



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **379/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 11 de octubre de 2019, 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 del Excmo. Sr. Consejero de Salud), mediante oficio registrado el día 18 de septiembre de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, como consecuencia de los daños sufridos por una caída en centro sanitario (expte. **252/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 15 de febrero de 2018, D.^a X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que dice haber sufrido como consecuencia de una caída en las dependencias del Hospital General Universitario "Virgen de la Arrixaca", que imputa al mal estado de las instalaciones.

Relata la reclamante, a la sazón personal estatutario del Servicio Murciano de Salud, con destino en la lavandería del indicado centro hospitalario, que el 16 de febrero de 2017 y cuando se disponía a comenzar su jornada laboral, sobre las 7:50 horas y en presencia de varios testigos, sufrió una caída a la entrada de la puerta de la lavandería, al tropezar con un desnivel existente en el suelo debido al mal estado del pavimento. Afirma que no había señalización que advirtiera del peligro que ello conllevaba.

A resultas de la caída sufrió rotura del metacarpiano de la mano derecha y túnel carpiano, permaneciendo de baja hasta el 15 de septiembre de 2017, es decir, 209 días improductivos, que conforme al sistema de valoración establecido por la legislación sobre responsabilidad civil por accidentes de circulación, determinan una indemnización de 12.207,69 euros, cantidad a la que asciende su pretensión resarcitoria.

Propone prueba testifical de un trabajador y documental consistente en varias fotografías del lugar del accidente, así como documentos relativos a la baja laboral por contingencia profesional, que abarca desde el 16 de febrero al 15 de septiembre de 2017.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación por resolución del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud de fecha 6 de marzo de 2018, se ordena la instrucción del procedimiento al Servicio Jurídico del indicado ente público sanitario, que procede a comunicar a la interesada la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley

39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al tiempo que recaba del Hospital de destino de la actora una copia de la historia clínica relativa a la atención dispensada en relación con el accidente, e informe del Servicio de Mantenimiento.

Del mismo modo se dirige oficio a la Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (Ibertumamur) en solicitud de copia de la historia clínica de la interesada e informe de los profesionales que le prestaron asistencia.

TERCERO.- Remitida la información solicitada, se confirma que sufrió fractura de la base del quinto metacarpiano de la mano derecha y contusión en la rodilla.

El informe del Ingeniero de Mantenimiento de la Gerencia del Área de Salud I- Murcia Oeste (HUVA), se expresa en los siguientes términos:

"Tras inspeccionar personalmente el lugar de los hechos y considerando la información fotográfica que adjunta D.^a X, observo que el incidente ocurrió en la calzada, cuyo uso está destinado al tráfico rodado de vehículos.

Que el incidente ocurrió a 10 metros de la puerta lateral de acceso a la lavandería.

Que la zona está delimitada por 5 vallas tipo "New Jersey", 3 de color blanco de 90 cm de ancho por 80 cm de altura y otras 2 de color rojo de 190 cm de ancho por 80 cm de altura.

Que también hay un poste de color amarillo y 1 m de altura aprox. Con dos franjas blancas y una roja.

Al pie del edificio y dando acceso al mismo, existe una acera de uso peatonal en buen estado de conservación que bien podría haber sido utilizada por la reclamante.

Concluyo por todo ello, que resulta innecesario deambular por la calzada entorpeciendo la circulación de vehículos cuando existe una acera de uso exclusivo para peatones".

CUARTO.- Intentada la práctica de la prueba testifical propuesta con el resultado de falta de comparecencia del testigo y de la reclamante, a pesar de haber sido emplazados al efecto, se confiere el preceptivo trámite de audiencia a la interesada, quien comparece y obtiene vista del expediente y copia de diversa documentación en él contenida.

El 4 de septiembre de 2018 presenta escrito de alegaciones para ratificarse en su pretensión indemnizatoria y en

su imputación del daño a la Administración, por el mal estado de las instalaciones derivado de las obras que allí se están llevando a cabo. Afirmo que el lugar del accidente se utiliza como vía de tránsito por los usuarios y por el personal del hospital, no existiendo indicación o impedimento para su utilización.

Adjunta, asimismo, declaración jurada del testigo inicialmente propuesto, de quien afirma que no pudo asistir a la práctica de la prueba por motivos profesionales. En dicha declaración se afirma que *"es cierto que el día 16 de febrero de 2017, a primera hora de la mañana socorrí a la Sra. X en la entrada de la lavandería del Hospital Virgen de la Arrixaca, tras la caída al suelo de ésta, ayudándola a entrar dentro de las dependencias de la lavandería"*.

También se aportan nuevas fotografías del lugar de la caída.

QUINTO.- El 14 de septiembre de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar la unidad instructora que no concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público sanitario y el daño alegado.

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 18 de septiembre de 2018.

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, en relación con el 81.2 LPACAP.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamación se ha presentado por persona legitimada para ello, dado que, cuando de daños físicos se trata, la acción para exigir su resarcimiento corresponde en primer término a quien los sufre en su persona, a quien ha de reconocerse la condición de interesada a los efectos previstos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Ha de recordarse, asimismo, la doctrina del Consejo Jurídico (por todos, Dictámenes números 75/1999 y 145/2006), acogiendo la del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que sostienen que no es admisible excluir del concepto de "*particulares*", al que se refiere el artículo 32.1 de la LRJSP, a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración.

La legitimación pasiva corresponde a la entidad consultante en tanto que titular del servicio público sanitario a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

II. La acción se ejercitó dentro del plazo de un año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 32 y siguientes LPACAP, 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 (estado del firme de una calle en el interior del recinto hospitalario), 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 se produjo la caída 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"*.

