



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **265/2021**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 8 de noviembre 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 29 de junio de 2021 (COMINTER 201326\_2021\_06\_29-11\_56), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> X, por daños sufridos debidos a accidente en centro de salud (exp. 2021\_208), aprobando el siguiente Dictamen.

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.** - Con fecha 19 de febrero de 2020, D.<sup>a</sup> X registra escrito de reclamación patrimonial (que no consta en el expediente remitido) frente al Servicio Murciano de Salud (SMS), por los daños sufridos por una caída en las escaleras de entrada del Centro de Salud Águilas Norte, sobre las 12:15 horas del día 17 de enero de 2019, debido a que un peldaño se encuentra descarnado en la parte central.

Que los daños sufridos son: erosión del 4º y 5º dedo de la mano izquierda, contusión en la rodilla, contusión en cadera izquierda y fisura en 10º de arco costal izquierdo.

Acompaña al escrito de reclamación informe, de fecha 17 de enero de 2019, expedido por la Médico de Familia, documentación sobre las sesiones de rehabilitación, informe de la clínica "Fisioáguilas" de fecha 11 de marzo de 2019, fotografías del estado del escalón de entrada e informe, de fecha 15 de febrero de 2019, del Centro Médico Artromur.

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

**SEGUNDO.** – Con fecha 5 de marzo de 2020, por el Director Gerente del SMS se admite a trámite la reclamación patrimonial formulada.

Al mismo tiempo, se solicitan diversos informes del Área de Salud III -Hospital Rafael Méndez-, de Lorca, de la Clínica "Fisioáguilas", de la Clínica "Centro Médico Águilas, S.L." y del Centro Médico "Artromur", dando traslado de la reclamación a la correduría de seguros del SMS.

**TERCERO.** – Con fecha 27 de abril de 2020, la Clínica "Artromur" elabora informe en los siguientes términos:

*"La paciente X refiere que se cayó el 17 de Enero sobre el costado izquierdo así como la cadera izquierda produciéndose una contusión costal importante y una trocanteritis de cadera izquierda. Se presenta por primera vez en nuestro servicio para tratamiento de las lesiones el 1 de febrero y en donde tras reconocimiento y rx se le prescriben sesiones de rhb que en su segunda consulta del 19 de febrero (donde principalmente solicita un*

informe que se realiza en su día a mano) todavía realizaba. La paciente no volvió a consultar posteriormente a esta fecha”.

**CUARTO.** – Con fecha 23 de abril de 2020, la Clínica “Centro Médico Águilas” presenta el parte clínico de asistencia a la reclamante el día 31 de enero de 2019, en el que se indica:

MOTIVO DE CONSULTA: Caída el 17/01/2019 a la salida del Centro de Salud Águilas Norte, con traumatismo en parrilla costal izquierda y cadera izquierda.

EXPLORACIÓN: Dolor en parrilla costal izquierda que empeora al movimiento y la palpación (motivo que le preocupa).

PRUEBAS COMPLEMENTARIAS: RX TÓRAX: Aprecio imagen de fisura costal en arco costal de la 9 costilla izquierda.

TRATAMIENTO: AINEs +Analgésicos.

**QUINTO.** – Con fecha 11 de marzo de 2020, se emite informe por la Coordinadora del Centro de Salud “Águilas Norte”, en el que se indica:

*“1. El informe del responsable de mantenimiento no lo tenemos.*

*2. El informe de D<sup>a</sup> Z: D<sup>a</sup> Z, ya no se encuentra trabajando en este centro. Adjunto copia literal del Parte de lesiones hecho por ella el día 17/01/2019, y copia de lo reflejado en el episodio al que hace referencia la solicitud de la Sra. D<sup>a</sup> X. En el mismo no consta el nombre del facultativo, ni la fecha, porque se actualiza al día y nombre de quien lo solicita, y esto último en la impresión de hoy no corresponde con la realidad.*

*3. En el centro no se recogió ninguna incidencia sobre la caída. Aunque si se notificó la deficiencia del escalón, pero no conservamos dichos correos.*

*4. No existen imágenes en video”.*

En la Historia Clínica del Centro de Salud sobre el episodio del accidente de la reclamante, que se acompaña con el anterior informe, puede verse que ésta fue atendida el día del accidente, donde la fueron curadas las heridas. Además, en la visita del día 5 de febrero de 2019 puede leerse:

