



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **288/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de noviembre de 2018, 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 día 17 de abril de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en recinto hospitalario (expte. **110/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 17 de noviembre de 2015 se presentó reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.ª X, dirigida al Servicio Murciano de Salud (SMS), en el que expuso en síntesis, lo siguiente:

"PRIMERO.- Que el pasado 23 de junio de 2015 sobre las 14:00 horas, cuando iba andando por la acera que conduce a la puerta principal del Hospital Universitario Virgen de la Arrixaca de Murcia, sufrí una caída debido a un exagerado desnivel o inclinación de la misma, que al parecer tiene la finalidad de rebajar la altura de la acera en un concreto tramo para permitir su continuidad en igual rasante con la carretera.

La caída vino propiciada por tres causas directas:

1º- Un desnivel, inclinación o rebaja de altura de la acera, muy pronunciada.

2º- Desnivel no señalizado o advertido mediante pintura o señalización con pintura sobre la misma, cosa que en la acera contraria y frente a la misma sí lo está.

3º- Ser el suelo o pavimento de cemento resbaladizo y con gravilla, mientras que en la acera de enfrente ese suelo es de losa antideslizante remachada con resalte cuadrados.

Como consecuencia de la caída fui asistido por numerosos testigos, unos por las de las personas que me acompañaban (Doña Y, Don Z y Don W), otros por el personal médico que salió en mi ayuda y asistencia, incluidos celadores que me llevaron dentro del hospital en una silla de ruedas, pues tuve que ingresar por urgencias-traumatología.

La caída, que fue de lado, me provocó un fortísimo golpe en la cadera.

SEGUNDO.- Como consecuencia de la caída fui ingresada de urgencias en el Hospital Virgen de la Arrixaca de Murcia, si bien esa misma tarde fui trasladada en Ambulancia medicalizada al Hospital Santa Lucía de Cartagena donde fui ingresada para intervención quirúrgica, con diagnóstico de fractura subcapital grado (sic) I de cadera izquierda (de la que fue intervenida).

Con fecha 27 de junio de 2015 se me dio de alta con la observación de caminar con ayuda de muletas o andador, y sin apoyar la pierna intervenida.

Sigo con tratamiento rehabilitador".

Solicita indemnización, sin concretar los correspondientes conceptos ni cantidades, indicando que la indemnización "será oportunamente cuantificada". Propone prueba documental y testifical.

Adjunta diversa documentación sobre su historia clínica y unas fotografías que afirma que corresponden al lugar de la caída.

SEGUNDO.- El día 3 de diciembre de 2015, el Director Gerente del SMS dictó resolución de admisión a trámite de la reclamación, lo que fue notificado a los interesados.

Asimismo, solicitó la historia clínica e informes sobre los hechos a los dos citados hospitales.

TERCERO.- Mediante oficios de 25 de febrero y 3 de marzo de 2016 los citados hospitales remitieron las correspondientes historias clínicas.

CUARTO.- Solicitado por la instrucción un informe técnico sobre las características de la acera en cuestión al Arquitecto del SMS, fue emitido el 12 de abril de 2016, en el que expresa lo siguiente:

"La reclamación presentada expone de modo genérico que la caída se produjo en una acera debido a un "exagerado nivel o inclinación de la misma que al parecer tiene la finalizada (sic) de rebajar la altura de la acera,

en un concreto tramo para permitir su continuidad en igual rasante con la carretera muy pronunciada". Posteriormente intenta concretar algo más la afirmación anterior indicando:

"La caída vino propiciada por tres causas directas:

1. Un desnivel, inclinación o rebaja de la altura de la acera, muy pronunciada.
2. Desnivel no señalizado o advertido mediante pintada o señalización con pintura sobre la misma, cosa que en la acera contraria y frente a la misma sí lo está.
3. Ser el suelo o pavimento de cemento resbaladizo y con gravilla, mientras en la acera de enfrente ese suelo es de losa antideslizante remachada (sic) con resalte de cuadros".