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 67.2 LPACAP) 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.

CUARTA.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales y los daños por los que se reclama indemnización. Ruptura del nexo causal por la actuación de la reclamante.

Afirma la reclamante que la caída se produjo debido al defectuoso estado del firme por el que transitaba, que presentaba un desnivel y que el lugar del accidente fue en la entrada de la lavandería del Hospital.

Conviene comenzar por determinar la realidad del evento dañoso, cuya prueba corresponde a la reclamante. Y, a tal efecto, ha de señalarse que no existe prueba alguna de que la caída se produjera en el modo señalado por la Sra. X. Así, no existen imágenes grabadas de la misma, ni el testigo propuesto por la interesada afirma haberla visto tropezar con el indicado desnivel o con cualquier irregularidad del pavimento, ni siquiera dice haberla visto caer al suelo, sino que afirma que acudió a socorrerla una vez producido el incidente.

En cualquier caso, y aunque a efectos meramente dialécticos se tuviera por cierto que el siniestro se produjo en las circunstancias manifestadas por la reclamante, tampoco procedería declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria, atendida la actuación de la propia perjudicada, quien en contra de las normas de seguridad vial (art. 121.1 del Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, y art. 49.1 del indicado texto legal, referencia que hoy ha de entenderse efectuada al mismo precepto del texto refundido de dicha Ley, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre), con su decisión de utilizar la calzada por un lugar no habilitado para la circulación de peatones se colocó a sí misma en situación de riesgo, no adoptando la necesaria precaución para evitar tropiezos y caídas al transitar por una zona de la calle en la que no resultan exigibles las mismas condiciones de seguridad que serían predicables de una acera o un paso peatonal, produciéndose así una ruptura del nexo causal atribuible a la actuación de la interesada. Así lo ha sostenido este Consejo Jurídico (Dictámenes núm. 118 y 138/2009 y 364/2015, entre otros), con cita de varios pronunciamientos del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, cuando la conducta del accidentado rompe el nexo causal erigiéndose en la desencadenante objetiva del percance.

En el supuesto sometido a consulta, el Ingeniero de Mantenimiento del Hospital manifiesta que existe un itinerario peatonal perfectamente utilizable por la interesada para acceder a la lavandería, pues existe una acera en perfecto estado de conservación. Sin embargo, lejos de utilizar dicha franja de la vía específicamente destinada a la deambulación peatonal, la hoy actora decidió acceder al edificio atravesando una zona de la calzada reservada al tráfico de vehículos, y cuyo estado de conservación ya debía de conocer pues se encontraba a apenas unos metros de la puerta de acceso a las dependencias hospitalarias donde presta sus servicios. Es evidente que una elemental prudencia debería haberle llevado a circular con precaución por un lugar que, además de estar en obras, ya era sabido por la interesada que no se encontraba en óptimas condiciones para la circulación de los peatones.

Y es que si nos atenemos a la información gráfica acompañada por la reclamante junto con sus escritos inicial y de alegaciones se debe entender que el incidente se produjo, bien con una de las chapas metálicas que existen sobre la calzada (aparentemente para cubrir un desnivel, roza o zanja) o bien al introducir el pie en alguna de las numerosas grietas y desperfectos que muestra el firme.

Por tanto, cabe deducir que la caída no se produjo en la acera que permite el paso de los peatones y el acceso a la lavandería. Y en ese supuesto se hace necesario reconocer que el estándar medio de rendimiento del servicio admite un margen de tolerancia mayor en relación con las zonas destinadas al tráfico de vehículos que respecto de las utilizadas para el tránsito de personas porque, en esos casos, pequeños defectos que dificultarían sin duda la deambulación de personas no constituyen obstáculos de ninguna entidad para la circulación rodada. Y, por tanto, no resulta exigible siempre y en todo momento un nivel de la máxima calidad en la prestación del servicio respecto de zonas que no se encuentran principalmente destinadas al paso de personas (Dictamen del Consejo Jurídico núm. 88/2015).

Esta misma consideración se recoge en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, de 28 de junio de 2012, en la que expresamente se señala que *"Para la determinación de la existencia de responsabilidad patrimonial en este caso ha de valorarse si el lugar en que se produjo la caída se contiene o no dentro de los márgenes tolerables de los estándares de calidad exigibles. Esta Sala ha distinguido en función del lugar en que se producen los hechos según se trate de espacios destinados al tránsito peatonal o zonas de tráfico de vehículos. En los primeros no es exigible al peatón el mismo nivel de diligencia que cuando se produce el cruce de zonas destinadas al tráfico de vehículos, integrándose en ese nivel de diligencia la atención a los posibles obstáculos existentes en la vía que no sean propios de lo previsible en los*

espacios destinados a tránsito peatonal pero que se acomoden al orden de lo admisible en relación con el tráfico rodado. En conclusión, lo que puede ser valorado en un sentido si se tratara de un espacio destinado al tráfico rodado no puede ser medido con la misma escala tratándose de una zona de tránsito peatonal.

Desde este enfoque, a la vista de las fotografías obrantes en autos en las que se plasma el estado del imbornal el día de los hechos, concluimos que el hueco existente en el firme se adecúa a lo admisible respecto del tráfico rodado..."

Corolario de lo expuesto es que no ha quedado debidamente acreditado el nexo causal que pudiera existir entre el daño sufrido por la interesada y el funcionamiento del servicio público sanitario, pues no se ha constatado ni la causa ni las circunstancias en las que pudo haberse producido la caída que refiere en su escrito de reclamación.

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, toda vez que no se ha acreditado el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

No obstante, V.E. resolverá.