



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **142/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 23 de mayo de 2016, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Director Gerente del Servicio Murciano de Salud (por delegación de la Excm. Sra. Consejera de Sanidad), mediante oficio registrado el día 5 de enero de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por rotura de gafas en centro hospitalario (expte. **01/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 14 de abril de 2015 se recibe en el Servicio Jurídico del Servicio Murciano de Salud escrito del Director Gerente del Hospital Universitario "Virgen de la Arrixaca" de Murcia al que adjunta escrito de solicitud de x, enfermera de dicho Hospital, en el que solicita que éste se haga cargo del importe de reparación de unas gafas que resultaron dañadas mientras atendía a un enfermo.

Relata la interesada que el 27 de marzo de 2015, a las 10 horas y mientras atendía al enfermo de la cama 22, se cae el pie del gotero sobre ella, provocando una ralladura en el cristal de las gafas, lo que altera la calidad de visión. Señala como testigos de lo ocurrido a una compañera enfermera y a una auxiliar, que presenciaron los hechos.

Adjunta a la solicitud una factura de un establecimiento de óptica por importe de 73,60 euros, de fecha 30 de marzo, en concepto de lente graduada.

SEGUNDO.- El 30 de abril de 2015, el ya aludido Servicio Jurídico, actuando en calidad de instructor del procedimiento, solicita el preceptivo informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño y que se remita declaración jurada de las testigos indicadas por la reclamante.

TERCERO.- La documentación recabada por el órgano instructor, es remitida conforme al siguiente detalle:

- Informe de la Supervisora de UCI General, según la cual tiene conocimiento de los hechos a través de la propia

reclamante, "que en el mismo día en que ocurrieron me comunicó que al colgar un suero de cristal de 500 cc en el portasueros, éste se vence hacia ella, golpeando la botella de cristal en las gafas, provocando en una de las lentes una rozadura que le impide ver con nitidez. El portasueros en cuestión era uno de los modelos antiguos, los cuales estamos retirando, que tienen menos base de apoyo y son más delgados, por lo que con el peso del suero (cristal + 500 cc de líquido) se venció hacia ella".

- Declaración de la testigo x: "El día 27 de marzo de 2015, en el box 22, se cayó el pie de gotero sobre mi compañera x, dándole un golpe en las gafas".

- Declaración de la testigo x, según la cual en la mañana del 27 de marzo de 2015, "estando aseando al enfermo de la cama 22, oí un ruido y al mirar vi a la compañera x sujetando el pie de gotero que se había caído y le había impactado en las gafas".

CUARTO.- Admitida a trámite la reclamación por resolución del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud, se ordena la instrucción del procedimiento al Servicio Jurídico del referido ente público sanitario, que, con fecha 29 de julio de 2015, procede a comunicar a la interesada la información prescrita por el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC). En la misma comunicación le confiere el preceptivo trámite de audiencia, sin que conste que la interesada haya llegado a hacer uso del mismo.

QUINTO.- Solicitado informe por el órgano instructor al Servicio de Prevención de Riesgos Laborales acerca de si la interesada ha recibido o pedido ayuda económica con motivo del accidente laboral que le ocasionó daños en sus gafas, contesta la Coordinadora de Prevención de Riesgos Laborales el 16 de noviembre de 2015 que, consultadas las bases de datos correspondientes, no consta anotación alguna sobre accidente laboral de la interesada correspondiente a los hechos relatados en la reclamación.

SEXTO.- Con fecha 10 de diciembre de 2015, el órgano instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar acreditados los hechos en los que aquélla se fundamenta, que el daño tuvo su causa en la falta de estabilidad del portasueros y la antijuridicidad del daño, dado el principio general de indemnidad de los empleados públicos en el ejercicio de sus funciones.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 5 de enero de 2016.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo 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, 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.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. Legitimación.

a) La reclamante, al sufrir los daños físicos por los que reclama indemnización, ostenta la condición de interesada para ejercitar la acción resarcitoria, a tenor de lo previsto por el artículo 139.1 LPAC, en relación con el 4.1 RRP.

La interesada es enfermera en el centro hospitalario donde ocurren los hechos.

La condición de empleada pública de la perjudicada plantea la cuestión de la aplicación a los empleados públicos del instituto de la responsabilidad patrimonial. En Dictámenes anteriores de este Consejo Jurídico, como los números 75/1999, 99/2006 y 330/2015 entre otros, se ha recogido la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sostiene que no es admisible excluir del concepto de "*particulares*" a que se refiere el artículo 139 LPAC, a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración; derecho indemnizatorio proveniente, en primera instancia, del reconocimiento realizado en el artículo 106 de la Constitución acerca de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Ello no obsta para señalar, asimismo, que la relación especial de sujeción que une al funcionario reclamante puede influir, en ocasiones, en la apreciación de la concurrencia de los requisitos generales configuradores de dicha institución necesarios para admitir el resarcimiento por este concreto título jurídico o causa de pedir, y ello tanto en lo que atañe a la adecuada relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público como, especialmente, al requisito relativo al deber jurídico de soportar dicho daño. Por otra parte, dicho título de resarcimiento opera en un plano distinto al específico relativo a las indemnizaciones a funcionarios por razón del servicio, por tener cada uno de ellos un fundamento y un alcance distinto, así como un régimen jurídico propio.

Así, el artículo 14, letra d) del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, reconoce a los empleados públicos el derecho a percibir indemnizaciones por razón del servicio y, en el mismo sentido, el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, también recoge el derecho a la prevención de riesgos laborales y a las indemnizaciones que reglamentariamente se establezcan (artículos 73 y 72,b, respectivamente), sin que su desarrollo reglamentario en el ámbito de nuestra Región prevea estos supuestos de accidentes en el desempeño de las labores propias de su personal como susceptibles de indemnización, por lo que se admite acudir a la institución de la responsabilidad patrimonial como vía para garantizar la indemnidad del empleado público en la prestación del servicio público.