Aunque en el escrito aportado se menciona la existencia de sendos reportajes fotográficos de la zona donde se produjo la caída y de la mencionada acera de enfrente, entre la documentación disponible a la hora de realizar el presente informe no se encuentran los mismos. En todo caso, dado que se ha realizado visita de inspección al lugar en el que supuestamente tuvieron lugar los hechos, que tuvo lugar el 11 de abril, se ha podido recabar in situ la información necesaria para poder emitir el presente informe que, por tanto, se refiere a las condiciones del lugar mencionado en el momento de realizar la visita de inspección.

A continuación se inserta una fotografía de la zona objeto de inspección.

Consideraciones:

En el escrito aportado no se plantean detalles técnicos ni se menciona normativa alguna que sirva de referencia a lo expuesto, sino que únicamente se realizan las apreciaciones genéricas anteriormente mencionadas en relación a las cuales se puede exponer lo siguiente:

-El desnivel de la zona mencionada en modo alguno puede considerarse muy pronunciado, estando resuelto mediante una solución constructiva habitual en vado de aceras.

-El desnivel, efectivamente, no está señalizado. No obstante, esto se considera completamente irrelevante, pues ni existe normativa que obligue a realizar dicha señalización en un elemento de estas características ni tal señalización se utiliza habitualmente en los mismos.

-Se ha comprobado que el pavimento existente no es resbaladizo ni tiene ningún tipo de gravilla.

Así mismo, dada la continua mención que se realiza en el escrito de la reclamante a las condiciones de la acera existente enfrente de la que se está analizando, creo conveniente mencionar que en mi opinión dichas condiciones son completamente irrelevantes al caso que se está estudiando, pues lo que debemos plantearnos es si el lugar en el que supuestamente se produjo la caída se encuentra en las condiciones adecuadas y no en qué condiciones se encuentren otros ajenos al mismo".

QUINTO.- El día 14 de abril de 2016 la instrucción del expediente solicitó a la reclamante la cuantificación de la indemnización y la identificación de los testigos propuestos, con indicación de su relación con ella, contestando mediante escrito presentado el 2 de junio siguiente. En cuanto a lo primero, expresa que *"no es posible en este estado de evolución médica su evaluación, estándose a la espera de su evaluación y de la prescripción del tratamiento rehabilitador. Se aportará en el momento en el que se pueda cuantificar económicamente"*. En cuanto a lo segundo, identifica a los testigos, sin pronunciarse sobre su requerida relación con la reclamante.

SEXTO.- A la vista de lo anterior, el día 12 de mayo de 2016, la instrucción del expediente dirigió oficio a la interesada en relación con dichos testigos, indicándole que *"deberá determinar qué tipo de relación guardan con la reclamante y, si sus manifestaciones se ciñen únicamente a manifestar que presenciaron la caída, lo podrán hacer mediante declaración por escrito"*.

SÉPTIMO.- El día 6 de junio de 2016 la reclamante presentó declaración por escrito de las tres personas propuestas como testigos de los hechos, una de ellas con iguales apellidos que la reclamante (de lo que se deduce que es su hermana). Las tres declaraciones, iguales, expresan, sin referencia alguna a su relación con la reclamante, que los declarantes presenciaron la caída en el lugar en cuestión, añadiendo que iban andando por la acera en compañía de otras cuatro personas, que identifican (una de ellas la reclamante, otra su hermana y las otras dos, los otros testigos declarantes), así como que la caída fue *"debido a una exagerado desnivel o inclinación de la misma (la acera) que al parecer tiene la finalidad de rebajar la altura de la acera en un concreto tramo para permitir su continuidad en igual rasante con la carretera"*. Añaden que *"Ese desnivel era muy pronunciado, no estaba señalizado o advertido mediante pintada o señalización con pintura sobre la misma, cuando en la acera contraria y frente a la misma si lo está, a lo que se unió que el suelo o pavimento de cemento era resbaladizo y con gravilla, mientras que en la acera de enfrente ese suelo es de losa antideslizante remachada con resalte cuadrados"*. Finalmente expresan que tras la caída la reclamante fue asistida por los testigos y personal médico que salió en su ayuda, siendo ingresada en el Servicio de Urgencias-Traumatología del HUVA.

