



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen **206/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de agosto de 2017, 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), mediante oficio registrado el 23 de noviembre de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en un Centro Sanitario (expte. **327/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 6 de mayo de 2016 se remitió al Servicio Jurídico del Servicio Murciano de Salud por el Director Gerente del Área de Salud I el escrito presentado por x, registrado el 5 de abril anterior, en el que expone lo siguiente:

"En fecha 21 de marzo de 2016 mientras esperaba mi turno para acceder a la consulta del Dr. x (en el Centro de Salud de Alhama de Murcia), sentada en el banco predispuesto para ello, en la sala de espera, sin motivo aparente, al levantarse un usuario el banco se soltó de los tornillos y se levantó produciendo la caída de los que aún seguíamos sentados, mi hija y yo, produciéndome a mi concretamente daño en un hombro del que estoy siendo revisada y tratada a la espera de nuevos informes. Considerando responsable del daño al Centro de Salud.

Solicito se me indemnice por los perjuicios y los daños ocasionados. Trabajo por mi cuenta como limpiadora y estoy sin realizar las faenas desde esa fecha, sin saber el tiempo de reposo, ni el alcance de la lesión".

A la citada reclamación acompaña informe médico del Dr. x, de 5 de abril de 2016, quien señala (folio 3):

"El paciente de 44 años x, tiene abierta historia clínica en este Centro de Salud.

Dolor hombro izquierdo tras caída hace unos días el día 21 de marzo de 2016 (tras caída desde asiento por rotura del mismo, en Centro de Salud de Alhama mientras esperaba a su cita con un médico de Familia). Dolor a la palpación y a la movilización/elevación del hombro. RX hombro izquierdo: Sin lesiones agudas. Pendiente de

ECO".

También acompaña un parte de asistencia de la reclamante al SUAP en el que se expone (folios 4 y 5):

"ANAMNESIS: Desde hace 2 semanas dolor en el hombro sin traumatismo previo valorada x por su MAP (...).

EXPLORACIÓN FÍSICA: Limitada de la movilidad del hombro por intenso dolor (hombro doloroso).

JUICIO CLÍNICO: Hombro doloroso.

TRATAMIENTO: Remito a su médico de cabecera".

SEGUNDO.- El día 20 de mayo de 2016, el Director Gerente del Servicio Murciano de Salud dicta resolución admitiendo a trámite la reclamación presentada por x, siendo notificada a las partes interesadas en el procedimiento.

Además se solicitó a la Gerencia del Área de Salud I la siguiente documentación:

- Historia clínica de la reclamante tanto en atención especializada, como en el Centro de Salud de Alhama de Murcia en relación con los hechos reclamados. También se solicita a la Gerencia de Emergencias del 061 la historia de la paciente en el SUAP de Alhama de Murcia, incluyendo las pruebas practicadas.
- Informe de los profesionales implicados en relación al proceso asistencial de la reclamación, debiendo analizar los motivos en que basa su pretensión, dando respuesta individualizada a cada una de las alegaciones planteadas por la interesada.
- Asimismo se solicita el informe del Servicio de Mantenimiento.

Por último, se dio traslado de la reclamación a la Compañía Aseguradora del Ente Público (--, --) a través de la Correduría de Seguros (folio 12).

TERCERO.- El 22 de junio de 2016 (registro de entrada), la Gerencia del Área de Salud I remite la documentación solicitada (folios 13 y siguientes) que incluye:

1. Copia de la historia clínica remitida por el Centro de Salud de Alhama de Murcia.
2. CD con imágenes.
3. Informe del Dr. x (facultativo del CS de Alhama), de fecha 31 de mayo de 2016.
4. Informe técnico de 15 de junio de 2016, firmado por la Subdirectora de Gestión x sobre bancadas de la sala de espera en el Centro de Salud indicado.

Este último informe hace referencia (folios 16 a 23):

"(...) Con fecha 14 de junio de 2016 se realiza visita al centro en cuestión por parte del Servicio de Obras y Mantenimiento del Área I, se procede a comprobar las bancadas existentes en la sala de espera donde se ubica la consulta del Dr. x, al ser en las mismas donde se produjeron los hechos objeto de la reclamación que nos trae.

No se observa en ninguna de las bancadas de la citada sala de espera ningún tipo de deficiencia ni en cuanto a su estado de conservación, ni en cuanto a su mantenimiento, contando las mismas con todos los elementos que le son constituyentes por diseño y sin haberles sido añadido ni eliminado ninguno de los elementos originales con que en su día fueron fabricadas (...).

