



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **33/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 18 de febrero de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Directora Gerente del Servicio Murciano de Salud (por delegación del Excmo. Sr. Consejero de Salud), mediante oficio registrado el día 3 de junio de 2024 (COMINTER número 117963), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, por daños accidente en centro hospitalario (exp. 2024_209), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 11 de febrero de 2022 tiene entrada en el Registro escrito de D.^a X, por el que solicita la responsabilidad patrimonial del Servicio Murciano de Salud (SMS) como consecuencia de los daños sufridos, el día 13 de febrero de 2021, al sufrir una caída en el parking del Hospital “Santa María del Rosell” (HSMR), en Cartagena, al tropezar en un bolardo que se encontraba en mal estado, sufriendo “fractura cabeza de húmero derecho”.

Acompaña a la reclamación su nombramiento como personal estatutario eventual (Auxiliar de Enfermería) en el HSMR, diversos informes y pruebas médicas, y el parte de baja y alta médica.

Solicita una indemnización por el accidente sufrido sin valorarlo económicoamente.

SEGUNDO.- En fecha 15 de febrero de 2022, se admite a trámite la reclamación por el Director Gerente del SMS, nombrando instructor del procedimiento a su Servicio Jurídico.

En la notificación de la resolución de admisión a trámite, se le solicita que especifique la valoración económica del daño y que aporte el atestado de la Policía Local de Cartagena instruido al efecto.

TERCERO.- Como acto de instrucción, se solicita de la Gerencia del Área II que aporte copia de la historia clínica de la reclamante e informe del Servicio de Mantenimiento sobre los hechos relatados en la reclamación.

Esta documentación (historia clínica e informe de los profesionales implicados) también se solicita a la Mutua Ibermutuamur.

También se da traslado a la correduría de seguros del SMS.

CUARTO.- En fecha 22 de febrero de 2022, Ibermutuamur aporta la historia clínica de la reclamante.

QUINTO.- En fecha 22 de junio de 2022, la Gerencia del Área II de Cartagena, remite la historia clínica de la paciente y el informe de D. Y, Ingeniero Jefe de Mantenimiento de dicha Área, que indica:

"En referencia a este asunto he de hacer constar en primer lugar que existen varios aparcamientos en el Hospital Sta. María del Rosell de Cartagena y no se especifica en cual (Ambulatorio, Edificio C junto al Acelerador Lineal, zona de Urgencias ...), segundo se adjunta la fotografía de un bolardo de plástico doblado y pisado por la acción de un vehículo sobre él, tercero que se realizan revisiones semanales para reponer/retirar los bolardos afectados por golpes o aplastamientos de vehículos, cuarto que estos se sitúan en el asfalto para delimitar el paso de vehículos en el mismo y nunca se colocan en las aceras o zonas de paso de peatones y por último que los mismos disponen de bandas reflectantes para mejorar su visibilidad con el alumbrado público existente en toda la parcela del Hospital".

SEXTO.- En fecha 28 de junio de 2022, se procede a la apertura del trámite de audiencia, habiendo presentado la reclamante, en fecha 7 de septiembre de 2022, tras la ampliación del plazo, escrito de alegaciones por el que aporta:

- Mapa catastral y satélite con indicación del punto exacto de la caída.

- Atestado instruido por la Policía Local de Cartagena, en el que se indica:

"Los agentes son comisionados al lugar arriba citado por la sala de operaciones al lugar arriba citado por la caída de una persona.

Una vez allí, son requeridos por D.^a X que manifiesta que tras terminar su trabajo en el centro hospitalario y cuando se dirigía hacia su vehículo estacionado en el aparcamiento del mismo, ha tropezado con un pivote que

delimita una entrada-salida del aparcamiento que estaba doblado sobre su base.

Que la señora se duele de la muñeca, brazo y hombro acercándose por su propio pie a urgencias del hospital para ser atendida de sus lesiones.

Se informa de la presencia de una cámara de seguridad en la misma zona de la caída que podría haber grabado la escena.

El vigilante de seguridad del centro queda informado de los hechos y dará aviso a personal de mantenimiento para subsanar la anomalía.

Se le informa a la víctima de los pasos a seguir y de los derechos que le asisten.

Se adjunta reportaje fotográfico”.

SÉPTIMO.- Por la instrucción del procedimiento se solicita de la Gerencia del Área II que aclare:

“- Si existen grabaciones de la cámara de seguridad en relación a esta reclamación.

- Informe del vigilante de seguridad, que según atestado queda informado de los hechos.

A tales efectos, adjunto atestado de la Policía de Cartagena y las fotografías.

- Finalmente que nos diga, donde tuvo lugar la caída y si existe acera para los peatones”

OCTAVO.- En fecha 8 de marzo de 2023, la Gerencia del Área II remite informe del Jefe de Seguridad de la empresa Salzillo, que indica:

“• Que los vigilantes que según el parte de incidencias prestaban servicio ese día no recuerdan el hecho reclamado, dado el tiempo transcurrido.

