Valencia, de 14 de octubre de 2002-; piedras y restos de baldosas que estaban rotas sobre la acera -STSJ de las Islas Baleares, de 23 de junio de 2000-; hueco con mucha profundidad y hierros oxidados -STSJ de la Región de Murcia, de 25 de enero de 2008-).

2.<sup>a</sup> Se considera que existe concurrencia de culpas cuando junto con la constatación del incumplimiento de los estándares mínimos de seguridad exigibles para un funcionamiento eficaz del servicio público, se observa que la víctima no deambulaba con la debida diligencia a fin de evitar accidentes con este origen, por cuanto los desperfectos en la pavimentación de las aceras no pueden considerarse imprevisibles (STSJ de Andalucía, de 22 de noviembre de 2007; STSJ de Cataluña, de 9 de febrero de 2006; y STSJ de Aragón, de 17 de marzo de 2005).

3.<sup>a</sup> Finalmente existe una tercera postura doctrinal que considera que la actuación del perjudicado rompe el nexo

causal cuando el accidente se produce como consecuencia de pequeños agujeros, desniveles o grietas del asfalto, que son perfectamente sorteables si se camina con la debida diligencia y atención (STSJ de Extremadura, de 9 de octubre de 2003; SSTSJ de Andalucía, de 24 de febrero de 2006 y de 27 de septiembre de 2007; STSJ de Castilla y León, de 23 de diciembre de 2005; y STSJ de Cataluña de 20 de noviembre de 2006).

Centrándonos en el supuesto que nos ocupa el Consejo Jurídico constata que el desperfecto existente en la zona en la que cayó la reclamante no es generalizado para toda ella, sino puntual (dos losetas de toda una acera), de lo que cabe inferir que el espacio colindante con dicha anomalía se hallaba en perfecto estado, lo que hubiera permitido una deambulación segura de haberse utilizado.

Por otro lado las leves deficiencias que han resultado acreditadas (un desnivel de 2 cm), carecen de entidad suficiente para producir un accidente que, de haberse adoptado la mínima precaución exigible a todo viandante, podría y debería haberse evitado. Así el TSJ de Andalucía en la sentencia de 27 de septiembre de 2007, antes mencionada, considera que *"tampoco se aprecia relación de causalidad entre el rebaje de la acera, máximo 2 o 3 cms, que es menor en altura al que existe entre cualquier acera y la correspondiente calzada, y la caída del peatón, pues no se trataba de un socavón o un agujero apreciable, sino de una pequeña rebaja en la superficie, ocasionada, como se ha dicho, por la pérdida de varias losetas de la acera"*.

En efecto, en estos eventos dañosos producidos como consecuencia de caídas en la vía pública, se han distinguir los supuestos que implican una manifiesta infracción de los deberes de diligencia en el cuidado de dichas vías (grandes socavones o presencia de piedras), los cuales serían una manifestación de la inobservancia por parte de la Administración del deber de cuidado y vigilancia que le viene atribuida por el ordenamiento jurídico, de aquellos otros desperfectos que, por su escasa entidad, deben ser soportados por los ciudadanos. No resulta exigible -como afirma el TSJ de Cataluña en la sentencia de 20 de noviembre de 2006 aludida *ut supra*-, como fundamento de una reclamación de responsabilidad patrimonial una total uniformidad en la vía pública; resulta admisible, según la conciencia social, que el pavimento de las vías presenten fisuras o irregularidades menores, pretender la eliminación de estos pequeños desperfectos resultaría imposible e inasumible desde el punto de vista del coste que se generaría para las arcas públicas. Por otro lado, también resulta exigible al ciudadano una especial diligencia y unos deberes mínimos de cuidado, porque lo contrario supondría, como se indica en la citada sentencia, hacer un llamamiento a la falta de responsabilidad individual.

Por todo lo anterior, este Consejo Jurídico ha de concluir afirmando que el elemento que propició la caída estaba, por sus escasas dimensiones, dentro los parámetros de razonabilidad o tolerabilidad social y que, por lo tanto, no existe relación de causalidad entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento del servicio público sanitario en su vertiente de conservación de las instalaciones de su titularidad, por lo que procede desestimar la reclamación.

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

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-**Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación, al no haberse acreditado la concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria, aunque dicho documento ha de modificarse fundamentando la desestimación en los razonamientos que



se contienen en el presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

