



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **61/2021**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 7 de abril de 2021, 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 4 de febrero de 2021 (COMINTER\_31508\_2021\_02\_03-06\_03), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> X, como consecuencia de los daños sufridos debidos a accidente en centro de salud (exp. 2021\_016), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 24 de enero de 2020, D.<sup>a</sup> X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Servicio Murciano de Salud por los daños que dice haber sufrido como consecuencia del defectuoso estado en que se encontraban las instalaciones de un centro de salud de titularidad regional.

Manifiesta la reclamante que el 22 de febrero de 2019, sobre las 11:00 horas, cuando se dirigía al Centro Médico "El Parchís" (nombre popular del Centro de Salud Cartagena Este "Virgen de la Caridad") junto a su marido que iba en silla de ruedas, tropezó con la tapa de alcantarillado situada en el recinto de dicho centro. Como consecuencia de ello, cayó al suelo y sufrió una luxación de la cabeza radial del codo derecho, golpeándose además en la cara y en la pierna derecha. Considera que la caída se produjo debido a que la tapa de alcantarillado está hundida y a que las baldosas donde se encuentra empotrada aquélla, están rotas.

Indica, asimismo, que el 5 de marzo de 2019 interpuso una reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ayuntamiento de Cartagena, que le informó que la Administración eventualmente responsable del estado de la tapa de alcantarilla con la que tropezó era el Servicio Murciano de Salud, toda vez que dicho registro se encontraba en el interior de sus instalaciones.

Solicita ser indemnizada en la cantidad que proceda una vez se valoren sus secuelas. No efectúa en este momento cuantificación económica de la lesión.

Aporta junto a la solicitud de indemnización diversas fotografías y documentos, tanto clínicos como relativos a la tramitación de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento.

El escrito de iniciación del procedimiento dirigido contra la Administración regional se presenta en el Hospital "Santa Lucía" de Cartagena, que lo remite a la Dirección Gerencia del Servicio Murciano de Salud acompañada de informe de 9 de marzo de 2020, emitido por el Jefe de Sección de Mantenimiento del Área II de Salud, que se expresa en los siguientes términos:

*"El Centro de Salud Cartagena Este (Virgen de la Caridad) comúnmente conocido como "El Parchís", fue construido en el año 1.991 con un proyecto técnico fechado en septiembre del año 1.990.*

- En esta fecha le era aplicable la legislación sobre accesibilidad y seguridad vigente en esa fecha.

- El actual Código Técnico de la Edificación es el aplicable en estos momentos a construcciones que se proyecten y se inicien en la actualidad.

- En la fecha de construcción del "Parchis" sólo era aplicable un Decreto Regional que trataba la accesibilidad en edificios públicos y que no recogía medidas máximas o mínimas de discontinuidades o desniveles en los pavimentos de acceso, sólo reflejaba que estos debían ser seguros para su uso.

- Adjunto fotografía de la tapa de alcantarillado la red de saneamiento del Centro situada en la acera objeto de la reclamación, y que está bajo el pavimento de la acera con unos 2 cm de resalto bajo el nivel de la acera.

- *Considero que esto no es motivo suficiente para culpar de caídas de usuarios a estos 2 cm, ya que por ejemplo la diferencia de nivel en un bordillo entre asfalto y acera es de 12 cm mucho mayor que esta y no por eso cualquier caída es achacable a esta diferencia de niveles".*

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite la reclamación por resolución de la Dirección Gerencia del Servicio Murciano de Salud, se ordena su instrucción 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 se le requiere para que subsane su reclamación mediante la cuantificación de la pretensión económica.

Del mismo modo se da traslado de la reclamación a la aseguradora del Servicio Murciano de Salud.

**TERCERO.-** En respuesta al requerimiento de subsanación efectuado, presenta la interesada escrito de alegaciones en el que se pone a disposición de la Administración para que procedan a la valoración de las lesiones, si bien afirma que al menos habrá de reconocérsele 122 días de curación y dos puntos de secuela, que valora en conjunto en 5.052 euros.

**CUARTO.-** Conferido el preceptivo trámite de audiencia a los interesados, no consta que la reclamante haya hecho uso del mismo, mediante la presentación de alegaciones, documentos o justificaciones adicionales.

La aseguradora del Servicio Murciano de Salud, por su parte, manifiesta que dado que el siniestro se encuentra dentro de la franquicia, no va a formular alegaciones.

**QUINTO.-** Con fecha 28 de enero de 2021 la unidad instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda 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 tampoco cabe considerar acreditada.

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 comunicación interior del pasado 4 de febrero de 2021.

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 formulan 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).

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 y de una tapa de saneamiento en el interior del recinto 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. 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, y recuerda *"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. - Falta de acreditación del evento dañoso.**

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 consta la existencia de cámaras de vigilancia que pudieran aportar imágenes grabadas del incidente, ni apunta la interesada a eventuales testigos que pudieran haber presenciado la caída, ni entre el personal del centro de salud ni entre los usuarios. Únicamente se cuenta con la mera declaración de la interesada, que resulta insuficiente en orden a considerar probado que la caída que sufrió se debió precisamente al estado de conservación de la tapa de registro, al desnivel que presentaba dicho tapa respecto del pavimento o a la fractura de algunas de las losas que lo cubrían.

En cualquier caso, aun cuando a efectos meramente dialécticos se tuviera por cierto que la caída acaeció en la forma relatada por la actora, tampoco cabría considerar acreditado el nexo causal entre el defectuoso mantenimiento de las instalaciones del centro de salud y el daño.