*“Ha acudido a traumatólogo privado; no informe, quien le ha solicitado Rx de Cadera izquierda PA; según refiere ella misma le informa de inflamación en la cadera con aumento de líquido a dicho nivel. Desea informe en donde se ratifique dicha lesión. Le informo que en la RX no se puede afirmar o descartar aumento de líquido. Expido informe de Rx donde se observa signos incipientes de artrosis con esclerosis subcondral, no lesiones óseas agudas, espacio articular conservado. Rx de parrilla costal izquierda: probable fisura de 10° arco costal”.*

En el Parte al Juzgado que realiza su Médica de Atención Primaria, aportado por la reclamante, puede leerse:

**“NATURALEZA DE LAS LESIONES EN EL MOMENTO DE SER ATENDIDO/A:**

*Mujer de 72 años que según refiere ha tropezado con una baldosa suelta.*

*Presenta erosiones en 4º y 5º dedo de mano izquierda; de mayor profundidad la del 5º dedo de un cm de diámetro, así como erosión y contusión en rodilla izquierda con hematoma de unos 5cm de diámetro y contusión en parrilla costal izquierda sin hematoma ni deformidad. ACP: normal”.*

**SEXTO.** – Con fecha 11 de junio de 2020, la reclamante cuantifica la indemnización solicitada en la cantidad de 2.358,90 euros.

**SÉPTIMO.** – La Clínica “Fisioáguilas” presenta el 2 de julio de 2020 informe en el que indica:

*“Dña. X, ..., ha recibido en nuestro centro tratamiento de rehabilitación y fisioterapia de cadera izquierda los días que a continuación se detallan:*

*13.15.18.19.21.26 y 28 de Febrero de 2019.*

*4.7 y 11 de Marzo de 2019”.*

**OCTAVO.** - Con fecha 13 de noviembre de 2020 se emite informe por el Jefe de Servicio de Obras y Mantenimiento del Área de Salud III, en el que expone que:

*“HECHOS: Reclamación patrimonial de la afectada Dña. X, relativo a presunta caída en el Centro de Salud de Águilas Norte, en un escalón de las escaleras exteriores, el día 17 de enero de 2019.*

*CIRCUNSTANCIAS Y ACONTECIMIENTOS: Teniendo en cuenta que estuve de ILT, desde septiembre de 2018 hasta septiembre de 2019, con motivo de un accidente, intervención quirúrgica, y una lenta recuperación con RHB, no he tenido conocimiento de estos hechos ocurridos en enero de 2019. Como tampoco he recibido después de mi alta médica e incorporación al trabajo, ninguna documentación escrita sobre este asunto explicitado en la reclamación patrimonial y solicitud de información por parte de los servicios jurídicos del SMS, ni información verbal tampoco. En el momento de recibir la documentación de la reclamación, nos ponemos a investigar y recopilar datos, siendo estos los siguientes:*

- Existe un primer aviso/parte de trabajo de nº 6000144313, del centro sanitario de fecha 04-01-2020, en estas fechas aun no existía la aplicación informática SHERPA, que es un programa destinado a que los avisos de los centros de salud se recepcionen directamente en las sedes y/o locales de las empresas de mantenimiento subcontratadas, normalmente en los propios hospitales, como así quedó establecido desde los servicios centrales del SMS. Este parte/AVISO DE TRABAJO se encontraba en la bandeja de entrada sin recepcionar por nuestra parte y no se llegó a entregar a Ferrovial, por otra parte, porque estábamos en plena transición entre la aplicación antigua y la nueva y aprendizaje de esta última, que por cierto dio muchos problemas su puesta en marcha.*
- La aplicación SHERPA, se inició en febrero del 2020, momento en que los partes/avisos de trabajo pendientes pasaron vía electrónica directamente a la empresa de mantenimiento FERROVIAL, descargándose los partes desde nuestra bandeja de salida a la bandeja de entrada de esta empresa.*
- Un segundo parte/aviso de trabajo del centro de salud de Águilas Norte, se emitió con el mismo objeto que el primero mencionado, para la empresa (FERROVIAL) subcontratada de mantenimiento de Atención Primaria a través del circuito reglamentario establecido, por websap. Dicho aviso de avería se emitió desde el centro sanitario el 26-02-2020 y recepcionándose por Ferrovial el mismo día, y se solucionó el parte/aviso al día siguiente, el 2-03-2020.*
- Se dispone de los justificantes de los documentos anteriores, que se guarda junto con correos y datos sobre esta incidencia, en una carpeta A-Z de Águilas Norte, en las oficinas del servicio de Mantenimiento. Se facilitan junto al informe todos estos documentos.*
- Se adjuntan fotos del escalón de la escalera deteriorado así como también reparado.*
- Recopilando datos, el jefe de taller responsable del mantenimiento de Atención Primaria, manifiesta que, la Jefa de grupo administrativa, le comunica que el día de la caída, ni a ella, ni a nadie del centro, les avisaron, ni dejaron nota del incidente/accidente, motivo. por el que no estaban informados de lo ocurrido, hasta el día de la fecha que les llegó la documentación de la reclamación, de igual forma que a nosotros también nos llegó al servicio de mantenimiento, en la fecha 26-02-2020.*
- Como observación subjetiva particular manifiesto que, como se pueden observar en las fotografías la rotura era muy leve o inapreciable pues se trata de abolladura en la pisada con poca pérdida de material, y por tanto de*