No obstante, ya en el ámbito de la responsabilidad administrativa, es preciso distinguir entre los daños sufridos

por los funcionarios con ocasión del cumplimiento de sus funciones y los padecidos como consecuencia del propio funcionamiento del servicio, de forma que, en principio, sólo estos últimos deberían ser reparados en el marco de la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuando se den los requisitos a los que el ordenamiento jurídico anuda su generación.

b) La legitimación pasiva de la Administración regional deriva de la titularidad pública de los elementos materiales -mobiliario- del centro sanitario a las que se imputa el daño.

II. Plazo para reclamar.

La reclamación fue presentada el 14 de abril de 2015, dentro del plazo anual de prescripción del derecho a reclamar previsto en el artículo 142.5 LPAC y 4.2 RRP, toda vez que el incidente del que derivan los daños por los que se pretende indemnización tuvo lugar el 27 de marzo, apenas unos días antes.

III. Procedimiento.

El procedimiento seguido por la Administración instructora se ha acomodado, en términos generales, a las normas jurídicas aplicables a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial contenidas en la LPAC y el RRP, sin perjuicio de destacar el excesivo tiempo empleado en su tramitación, muy superior a los seis meses que el artículo 13 RRP prevé como máximo para su resolución.

Asimismo, cabe señalar que el trámite de audiencia se concedió cuando todavía no se había culminado la instrucción del procedimiento, en contravención de lo establecido por los artículos 84.1 LPAC y 11.1 RRP, toda vez que con posterioridad a dicho trámite se incorporó al expediente un informe de prevención de riesgos laborales del que no se dio traslado a la interesada.

No obstante, atendido el carácter estimatorio de la propuesta de resolución y de este Dictamen, no se considera necesario retrotraer las actuaciones para conferir audiencia a la interesada, pasando a conocer del fondo del asunto.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Nexos causal y antijuridicidad: existencia.

I. 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 médica de los servicios sanitarios, sino a sus elementos materiales, 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 y recogemos en nuestro Dictamen 153/2004: *"...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 el porta goteros que causó el daño en las gafas de la reclamante 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 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"*.

II. En el supuesto sometido a consulta, cabe dar por ciertos los hechos relatados por la interesada, dado el testimonio de las dos compañeras que se encontraban trabajando junto a ella en la misma estancia.

De modo que ha de considerarse probado que, como afirma la interesada, en el ejercicio de sus funciones y mientras colocaba un gotero en el soporte destinado a tal fin, éste se venció hacia ella golpeándole en las gafas. Si bien ninguna de las testigos afirma que ello le produjera daño alguno en las lentes, lo cierto es que sí atestiguan que el soporte golpeó a la enfermera en las gafas, golpe éste que resulta verosímil entender que generara una rozadura en uno de los cristales, tal y como alega la interesada y no niega la supervisora de UCI que recoge lo que le relata la enfermera el mismo día de los hechos.

El informe de dicha supervisora, además, permite vincular causalmente el accidente con el servicio público, toda vez que se indica que el porta goteros implicado en el incidente es de los modelos antiguos, *"los cuales estamos retirando, que tienen menos base de apoyo y son más delgados, por lo que con el peso del suero (cristal+500 cc de líquido) se venció hacia ella"*. De dicho informe se infiere que el soporte en cuestión no era seguro en la medida en que por su propia configuración podía no llegar a aguantar el peso de los sueros que debían ser colocados en él. Se indica, asimismo, que estaban siendo retirados del servicio, lo que parece apuntar a una falta de idoneidad para el cometido a que están destinados.

Del mismo modo no consta en el expediente que se hubiera advertido o informado a la interesada del riesgo de caída de dichos modelos antiguos al colocarles un elemento de uso tan común y generalizado en un hospital como una botella de suero de 500 cc, ni se puede deducir que cometiera ninguna actuación imprudente a ella imputable capaz de interrumpir el nexo causal entre el servicio público y el daño alegado.

Por otra parte, el daño sufrido ha de ser reputado como antijurídico, porque no existe un deber jurídico por parte de la afectada de soportarlo, de acuerdo con el principio de indemnidad a favor de los empleados públicos por aquellos daños y perjuicios que puedan sufrir en su persona o en sus bienes, por el desempeño de sus funciones o tareas, al que nos hemos referido en numerosos Dictámenes; singularmente, este Consejo Jurídico ha sintetizado su doctrina en el Dictamen 175/2009, a cuyas consideraciones nos remitimos.

En consecuencia, procede estimar la reclamación formulada, dado que concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público sanitario y el daño alegado, cuya antijuridicidad también ha quedado acreditada.

CUARTA.- Cuantía de la indemnización.

La interesada reclama el importe de sustitución de la lente dañada, que cifra en 73,64 euros, conforme acredita con copia de factura expedida en tal concepto por un establecimiento de óptica, tres días después de los hechos por los que se reclama.

Una vez más, el principio de indemnidad de los empleados públicos determina que el ejercicio de las funciones públicas que tienen encomendadas resulte neutro para su patrimonio privado personal o material, de modo que cualquier menoscabo que puedan sufrir en él como consecuencia de aquéllas haya de ser reparado en su integridad.

Procede, en consecuencia, indemnizar a la interesada en la indicada cantidad de 73,64 euros, una vez actualizada conforme a lo establecido en el artículo 141.3 LPAC.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al concurrir todos los elementos a los que se anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización debe ajustarse a lo indicado en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