OCTAVO.- Mediante oficio de 3 de febrero de 2017 se otorgó un trámite de audiencia y vista a los interesados, presentando la reclamante un escrito el 24 de febrero siguiente en el que solicita *"que se le reconozca el derecho a una indemnización que será oportunamente cuantificada, por los daños producidos en los términos expresados en nuestros escritos..."*, sin mayor concreción.

NOVENO.- El 31 de marzo de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por no considerar acreditadas las circunstancias de la caída ni, en todo caso, que fuera por causa de deficiencias de las instalaciones del hospital.

DÉCIMO.- En la fecha y por el órgano indicado 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.

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, en relación con el 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y con el 12 del RD 429/93, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de Responsabilidad Patrimonial de la Administraciones Públicas (RRP), aplicables vista la fecha de la iniciación del procedimiento.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamante, al solicitar indemnización por los daños físicos sufridos en su persona, está legitimada para solicitar su resarcimiento.

La Administración regional está legitimada pasivamente, por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse los daños al funcionamiento de servicios públicos de su competencia.

II. En cuanto a la temporaneidad de la acción, a ejercer en el plazo de un año previsto en el artículo 142.5 LPAC, aplicable al caso vista la fecha de iniciación del procedimiento, no hay reparo que oponer, atendidas las fechas de los hechos en cuestión y de la presentación de la reclamación.

III. Se han cumplido los trámites legales y reglamentarios esenciales que integran esta clase de procedimientos.

No obstante, la forma de proceder en la práctica de la prueba testifical (recabándola por escrito de la propia interesada), no se ajusta a los principios de oralidad e inmediación que presiden este trámite, salvo causa justificada en contra, que no consta. Tal defecto ha impedido, en este caso, entre otras cuestiones, que el instructor interrogue personal y directamente a los testigos sobre su respectiva relación con la reclamante. Ello implica que, al margen de la ya apuntada y deducida condición de hermana de una de las declarantes, deban aceptarse los testimonios de los otros dos testigos en cuanto al lugar de la caída, la acera del hospital, e incluso que pudiera haber sido en el desnivel a que se refieren, si bien deben considerarse como meras opiniones y juicios no cualificados sus manifestaciones sobre el "exagerado" desnivel o inclinación de dicha acera, por no acreditarse que tengan conocimientos técnicos para formular fundadamente tales juicios.

Por otra parte, y frente a lo expresado en la propuesta de resolución, el que no se hubieran aportado declaraciones de personal del hospital, en nada desvirtúa la antedicha apreciación probatoria sobre la realidad y lugar de la caída, pues la reclamante no alega que tal personal presenciara la caída, sino que la asistió después de la misma.

En consecuencia, la propuesta de resolución debe modificarse (en el considerando, sin numerar, obrante en el folio 127 del expediente remitido) en el extremo en que afirma que no se acredita que la caída acaeciera en el desnivel de la acera en cuestión. Otra cosa, radicalmente distinta, es que tal hecho genere o no la pretendida responsabilidad patrimonial administrativa, cuestión de posterior análisis.

TERCERA.- Responsabilidad patrimonial administrativa. Consideraciones generales.

I. La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa está sometida a la configuración de la responsabilidad de la Administración que se desprende del artículo 106.2 CE: *"los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"*.

Los elementos constitutivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración son desarrollados por los artículos 139 y siguientes de la LPAC y por abundante jurisprudencia:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal.
- Que los daños no se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos.
- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

II. En el presente supuesto se imputa el daño al deficiente funcionamiento del servicio de mantenimiento de

instalaciones afectas a la prestación del servicio público sanitario, 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. 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 del hospital donde presuntamente ocurrió el accidente, una acera para el acceso a uno de sus edificios, ubicada en su recinto, se integra en las instalaciones de dicho servicio público sanitario.

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. Falta de acreditación.