En efecto, de las fotografías aportadas por la interesada junto a la reclamación y del informe del Servicio de Mantenimiento del Área de Salud se desprende que el rebaje de la tapa de registro respecto del pavimento es de muy escasa entidad y no supera los 2 cm. En cuanto al estado de las losas que componen el solado, si bien se aprecian ciertas fisuras o grietas, no parecen apreciarse desniveles o huecos que pudieran propiciar un accidente como el relatado por la reclamante. A tal efecto y dado que la tapa de registro se encuentra en una zona de paso peatonal exterior, en una acera dentro del recinto sanitario, cabe trasladar a este supuesto la abundante doctrina jurisprudencial y consultiva recaída en materia de accidentes sufridos por peatones en el uso de las vías públicas.

Como hemos destacado en anteriores dictámenes (por todos, los números 301/2016, 280/2018 ó 149/2020), la doctrina plasmada por diversos órganos judiciales en la resolución de reclamaciones de responsabilidad patrimonial, formuladas por caídas sufridas por peatones a consecuencia de desperfectos existentes en las aceras sería contraria a la estimación de la pretensión indemnizatoria de la Sra. X.

A pesar de que las decisiones judiciales son tan heterogéneas como abundante es la casuística que presenta este tipo de accidentes, pueden distinguirse, no obstante, tres posturas doctrinales:

1.<sup>a</sup> 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.<sup>a</sup> Se considera que existe concurrencia de causas 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.<sup>a</sup> 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).

En el supuesto sometido a consulta, el Consejo Jurídico constata que aunque el lugar en el que afirma la reclamante haber caído presenta ciertas irregularidades y desperfectos en el solado y un pequeño rebaje de dos centímetros de la tapa de alcantarillado en relación con el nivel del pavimento circundante, tales deficiencias son leves y superables sin dificultad por un peatón que circule con la mínima atención y cuidado que la deambulación por los espacios públicos exige.

Ya en nuestro Dictamen 197/2014, sobre una caída producida por unas losas sueltas en una acera que se elevaban unos 2 centímetros sobre el resto del pavimento, señalábamos que las leves deficiencias que han resultado acreditadas, carecen de entidad suficiente para producir un accidente que, de haberse adoptado la mínima precaución exigible a todo viandante, podría y debería haberse evitado. Así el TSJ de Andalucía en sentencia de 27 de septiembre de 2007, considera que *"tampoco se aprecia relación de causalidad entre el rebaje de la acera, máximo 2 o 3 cms, que es menor en altura al que existe entre cualquier acera y la correspondiente calzada, y la caída del peatón, pues no se trataba de un socavón o un agujero apreciable, sino de una pequeña rebaja en la superficie, ocasionada, como se ha dicho, por la pérdida de varias losetas de la acera"*.

En efecto, en estos eventos dañosos producidos como consecuencia de caídas en aceras, se han distinguir los supuestos que implican una manifiesta infracción de los deberes de diligencia en el cuidado de dichas vías (grandes socavones, presencia de piedras, tapas de registro inexistentes, desplazadas o que se vencen y provocan la caída de los viandantes dentro de la arqueta), los cuales serían una manifestación de la inobservancia por parte de la Administración del deber de cuidado y vigilancia que le viene atribuida por el ordenamiento jurídico, de aquellos otros desperfectos que, por su escasa entidad, deben ser soportados por los ciudadanos. No resulta exigible -como afirma el TSJ de Cataluña en la sentencia de 20 de noviembre de 2006-, como fundamento de una reclamación de responsabilidad patrimonial una total uniformidad en la vía pública; resulta admisible, según la conciencia social, que el pavimento de las vías y aceras presente fisuras o irregularidades menores, pretender la eliminación de estos pequeños desperfectos resultaría imposible e inasumible desde el punto de vista del coste que se generaría para las arcas públicas. Por otro lado, también resulta exigible al ciudadano una especial diligencia y unos deberes mínimos de cuidado, porque lo contrario supondría, como se indica en la citada sentencia, hacer un llamamiento a la falta de responsabilidad individual.

En el mismo sentido se expresa la STSJ Navarra, de 29 de julio de 2002, según la cual *"el referido obstáculo (un desnivel de 2 cm en unas losetas levantadas) no se considera por lo tanto relevante para entender existente la requerida relación de causalidad, pues no se considera idónea la pequeña protuberancia existente para provocar la caída que se produjo, atendiendo a factores de adecuación para la producción del resultado lesivo que tuvo lugar. Ha de entenderse, por el contrario que el resultado que se produjo, se habría evitado utilizando un mínimo de atención por parte de la actora, ya que utilizando el mínimo de diligencia que es exigible para deambular por la vía pública, es perfectamente evitable el tropiezo que se produjo. De esta forma, ha de entenderse que el resultado que tuvo lugar, es preponderantemente atribuible a la propia víctima, por desatención o por otras circunstancias análogas. En otro caso se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia de los servicios municipales de conservación de vías públicas, que excede a los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad"*. Así también la STSJ Valencia, núm. 851/2012, de 2 octubre y la STSJ Murcia, núm. 748/2011, de 22 de julio.

Y es que, como recuerda la STS, Sala 1ª, de 22 de febrero de 2007 *"es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (SSTS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla id quod plerumque accidit (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso"*.

Por todo lo anterior, este Consejo Jurídico ha de concluir afirmando que el elemento que, según la actora, propició la caída estaba, por la escasa relevancia del desnivel que presentaba, dentro de los parámetros de razonabilidad o tolerabilidad social y que, por lo tanto, no existe relación de causalidad entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento de la vía pública, por lo que procede desestimar la

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, en la medida en que no aprecia la existencia de relación causal entre el funcionamiento del servicio público sanitario y los daños padecidos por la reclamante, cuya antijuridicidad tampoco se ha acreditado.

No obstante, V.E. resolverá.

