Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **43/2023**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de febrero de 2023, 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 19 de octubre de 2022 (COMINTER 283917), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, por anormal funcionamiento de los servicios sanitarios (exp. 2022_322), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 30 de diciembre de 2021, D.ª X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional por los daños que dice haber sufrido como consecuencia del funcionamiento del servicio público sanitario.

Relata la reclamante que el 5 de agosto de 2021, fue trasladada en ambulancia desde su domicilio hasta el Hospital General Universitario "Santa Lucía" de Cartagena, tras haber sufrido un episodio de debilidad generalizada.

A la entrada en el centro hospitalario portaba las siguientes joyas: pulsera de la marca "Pandora" con inscripción en plata y 14 abalorios, valorada en 1.000 euros; anillo de plata entrelazado con inscripción, valorado en 100 euros; y reloj de la marca "Festina" con corona de brillantes e inscripción realizada en acero, valorado en l.000 euros.

Manifiesta que "*tal y como recuerdo con lucidez, tras ingresar en el Servicio de Urgencias HGUSL, me fueron retiradas las joyas señaladas, a fin de guardármelas posteriormente, tal como había acontecido en ingresos anteriores*" y que al no serles devueltas cuando la subieron a planta, su marido, D. Y, acudió a reclamar la devolución al mostrador de Neurología, donde estuvo ingresada hasta el 12 de agosto.

Tanto el personal de Neurología, el del Servicio de Urgencias como el responsable de seguridad, le dijeron que no sabían nada y le instaron a interponer una reclamación ante el Servicio de Atención al Paciente.

El esposo de la paciente interpuso denuncia ante la Policía Nacional de Cartagena el 8 de agosto, y asimismo, presentó al día siguiente reclamación ante el Servicio de Atención al Paciente del Hospital, que fue contestada en los siguientes términos:

"*Desde el Servicio de Urgencias nos comunican que:*

Su familiar llegó en ambulancia y se le pasó directamente al Servicio de Radiodiagnóstico donde se realizó T.A.C. Después se trasladó a la Unidad de Monitores de Urgencias donde se encamó, se le retiró una 'pulsera Pandara (sic) *y anillo de plata".*

Dichos objetos se le entregaron a la familia, una pareja, los cuales pasaron a la Unidad a recoger las pertenencias y recibieron información del facultativo. El personal sanitario que la atendió no recuerda que portara ningún reloj".

Que, al no estar conforme con la respuesta ofrecida por la Administración, se presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, al entender que se ha incumplido el protocolo de custodia de objetos personales del Hospital, descrito en el Dictamen de este Consejo Jurídico núm. 28/2020, en la medida en que según dicho protocolo, una vez retirados los objetos personales o de valor, la primera actuación de los sanitarios debe ser entregarlos al familiar que acompañe al paciente, y sólo en el caso de que éste último haya acudido sin familiares, proceder a encomendar dichos objetos al vigilante de seguridad. Entiende la reclamante que no se actuó conforme al protocolo, ya que, ni entregaron las joyas a su esposo, ni sabían nada de ellas en el Servicio de Seguridad del Hospital, al que se acudió a preguntar. Del mismo modo, se desprende de la contestación a la reclamación que las joyas se le retiraron a la paciente no a su ingreso en urgencias sino tras realizarle el TAC y no antes, como es preceptivo cuando ha de realizarse cualquier prueba de radiodiagnóstico.

En relación con la entrega de los objetos a una pareja de familiares de la paciente, destaca la reclamante lo improbable de dicha actuación toda vez que las restricciones de acceso a los hospitales que estaban en vigor el día de los hechos como consecuencia de la pandemia impedían que hubiera más de un acompañante por paciente y, en el caso de la hoy actora, ese acompañante era su marido, quien fue "*la única persona que me acompañó en todo momento, y consecuentemente, pudo tener acceso a la unidad*". En cualquier caso, "*y aun para el hipotético supuesto de que no hubiesen existido restricciones y hubiera podido acceder a la unidad la supuesta pareja, resulta totalmente inverosímil, y obviamente, lesivo para el interés de los pacientes, que se proceda a entregar sus objetos de valor a las primeras personas que pregunten por ellos, sin proceder antes a la firma de la correspondiente hoja de registro de pertenencias, o al menos, a una mínima acreditaci? ?n de la identidad de quienes dicen ser familiares del paciente, así como de su relación de parentesco*".