I. Como se expresó en los Antecedentes, la reclamante solicita indemnización por los daños físicos que estima causados por una caída sufrida en una acera de acceso a un edificio del HUVA, dentro de su recinto, y que imputa a que en ella existía un *"exagerado desnivel o inclinación de la misma, que al parecer tiene la finalidad de rebajar la altura de la acera en un concreto tramo para permitir su continuidad en igual rasante con la carretera"*. Además, añade que contribuyó a la caída que tal desnivel no estaba señalizado y que el pavimento era resbaladizo y tenía gravilla, en contra de lo existente en la acera contraria (se deduce que con la misma finalidad de acceso que la primera), que tenía señalización y otro pavimento, antideslizante.

Siendo presupuesto esencial de toda posible responsabilidad patrimonial la acreditación de un daño por el que se solicite el resarcimiento, en el presente caso la documentación sanitaria aportada permite extraer la convicción de que, por causa de la caída, la reclamante sufrió una fractura de cadera, de la que fue intervenida. A falta de la

acreditación de secuelas, existe un periodo de incapacidad temporal derivado de dicha intervención y un periodo de recuperación (que no tiene que coincidir necesariamente con el total de rehabilitación, debiendo estarse a cada caso concreto, según hemos expresado en otros Dictámenes). En el presente caso no es necesario analizar su extensión ni, por tanto, su evaluación económica, por las razones que siguen.

II. A la vista de la documentación obrante en el expediente se extrae lo siguiente:

- Como expresa el informe del Arquitecto del SMS, sin oposición de la reclamante, el "*desnivel o inclinación*" existente en la acera en cuestión tiene las mismas características que los vados existentes en las mismas para posibilitar el más fácil acceso a la calzada de sillas de discapacitados. En la fotografía adjunta a dicho informe se aprecia que el desnivel es suave y perfectamente visible para un peatón que circule por la acera con la normal precaución, sin que, como es sabido, en estos casos se requiera ninguna señalización especial.

- La reclamante no ha aportado informe técnico que acredite que dicho desnivel, o el pavimento utilizado, contravengan norma técnica alguna, habiendo informado dicho Arquitecto que este último no tiene carácter deslizante y que el hecho de que en la otra acera haya uno con características antideslizantes no implica que el de la acera en cuestión sea contrario a norma alguna.

- En cuanto a la existencia de gravilla, las fotos aportadas por la reclamante no sirven de elemento probatorio, al no estar autenticada su fecha (al margen de su poca definición para valorar la cantidad de gravilla), siendo esencial disponer en este punto de una información fiable, pues sólo una anormal y desproporcionada cantidad de tal gravilla podría considerarse como un factor relevante causalmente para determinar la responsabilidad de la Administración, ya que, en poca cantidad, no es un elemento extraño en las vías públicas y, por tanto, constituye un riesgo normal o socialmente aceptado conforme con los estándares de conservación razonablemente posibles y exigibles. Los testigos sólo se refieren a la gravilla como elemento que pudo contribuir a la caída, pero no se manifiestan sobre la entidad de la misma.

A la vista de todo lo anterior, se concluye que la caída en cuestión no puede imputarse a un anormal funcionamiento de los servicios públicos de mantenimiento de instalaciones públicas como la del caso, por lo que, conforme con lo expresado en la precedente Consideración, procede desestimar la reclamación de referencia, por no acreditarse la existencia de una relación de causalidad jurídicamente adecuada, a los efectos resarcitorios pretendidos, entre el funcionamiento de los referidos servicios públicos y los daños por los que se solicita indemnización.

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 de responsabilidad patrimonial de referencia, por no haberse acreditado que entre el funcionamiento del servicio público en cuestión y los daños por los que se reclama resarcimiento exista la relación de causalidad que es jurídicamente adecuada y necesaria para determinar la referida responsabilidad, conforme con lo expresado en las

Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen, debiendo, no obstante, formularse una nueva propuesta de resolución que recoja, siquiera en síntesis, lo expresado en la citada Consideración Cuarta.

No obstante, V.E. resolverá.