*superficie de huella, motivo posible o probable por el que ninguno de los trabajadores del centro, se hubiese dado cuenta, percibiera riesgo o le diera la suficiente importancia de comunicar la necesidad de reparación. Por último, pedir perdón a la usuaria accidentada y a su familia, lamentando y sintiendo enormemente lo sucedido y deseándole que se haya restablecido de sus dolencias. Y comunicarle que no es nada habitual en el servicio de mantenimiento del área III de salud, el retraso de un mes en proceder a este tipo de reparaciones, incluso aunque se hayan dado circunstancias adversas en la organización, como las descritas en este informe”.*

Se acompaña al informe reportaje fotográfico sobre el estado del escalón, antes y después de su arreglo.

**NOVENO.** - Con fecha 13 de enero de 2021 por la instrucción del expediente se procede a la apertura del trámite de audiencia, no constando que la interesada haya presentado alegaciones.

**DÉCIMO.** - La propuesta de resolución, de 24 de junio de 2021, desestima la reclamación de responsabilidad instada al considerar que no está acreditada la realidad del evento dañoso y tampoco cabría considerar acreditado el nexo causal entre el defectuoso mantenimiento de las instalaciones del centro de salud y el daño, debido a que la rotura del escalón es muy leve o inapreciable.

**DECIMOPRIMERO.** - Con fecha 29 de junio 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 Administraciones Públicas (LPACAP).

### **SEGUNDA.** - Legitimación, plazo y procedimiento.

I. 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.

II. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó mediante escrito registrado con fecha 19 de febrero de 2020, antes del trascurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, puesto que si bien la caída tuvo lugar el día 17 de enero de 2019, consta que estuvo en tratamiento rehabilitador hasta el día 11 de marzo de 2019.

III. 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 por evidencialista 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 (escalones de la escalera de acceso al Centro de Salud “Águilas Norte”), 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 mencionado Centro de Salud.

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, la reclamante se limita a afirmar que sufrió una caída en las escaleras de acceso al varias veces mencionado Centro de Salud, sin más prueba que lo avale.

En primer lugar, tenemos que afirmar que la reclamante ha probado la existencia de un daño con los informes médicos de Atención Primaria del Centro de Salud y de las Clínicas Privadas a las que acudió con posterioridad. Ahora bien, lo que no ha probado la reclamante es que ese daño se produjera en dicho Centro de Salud.

Tal y como consta en el informe del Servicio de Obras y Mantenimiento del Área III de Salud, el día de la caída no se avisó a nadie del Centro de la caída, ni dejaron nota, sino que la primera noticia que tienen de la misma es cuando les llegó la documentación de la reclamación. También resulta extraño a este Órgano Consultivo que siendo el Centro de Salud 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 Centro de Salud Águilas Norte, 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 citado Centro, ésta haya sido debida al mal estado de estas.

En efecto, en función de las decisiones judiciales recaídas en la materia, pueden distinguirse 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 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.<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).

Centrándonos en el supuesto que nos ocupa, si bien en el reportaje fotográfico aportado por la actora con su reclamación y el que se adjunta con el informe del Jefe de Obras y Mantenimiento referido se observan ciertos desperfectos en los escalones, como se indica en dicho informe *“la rotura era muy leve o inapreciable pues se trata de abolladura en la pisada con poca perdida de material, y por tanto de superficie de huella”*, lo que 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.