La situación así descrita es calificada por la interesada de negligente y contraria al protocolo de custodia de objetos personales, máxime porque aunque se encontraba totalmente consciente, fue trasladada en ambulancia e ingresó de urgencia con un diagnóstico de debilidad generalizada, circunstancia que unida a la enfermedad degenerativa y crónica que padecía, la situaba en una situación de extrema vulnerabilidad, por lo que el deber de

vigilancia y cuidado de sus pertenencias se vio directamente trasladado al personal sanitario, quien, atendiendo al protocolo habitual, debió avisar a su marido para recogerlas, pero no lo hizo, con el subsiguiente extravío de las joyas y la producción de un daño que se valora en 2.100 euros, cuantía a la que asciende el coste de reposición de los objetos perdidos y que es la cantidad que se reclama en concepto de indemnización.

Junto a la reclamación se remite la siguiente documentación: a) informe clínico de alta; b) denuncia ante la Policía; c) reclamación presentada ante el Servicio de Atención al Usuario; d) contestación a la reclamación; e) Dictamen 28/2020 del Consejo Jurídico de la Región de Murcia; f) una relación de las joyas extraviadas con el sello de una joyería de El Algar (Cartagena), por importe de 2.100 euros; y g) escrito donde autoriza a una Letrada a interponer la reclamación patrimonial.

SEGUNDO.- Con fecha 18 de enero de 2022 se requiere a la Letrada autorizada para que subsane la reclamación, toda vez que debió ser presentada por medios electrónicos al estar aquélla obligada a relacionarse con la Administración por tal vía.

Del mismo modo se le requiere para que acredite la representación que dice ostentar y que presente las facturas de las joyas extraviadas para acreditar su valor.

TERCERO.- El 8 de febrero de 2022 la Letrada presenta reclamación en nombre y representación de la actora, que acredita mediante escritura de poder para pleitos.

CUARTO.- Por resolución del Director Gerente del Servicio Murciano de Salud de 14 de febrero de 2022, se admite a trámite la reclamación y 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 de la Gerencia del Área de Salud en la que se prestó la asistencia sanitaria el preceptivo informe sobre los hechos expuestos en la reclamación.

Así mismo, se da traslado de la reclamación a la correduría de seguros del Servicio Murciano de Salud.

QUINTO.- El 19 de julio de 2022 se remite a la instrucción el informe de la Supervisora del Servicio de Urgencias del Hospital “Santa Lucía”, que se expresa en los siguientes términos:

“*Se ha vuelto a contactar con el personal que le atendió ese día en su ingreso a urgencias y nos cuenta que a su llegada le retiraron todas sus pertenencias, pero que no llevaba ningún reloj puesto.*

Esas pertenencias se guardaron en un bote con tapón rojo y fueron entregadas a sus familiares, una pareja de mediana edad, de unos cuarenta y tantos años, que tanto el hombre como la mujer eran altos y delgados y con acento de ser de fuera de la Comunidad de Murcia.

Según el protocolo de nuestro servicio, en caso de no haber familiares, los objetos de valor son entregados al personal de seguridad que los custodia hasta que son entregados a los familiares.

En este caso, al haber acompañantes, todo fue entregado en un bote con tapón rojo a una pareja que se presentaron como familiares. Para mayor claridad, se adjunta Protocolo de ropa y pertenencias de pacientes en el servicio de urgencias".