• Que no se guardan imágenes del CCTV dado también el tiempo transcurrido.

• Existen aceras en la zona”.

NOVENO.- En fecha 9 de marzo de 2023, se solicita informe de la Inspección Médica, que no consta que haya sido emitido.

DÉCIMO.- Concedido nuevo trámite de audiencia, no consta que la reclamante haya formulado alegaciones.

UNDÉCIMO.- En fecha 31 de mayo de 2024, se elabora propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que fue la propia conducta de la interesada la que accidentalmente provocó la caída que ella misma sufrió y el daño por el que ahora reclama.

En la fecha y por el órgano indicado, se ha solicitado el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, a la que se acompaña el expediente administrativo, junto con el índice y el extracto de Secretaría.

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 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativos Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La legitimación para reclamar frente a la Administración, cuando de daños personales se trata, corresponde de forma primaria a quien los sufre en su persona, por lo que la legitimación activa corresponde, en el presente caso, a la Sra. X, de conformidad con lo establecido en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)

La reclamante, en el momento de los hechos, prestaba sus servicios como Técnico Auxiliar Sanitario en el HSMR de Cartagena.

La condición de empleada pública de la perjudicada plantea la cuestión de la aplicación a los trabajadores públicos del instituto de la responsabilidad patrimonial. En Dictámenes anteriores de este Consejo Jurídico, como los números 75/1999, 99/2006, 220/2012, 152/2016 y 296/2019, entre otros muchos, se ha recogido la doctrina del Consejo de Estado y la jurisprudencia del Tribunal Supremo que sostiene que no es admisible excluir del concepto de "particulares" a que se refiere el artículo 139 LPAC (hoy art. 32 LRJSP), a los funcionarios que reclamen indemnización a título de responsabilidad patrimonial de la Administración; derecho indemnizatorio proveniente, en primera instancia, del reconocimiento realizado en el artículo 106 de la Constitución acerca de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración titular del servicio a cuyo funcionamiento se imputa el

daño. En el supuesto sometido a consulta, la Administración regional, titular del servicio sanitario, con ocasión de cuya prestación se produjo el daño alegado.

II. Acaecido el incidente el 13 de febrero de 2021, solicita el resarcimiento de los daños el 11 de febrero de 2022, por lo que, con independencia de cual fuera la fecha de estabilización de las secuelas, es evidente que se ejercita la acción dentro del plazo anual de prescripción del derecho a reclamar establecido por el artículo 67.1 LPAC.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que la instrucción realizada se ajusta, en lo sustancial, a lo establecido en la LPAC, constando la realización de todos los trámites preceptivos. No obstante, se ha superado ampliamente el plazo máximo de resolución previsto en el artículo 91.3 LPAC.

También tenemos que poner de manifiesto que, a pesar de que le fue requerida por la instructora del procedimiento, la reclamante no ha realizado una valoración económica del daño sufrido, tal y como resulta preceptivo.

TERCERA.- Sobre las reclamaciones de responsabilidad patrimonial ejercitadas por los servidores públicos.

I. Reconocida la legitimación activa de la reclamante para exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños que dice haber sufrido en el ejercicio de su labor, ha de recordarse la doctrina del Consejo Jurídico (por todos, Dictámenes número 175/2009 y 319/2019), que ha alcanzado las siguientes conclusiones sobre la aplicación del instituto de la responsabilidad patrimonial para el resarcimiento de los daños ocasionados a los empleados públicos en el desempeño de su trabajo:

1. La responsabilidad patrimonial es una vía de resarcimiento para los empleados públicos, cuando no existe un procedimiento específico de compensación, o incluso, existiendo, su aplicación no repare todos los daños causados, siempre, claro está, que concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial (Dictámenes números 75 y 76 del año 1999): relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado y la antijuridicidad del daño sufrido, es decir, que se trate de daños que el lesionado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley (artículo 32.1 LRJSP).

2. Para que pueda imputarse el daño al funcionamiento del servicio público ha de ser atribuible como propio e inherente a alguno de los factores que lo componen: singularmente el trabajo o función desempeñados, las instalaciones o los elementos materiales implicados en el servicio. De lo contrario, cabe recordar la consideración tantas veces reiterada en nuestros Dictámenes, como destaca la Memoria de este Consejo correspondiente al año 2008 (folio 47), que si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente, por el mero hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

3. La compensación a los empleados públicos descansa en el principio de indemnidad, en virtud del cual el

desempeño o la ejecución de las funciones propias del puesto de trabajo no puede originar para el funcionario perjuicio patrimonial o personal alguno, de modo que aquél no debe soportar un daño generado en el seno de la relación específica funcional, siempre que no haya mediado culpa o negligencia de su parte (por todos nuestro Dictamen núm. 143/2003). Dicha doctrina refleja el principio general de la indemnidad a favor de los empleados públicos por aquellos daños y perjuicios que puedan sufrir en su persona o en sus bienes por el desempeño de funciones o tareas reconocidos en la legislación sobre función pública.