Se procede a comprobar si sentándonos de forma correcta en el asiento de uno de los extremos de las bancadas, estas se desequilibran o vuelcan hacia dicho lado. Se verifica en todos los casos que esto no ocurre, ya que las patas existentes en ambos extremos de las bancadas, se encuentran montadas hacia la mitad exterior del asiento situado justo encima, lo que asegura que al sentarse correctamente el usuario, su centro de gravedad siempre se sitúe entre ambas patas de la bancada.

Se realiza a continuación, comprobación consistente en sentarse en el borde exterior de los asientos de los extremos de las bancadas e incorporarse haciendo fuerza sobre dicho borde del asiento. En estas condiciones y usando el asiento de dicha forma, en algunos casos sí que se produce la elevación del extremo opuesto de la bancada, como puede observarse en una de las fotografías adjuntas.

Solución a adoptar:

Teniendo en cuenta todo lo expuesto, se entiende que no es necesario adoptar ninguna acción sobre las bancadas que nos ocupan, ya que como se ha comprobado si las mismas se utilizan de la forma correcta y habitual, no se produce ningún tipo de desequilibrio y/o volcado de estas.

Así mismo, no es necesario efectuar reparación alguna, puesto que no existe daño o avería en el mobiliario en

cuestión (...)".

Se acompaña un reportaje fotográfico de las bancadas de la sala de espera.

CUARTO.- En cuanto a la documentación enviada por la Gerencia de Urgencias y Emergencias Sanitarias 061 (con entrada el 24 de junio de 2016), se acompaña el informe de 17 de junio anterior, elaborado por la Dra. x, quien asistió a x el día 3 de abril de 2016, en el que señala:

"Según lo escrito en mi informe de urgencia, la paciente acudió al SUAP refiriendo dolor en hombro izquierdo de 2 semanas de evolución atraumático, es decir, según la paciente sin traumatismo previo. La paciente comentó que previamente había sido valorada por su médico de Atención Primaria iniciando tratamiento con Enantyum y Paracetamol, y que se encontraba a la espera de la realización de una ecografía de hombro.

Durante la exploración física, la paciente presenta limitación de la movilidad del hombro por intenso dolor, tanto a la abducción como con la rotación externa e interna.

Tras mi valoración le es administrado i Diclofenaco y 1/2 Valium-10mg intramusculares, y es remitida a su médico de Atención Primaria".

Asimismo se acompaña el informe clínico del Dr. x, de 5 de abril de 2016, ya precitado.

QUINTO.- Mediante oficio de 30 de junio de 2016, el órgano instructor requirió a la Gerencia del Área de Salud I información sobre si el Dr. x o algún otro trabajador sanitario o no del Centro de Salud de Alhama de Murcia presenciaron la caída de x.

El día 12 de julio de 2016 (folios 32 y 36), el Dr. x manifiesta lo siguiente:

"Hago constancia que ni el Dr. x ni ningún trabajador sanitario, o no sanitario del Centro de Salud de Alhama presenciaron la caída de x".

SEXTO.- Otorgado trámite de audiencia a las partes interesadas, no consta que formularan alegaciones (folios 37 a 39).

SÉPTIMO.- La propuesta de resolución, de 14 de noviembre de 2016, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al no apreciarse la concurrencia de los requisitos determinantes de la misma, puesto que no ha quedado acreditado la omisión de un deber imputable al Servicio Murciano de Salud, ni la relación de

causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público, ni la antijuridicidad del daño, ni su alcance.

OCTAVO.- Con fecha 23 de noviembre de 2016 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 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.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar, procedimiento y régimen jurídico aplicable a la reclamación.

I. La reclamante ostenta la condición de interesada para ejercitar la acción de reclamación, a tenor de lo previsto 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 cuanto usuaria del servicio público que se siente perjudicada por su funcionamiento.

La legitimación pasiva de la Administración regional deriva de la titularidad pública del Centro de Salud al que se imputa el daño.

II. La reclamación presentada el 5 de abril de 2016 en el registro del Ayuntamiento de Alhama de Murcia, se habría presentado dentro del plazo de un año previsto en el artículo 142. 5 LPAC tomando como *dies a quo* el día de la caída según expone la reclamante (el 21 de marzo anterior).

