



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **162/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de abril de 2019, 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 del Excmo. Sr. Consejero de Salud), mediante oficio registrado el día 25 de febrero de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en un centro sanitario (expte. **71/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 1 de febrero de 2018 D.ª X suscribe escrito de reclamación patrimonial frente al Servicio Murciano de Salud (SMS), por los daños sufridos por una caída en la zona de entrada a los Servicios de Rehabilitación del Hospital Morales Meseguer (HMM) el día 21 de enero de 2018 (folios 3 y 4 expte.).

Acompaña al escrito de reclamación un informe de alta del Servicio de Cirugía Ortopédica y Traumatología del HMM.

En cuanto a la valoración del daño, no lo cuantifica.

SEGUNDO.- Con fecha 17 de agosto de 2018 se emite informe por el Servicio de Mantenimiento del Área de Salud VI (Vega Media del Segura) (folio 5 expte.) en el que expone que:

"En este Servicio de Mantenimiento, no disponemos de registro alguno en el que conste haberse producido en fechas anteriores y próximas a la fecha señalada por la reclamante; desperfectos sobre las aceras, bordillos o asfalto; que pudieran haber motivado la caída a la que la reclamante hace referencia.

A día de hoy, las aceras próximas a los accesos al Servicio de Rehabilitación, ofrecen el mismo estado que presentaban el 21/01/2018; pues no han recibido tratamiento correctivo alguno, después de la fecha referida. Aspecto que responde, al estado que reflejan las fotografías adjuntas".

TERCERO.- Con fecha 20 de septiembre de 2018, por el Director Gerente del SMS se admite a trámite la reclamación patrimonial formulada (folio 31 expte.).

CUARTO.- Con fecha 5 de noviembre de 2018 por la instrucción del expediente se procede a la apertura del trámite de audiencia (folio 34 expte.).

Con fecha 26 de diciembre de 2018 la interesada formula alegaciones (folios 35 a 50 expte.) en las que afirma que *"las aceras internas del recinto y acceso al edificio principal están en mal estado con losas sueltas y agujeros dentro de la misma calzada, haciendo que tropezara"*.

Cuantifica los daños en la cantidad de 17.813,37 euros.

Acompaña a sus alegaciones escrito de designación de abogado que la represente, informe clínico de alta del HMM, partes de baja y alta médica y dictamen médico de valoración de daño corporal suscrito por el Dr. Y.

Con fecha 14/02/2019 aporta poder notarial de representación procesal o para pleitos.

QUINTO.- La propuesta de resolución, de 18 de febrero de 2019 (folios 60 a 63 expte.), desestima la reclamación de responsabilidad instada al considerar que no concurre el nexo causal entre la acción u omisión del SMS y el supuesto daño producido.

SEXTO.- Con fecha 25 de febrero de 2019 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, en relación con el 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La LPACAP, junto a 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. Dichas Leyes entraron en vigor el día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP y Disposición final decimoctava de la LRJSP), por lo que habiéndose presentado la reclamación con fecha 1 de febrero de 2018, le son plenamente aplicables.

II. La reclamante ostenta legitimación activa para reclamar una indemnización, de conformidad con lo previsto en el artículo 32.1 de la LRJSP, por los daños físicos sufridos tras la caída.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional en tanto que es titular del servicio público sanitario, a cuyo defectuoso funcionamiento se pretende imputar el daño.

III. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó mediante escrito de fecha 1 de febrero de 2018, antes del trascurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, puesto que el hecho causante de la reclamación se produjo el 23 de enero de 2018.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales que integran esta clase de procedimientos, salvo el plazo máximo para resolver que excede el previsto en el artículo 91 LPACAP.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial: el nexo causal y la antijuridicidad del daño. Inexistencia.

El artículo 106.2 de la Constitución Española (CE) reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 32 y siguientes de la LRJSP, que configura una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, en su Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público no implica que aquélla se convierta en aseguradora universal 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, ya que, de lo

contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 32 y ss. LRJSP son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

En el presente supuesto no se imputa el daño a la actuación médica de los servicios sanitarios, sino a sus elementos materiales (acera de acceso al Servicio de Rehabilitación del HMM), 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 el de permitir el acceso de los pacientes al Servicio de Rehabilitación.