En el indicado protocolo se prevé que "*cuando encamemos a un paciente se le retirará ropa, objetos de valor y pertenencias. Siempre que sea posible se le dará los objetos de valor al familiar y lo escribiremos en notas*". En relación a las joyas, relojes y objetos de valor, se establece que "*si no hay familiar, se le darán a Seguridad, que nos dará una copia de su registro y la adjuntaremos a su historia clínica. Lo escribiremos en notas*".

SEXTO.- El 8 de septiembre de 2022 se confiere el preceptivo trámite de audiencia a la reclamante, que el 3 de octubre presenta escrito de alegaciones para manifestar que el informe de la Supervisora del Servicio de Urgencias se contradice con la contestación que en su día le fue dada a su reclamación, acerca del momento en que se le retiraron las joyas que portaba. Afirma que ello se hizo tras realizarle el TAC, incumpliendo el protocolo de pruebas de radiodiagnóstico. Asimismo, considera inverosímil la versión contenida en ese informe acerca de la entrega de sus pertenencias a una pareja de familiares suyos, reiterando lo ya señalado en el escrito inicial de reclamación y ratificándose en su pretensión indemnizatoria.

SÉPTIMO.- Con fecha 18 de octubre de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no ha quedado acreditada la titularidad de las pertenencias de la actora, la realidad del daño, ni en todo caso, la relación causal entre el funcionamiento del servicio público y el alegado resultado dañoso.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen mediante comunicación interior del pasado 19 de octubre de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo puesto que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en los artículos 81.2 LPACAP, y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamación se ha interpuesto por una persona interesada que es quien alega que sufrió el daño patrimonial por el que solicita una indemnización. Por ello, goza de 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 Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse el daño a los servicios públicos sanitarios de su competencia.

II. En relación con el requisito del plazo, se ha constatado que la solicitud de indemnización se presentó el 30 de diciembre de 2021 y que el hecho lesivo se produjo el 5 de agosto de ese mismo año, por lo que es evidente que la acción de resarcimiento se interpuso de manera temporánea, 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, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se aprecia que se ha superado con exceso el plazo de seis meses que para la tramitación del procedimiento prevé el artículo 91.3 LPACAP.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial, por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y en el artículo 32 LRJSP, cuando establece que los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos.

Por lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

Con ocasión de anteriores Dictámenes, emitidos en relación con supuestos de sustracción o pérdida de objetos en dependencias de la Administración, 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 objeto sustraído o perdido 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.

Y a tal efecto ha de partirse de que, con carácter general, los objetos personales que los pacientes llevan durante su ingreso son responsabilidad de ellos mismos, o de sus familiares en el caso de que estén acompañados. En principio, no existe un deber de custodia y vigilancia de dichas pertenencias por parte de los servicios sanitarios. Estos razonamientos o premisas inspiran la doctrina mantenida por este Consejo Jurídico en relación con la pérdida o sustracción de pertenencias personales en centros asistenciales públicos y el alcance del deber de custodia que se quiere hacer recaer por los interesados en la Administración; pero no ha de olvidarse que la existencia o no de nexo causal en estos supuestos y la intensidad con la que opera ese pretendido deber se encuentra a menudo condicionada por las circunstancias presentes en cada caso. Cabe recordar que ya ha dejado señalado este Órgano consultivo, entre otros en los Dictámenes núm. 16 y 90/2015 y 180/2020, entre o tros, que entre esos elementos que modulan el alcance del deber de cuidado que incumbe a la Administración sanitaria se deben mencionar el estado del propio enfermo y las circunstancias en las que recibe la prestación sanitaria, de modo que la intensidad de la obligación de cuidado se incrementa cuando el paciente ingresa de urgencia o en estado de desvalimiento y sin acompañantes o familiares que puedan velar por sus pertenencias, pero se hace menor cuando el paciente accede al centro hospitalario de forma programada o se encuentra consciente, ya que en esos casos puede ejercer un dominio efectivo sobre las cosas de su propiedad que tiene a su alcance y cuidar de ellas de modo conveniente.