III. 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.

IV. En cuanto al régimen jurídico que resulta de aplicación a este procedimiento, conviene recordar que la LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC 2015) y que este nuevo Cuerpo legal y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de

Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sin embargo, la Disposición transitoria tercera, apartado a), de la LPAC 2015 dispone que no resulta de aplicación a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, sino que se regirán por la normativa anterior. De conformidad con ello, el régimen legal que resulta aplicable en este caso es el que se contenía en la LPAC.

TERCERA.- Sobre la concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad de la Administración.

La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 139 y siguientes LPAC, la concurrencia de los siguientes presupuestos:

- 1) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- 2) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley.
- 3) La imputabilidad de la Administración frente a la actividad dañosa.
- 4) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.
- 5) Ausencia 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 (bancada de la sala de espera del Centro de Salud de Alhama de Murcia) 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 STS, Sala 3ª, de 21 de abril de 1998: "...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 presuntamente se produjo la caída se integra instrumentalmente en el servicio público, puesto que su fin es acoger a los usuarios de la sanidad pública.

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.

En materia de responsabilidad patrimonial ha de partirse de la regla base 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 la reclamante no ha acreditado que la caída se produjera como consecuencia del funcionamiento del servicio público por los siguientes motivos:

1. Existe un vacío probatorio achacable a la parte reclamante sobre el día, lugar y circunstancias concretas en las que se produjo la caída, pues si bien la interesada expone que el 21 de marzo de 2016 estaba esperando para acceder a la consulta del Dr. x cuando se cayó de la bancada al levantarse un usuario, sin embargo, no consta que denunciara ese día la caída y el estado en el que se encontraba el mobiliario si presentaba deficiencias, ni ha propuesto tampoco la testifical de las personas que pudieron presenciirla, constando en el historial de Atención Primaria que el 1 de abril de 2014 acudió a su médico de cabecera y le expuso que tenía dolor de hombro tras la caída hacía unos días en el Centro de Salud, mientras esperaba una cita.

Sin embargo, como se ha indicado, no hay constancia en el historial remitido por el Centro de Salud de que se produjera la caída el día 21 de marzo de 2016, salvo las declaraciones de la reclamante, señalando el Dr. x que ni él, ni ningún trabajador del Centro de Salud, presenció la caída (folio 32).

2. Sobre la causa del dolor en el hombro izquierdo existe una versión contradictoria de la reclamante en cuanto a la causa, pues la médico del Servicio de Urgencias de Atención Primaria (SUAP), al que acudió el 3 de abril de 2016, expone que la paciente tenía dolor de 2 semanas de evolución sin traumatismo previo (folio 26), lo que se hace constar en la hoja de asistencia en el historial (folio 27).

3. Según el informe técnico del estado de las bancadas del Centro de Salud de Alhama de Murcia, tras las comprobaciones realizadas por el Servicio de Mantenimiento y Obras del Área I, se destaca entre otros aspectos (folios 17 y ss.):

"No se observa en ninguna de las bancadas de la citada sala de espera ningún tipo de deficiencia ni en cuanto a su estado de conservación, ni en cuanto a su mantenimiento, contando las mismas con todos los elementos que le son constituyentes por diseño y sin haberles sido añadido ni eliminado ninguno de los elementos originales con que en su día fueron fabricadas.

Se comprueba también que las bancadas no son del tipo de las que se fijan mediante tornillos al suelo, sino que son de tipo móviles, por lo que no es posible que se salieran los tornillos como se indica en la reclamación que nos ocupa (...)".

Se acompaña un reportaje fotográfico que refleja su estado.

4. Por último, como señala la propuesta de resolución, tampoco se puede considerar acreditado el alcance de los daños, pues no se ha aportado prueba sobre el tiempo en el que tardó en sanar, sin que tampoco se haya concretado la cuantía indemnizatoria reclamada.

En suma, la reclamante, a quien incumbe, no ha acreditado las circunstancias en las que se produjo la caída, ni siquiera el lugar, y, por tanto, que el daño alegado se debiera a un elemento perteneciente al funcionamiento del servicio público, sin que tampoco se haya personado en el trámite de audiencia otorgado para cuestionar los informes evacuados durante la instrucción, ni ha concretado el alcance del daño y su cuantía, todo lo cual conduce a que este Consejo Jurídico dictamine favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria por no apreciar que concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial. No obstante, en la resolución que se adopte habrá de corregirse el error contenido en el Antecedente Quinto dado que en lugar de la admisión a trámite debe referirse al trámite de audiencia otorgado a las partes interesadas.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria, al no haberse acreditado en el presente procedimiento los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, particularmente la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado, cuya cuantía tampoco se concreta.

No obstante, V.E. resolverá.