No obstante, con ocasión de anteriores Dictámenes, el Consejo Jurídico ha destacado que el instituto de la responsabilidad patrimonial no puede desnaturalizarse de manera que se convierta en un seguro a todo riesgo, haciendo de la Administración un centro de imputación de cualquier lesión, que conduciría a la larga a la paralización de la vida, administrativa o no, ya que la simple coexistencia en el tiempo y en el espacio de acciones no ligadas causalmente, constituirían al titular de tales acciones en asegurador universal de cualquier contingencia; en tal sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, de 4 de mayo de 1998 (Dictámenes números 76/1999 y 84/2002). De manera coincidente se pronuncia la Sentencia de la misma Sala y Sección del Tribunal Supremo, de 5 de julio de 1998.

Cabe añadir que mantener sin más que cualquier daño producido en los locales públicos en general puede desplegar los efectos indemnizatorios de la responsabilidad patrimonial, constituiría una interpretación desmesurada de este instituto jurídico.

A este respecto, el Consejo de Estado ha afirmado, entre otros en su Dictamen núm. 3156/1999, que el hecho de que la responsabilidad patrimonial sea objetiva no implica que deba responderse de todos los daños causados en centros públicos; muy al contrario, debe estarse a las circunstancias del caso concreto, que han de mostrar el daño y, sobre todo, la imprescindible relación causal.

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 (art. 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil) 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, en su escrito inicial la reclamante se limita a afirmar que sufrió una caída en una de las aceras de acceso al edificio de los Servicios de Fisioterapia, sin más prueba que lo avale, y sin imputar el daño a un defecto concreto de dicha acera (losetas rotas, desniveles, etc.). Con posterioridad, en su escrito de alegaciones en el trámite de audiencia, afirma que las aceras internas del recinto y acceso al edificio principal están en mal estado con losas sueltas y agujeros dentro de la misma calzada, haciendo que tropezara.

En primer lugar, tenemos que afirmar que la reclamante ha probado la existencia de un daño con los informes médicos del HMM que la atendieron el día 23 de enero de 2018. Ahora bien, lo que no ha probado la reclamante es que dicho daño se produjera en dicho Hospital. Bien es cierto que la reclamante solicita como prueba la copia de la grabación de las cámaras de seguridad de dicho día entre las 11:00 y las 12:00 horas y que el Hospital comunica que no se conservan las grabaciones de cámaras de seguridad correspondientes a la citada fecha. Pero, no es menos cierto que también se informa que en los registros correspondientes al día 23 de enero de 2018, documento "Parte de Incidencias" elaborado por la Empresa de Seguridad "Sureste Seguridad, S.L.", no consta referencia alguna a la caída que refiere la reclamante. También resulta extraño a este Órgano Consultivo que siendo el Hospital un lugar tan concurrido no hayan existido testigos del accidente que la reclamante haya podido traer al procedimiento, por lo que se concluye que no se ha demostrado que el accidente haya tenido lugar en las instalaciones del HMM, y, en consecuencia, no existe relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público sanitario.

Pero, además, tampoco ha probado la reclamante que, de haberse producido la caída en las instalaciones del HMM, ésta haya sido debida al mal estado de las mismas.

En efecto, en función de las decisiones judiciales recaídas en la materia, pueden distinguirse tres posturas doctrinales:

1.^a 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.^a 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.^a 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, la actora no ha aportado prueba alguna del mal estado de conservación de la acera de entrada al Servicio ni de la mecánica en la que la supuesta caída se produjo. Por el contrario, el informe del Servicio de Mantenimiento del Hospital afirma que no existen en fechas anteriores y próximas a la señalada por la reclamante registro alguno en el que consten desperfectos sobre las aceras, bordillos o asfalto que pudieran haber motivado la caída a la que la reclamante hace referencia, siendo el estado de las mismas a día de la fecha del informe igual que el que presentaban en la fecha de la supuesta caída, al no haber recibido tratamiento correctivo alguno. Al informe acompaña reportaje fotográfico cuyo examen permite afirmar a este Consejo Jurídico que no se aprecia en la zona desperfectos de tal entidad que rompan los estándares mínimos de seguridad exigibles, por lo que, de haberse producido la caída donde afirma la reclamante, esta solo pudo ser debida a que la víctima no deambulaba con la debida diligencia a fin de evitar accidentes con este origen, por lo que no puede afirmarse la existencia de un daño antijurídico y en consecuencia la reclamación debe ser desestimada

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no existir relación de causalidad alguna entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público sanitario.

No obstante, V.E. resolverá.