II. Como ya se ha expuesto, la interesada solicita que se le reconozca el derecho a percibir una indemnización de

2.100 euros como consecuencia del extravío que alega que se produjo en el HGUSL de diversas joyas (pulsera, anillo y reloj) que portaba el 5 de agosto de 2021, cuando estuvo ingresada.

A pesar de la no aportación de las facturas correspondientes que permitieran acreditar de forma satisfactoria el valor de los objetos extraviados y su titularidad, lo cierto es que en la contestación ofrecida por el Director Gerente del Área de Salud al marido de la paciente ante la reclamación presentada por éste ante el Servicio de Atención al Usuario, se reconoce expresamente que sí portaba dos de los objetos que la interesada afirma que llevaba al momento de acceder al Servicio, a saber, "*se le retiró una pulsera Pandara* (sic) *y anillo de plata*". De modo que, respecto a la pulsera y al anillo, cabe entender probado que sí los portaba, no así el reloj, del que no hay constancia, pues no se menciona dicho objeto en la citada contestación ni recuerda el personal que lo llevara cuando la Supervisora del Servicio de Urgencias pregunta de forma expresa por él, según se recoge en el informe elaborado por dicha sanitaria.

Del mismo modo, consta que el personal sanitario se hizo cargo de los objetos personales de la paciente, pues se indica en el informe de la Supervisora del Servicio de Urgencias que se introdujeron en un tarro con tapón rojo y que se entregaron a una pareja de familiares de la paciente, a quienes no es capaz de identificar de forma suficiente, pues se limita a efectuar una descripción de su aspecto físico y acento, pero no se ofrecen datos de identidad como su nombre y apellidos o su relación de parentesco con la paciente, de donde cabe inferir que no se requirió dicha información ni acreditación de identidad alguna a los receptores de los objetos de valor, pues de haberlo hecho así debería constar en las notas de enfermería, como se establece en el protocolo de la Unidad de Urgencias, y habría sido muy fácil para la Administración sanitaria informar a la paciente de a quién se habían entregado sus pertenencias.

Ha de destacarse que, aun cuando el referido protocolo no establece expresamente que antes de entregar joyas, relojes u objetos de valor haya de identificarse mínimamente a quien dice ser familiar del paciente o incluso acreditar dicha identidad cuando por las circunstancias del caso no le conste de forma suficiente al personal sanitario la relación que une a enfermo y familiares o acompañantes, es una medida de prudencia que impone el sentido común y las máximas de la experiencia, en orden a evitar eventuales suplantaciones de identidad o meros errores, máxime cuando se trata de objetos de valor. En atención a lo expuesto, considera el Consejo Jurídico que la actuación del servicio sanitario incidió causalmente en la pérdida de los objetos extraviados.

No obstante, la actuación de la reclamante también facilitó que se viera privada de sus pertenencias, pues no guardó una diligencia media o estándar en el cuidado de ellas. Y es que, de sus propias manifestaciones se infiere que la paciente estaba en todo momento consciente y capacitada, por su situación o estado, para hacerse cargo y cuidar de sus objetos personales. En efecto, la reclamante en su escrito de reclamación inicial expuso "*que tal y como recuerdo con lucidez, tras ingresar en el Servicio de Urgencias HGUSL, las joyas me fueron retiradas*...", de modo que aun afectada por el estado de debilidad que fue el motivo por el que ingresó, se encontraba lúcida y, en consecuencia, no estaba incapacitada para cuidar de sus pertenencias ni para solicitar, cuando se le retiraron, que fueran entregadas a su marido, quien, también según la propia reclamante, la acompañó en todo momento.

En atención a lo expuesto aprecia el Consejo Jurídico una concurrencia causal en el extravío de los objetos de valor que portaba la interesada. De un lado la falta de diligencia por parte del personal sanitario que, tras hacerse cargo de las pertenencias de la paciente, las entrega a quien, aunque afirma ser familiar de la paciente, no llega a identificar de forma suficiente. De otro, la desatención o falta de cuidado de la propia enferma. En la medida en que no se aprecian en el supuesto hechos o circunstancias que permitan atribuir un porcentaje de responsabilidad mayor a cualquiera de los dos agentes causantes del daño reclamado, se considerara que aquélla ha de distribuirse de forma equitativa y asignar un 50% a la Administración y otro 50% a la reclamante.

En consecuencia, procede declarar el derecho de la interesada a ser indemnizada en concepto de responsabilidad patrimonial, al concurrir todos los elementos determinantes de aquélla, en particular el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público sanitario y el daño reclamado, con la importante modulación que supone la intervención de la propia víctima en la producción del perjuicio.

CUARTA.- Quantum indemnizatorio.

Admitida la efectividad de la lesión y su conexión causal con el funcionamiento del servicio público regional, procede analizar, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 34 LRJSP, la valoración del daño producido y la cuantía y el modo de la indemnización.

Ya se ha señalado en la Consideración Tercera de este Dictamen que de los tres objetos que la reclamante alega haber perdido, sólo cabe considerar probado que accediera al centro sanitario portando dos de ellos, la pulsera y el anillo. Ello determina que no pueda ser objeto de indemnización el reloj, pues no se ha probado que lo llevara al prestarle la asistencia sanitaria ni, en consecuencia, que se perdiera por la acción del personal sanitario.

La reclamante no ha aportado las facturas de adquisición de esos objetos acreditativas del gasto que hubiera podido realizar, bien para adquirirlos originariamente, bien para reemplazarlos tras su extravío, lo que probaría de forma más segura el valor de los bienes y el detrimento patrimonial sufrido. Pero, ha de considerarse que atendida la naturaleza de los objetos a los que se refiere la reclamación, exigir la aportación de facturas podría resultar una carga excesiva, máxime si aquellos proceden de regalos o fueron adquiridos mucho tiempo atrás, como parece derivarse de la alegación del valor sentimental que tenían para la actora.

Para la acreditación del daño alegado, la interesada ha traído al procedimiento una mera relación valorada de los objetos perdidos en la que consta el sello apenas legible de un establecimiento de joyería. El valor que asigna a la pulsera con abalorios es de 1.000 euros y el del anillo de plata, 100 euros. No obstante, este documento no especifica si se trata de un presupuesto para la reposición de los objetos extraviados o es una estimación del precio de mercado de aquéllos, o si fue el coste de adquisición originaria en dicho establecimiento de las joyas.

Entiende el Consejo Jurídico que, dadas las insuficiencias del indicado documento, procede que por la instrucción se requiera a la interesada para que aporte un documento de valoración más detallado de los objetos perdidos, con expresión de los criterios utilizados para el cálculo y firmado por una persona física, con expresión de su cualificación para la labor valoradora, en orden a poder considerar acreditado su coste.

A la luz de dicho documento, y sin necesidad de volver a solicitar Dictamen del Consejo Jurídico, procederá resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial fijando como indemnización un importe equivalente al 50% del valor acreditado de los objetos perdidos, correspondiente a la concurrencia de causas apreciada en la Consideración tercera de este Dictamen, teniendo como límite superior máximo los valores reclamados por la interesada para la pulsera y el anillo, conforme a un elemental principio de congruencia.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina en sentido desfavorable la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, toda vez que sí se aprecia la concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, en particular, el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público sanitario y el daño alegado, si bien con la intervención causal de la actora lo que determina una reducción proporcional de la indemnización a satisfacer.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización habrá de ajustarse a lo indicado en la Consideración cuarta de este Dictamen, con la pertinente actualización conforme a lo establecido en el artículo 34.3 LRJSP.

No obstante, V.E. resolverá.