4. Con arreglo a reiterada doctrina del Consejo de Estado, las normas propias de la relación funcional son de aplicación preferente respecto del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración en orden a obtener el pretendido efecto indemnizatorio; pero, a falta de un régimen específico de cobertura que pueda garantizar el principio de indemnidad y en orden a su salvaguarda, cabe acudir a la vía indemnizatoria a título de responsabilidad patrimonial, de modo que quien sufra por causa de su actuación pública, o con ocasión de ella, un daño sin mediar dolo o negligencia por su parte, debe ser indemnizado, siempre que, a su vez, concurra un título específico de imputación del hecho lesivo a la Administración.

5. Cabe señalar, asimismo, que la relación especial de sujeción que une al empleado público reclamante con su Administración puede influir, en ocasiones, en la apreciación de la concurrencia de los requisitos generales configuradores de la responsabilidad patrimonial, necesarios para admitir el resarcimiento por este concreto título jurídico o causa de pedir, y ello tanto en lo que atañe a la adecuada relación de causalidad entre el daño y el funcionamiento del servicio público como, especialmente, al requisito relativo al deber jurídico de soportar dicho daño. Por otra parte, dicho título de resarcimiento opera en un plano distinto al específico relativo a las indemnizaciones a funcionarios por razón del servicio, por tener cada uno de ellos un fundamento y un alcance distinto, así como un régimen jurídico propio.

Así, el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/2001, de 26 de enero, recoge el derecho a la prevención de riesgos laborales y a las indemnizaciones que reglamentariamente se establezcan (artículos 73 y 72, b, respectivamente), sin que su desarrollo reglamentario en el ámbito de nuestra Región prevea supuestos como el planteado como susceptibles de indemnización. En idéntico sentido, el artículo 17.1, letra b) del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, aprobado por Ley 55/2003, de 16 de diciembre, y los artículos 14 y 28 del Texto Refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), prevén el derecho de los funcionarios a percibir las indemnizaciones por razón del servicio que se establezcan.

En tal caso, como se ha dicho, para poder declarar el derecho del interesado a ser indemnizado será preciso que concurran todos los requisitos a los que el ordenamiento jurídico anuda la generación de la responsabilidad patrimonial, conforme se razona en la siguiente Consideración, siendo preciso distinguir, a tal efecto, entre los daños sufridos por los empleados públicos con ocasión del cumplimiento de sus funciones y los padecidos como consecuencia del propio funcionamiento del servicio, de forma que, en principio, sólo estos últimos deberían ser reparados en el marco de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

CUARTA.- De los elementos de la responsabilidad patrimonial: inexistencia.

I. La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución: “*los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos*”. A partir de lo

anterior, los elementos constitutivos de esta institución estaban contenidos en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), habiendo sido precisados por constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y reiterada doctrina del Consejo de Estado. Hoy vienen establecidos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y, en los aspectos formales, se regulan ciertas especialidades de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 LPAC.

En síntesis, para que proceda estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran interrumpir el nexo causal.
- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño de acuerdo con la Ley.

II. La calificación de la pretensión económica de la interesada como una reclamación de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas obliga a recordar que ésta sólo cabe declararla cuando se cumplen los requisitos legales antes expuestos, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño, así como la antijuridicidad de éste.

Y, a tal efecto, la primera determinación a realizar ha de ser la realidad del evento lesivo. Según se desprende del expediente, está acreditado que los hechos ocurrieron como relata la interesada. En efecto, la reclamante llamó a la Policía Local que se personó en el lugar de los hechos, levantando Acta en la que se indica, a pesar de no haber sido testigos presenciales de los hechos, que la interesada manifiesta haber tropezado con el pivote que delimita la entrada y salida del aparcamiento, haciendo reportaje fotográfico en el que se puede apreciar la zona en la que se produjo el incidente y el estado de dicho pivote. La propia Policía Local comunica los hechos al guardia de seguridad y, además, el incidente fue tratado como accidente laboral.

En cualquier caso, y aun teniendo 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 del aparcamiento en la que no resultan exigibles las mismas condiciones de seguridad que serían predecibles 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 los bolardos (en uno de ellos tropezó la reclamante) “se sitúan en el asfalto para delimitar el paso de vehículos en el mismo y nunca se colocan en las aceras o zonas de paso de peatones y por último que los mismos disponen de bandas reflectantes para mejorar su visibilidad con el alumbrado público existente en toda la parcela del hospital”. Así mismo en el informe de la empresa contratista del servicio de seguridad, se resalta que “existen aceras en la zona”. Sin embargo, lejos de utilizar dicha franja de la vía específicamente destinada a la deambulación peatonal, la hoy actora decidió acceder al aparcamiento atravesando una zona de la calzada reservada al tráfico de vehículos, y cuyo estado de conservación ya debía de conocer puesto que trabajaba en dicho Hospital. Es evidente que una elemental prudencia debería haberle llevado a circular con precaución por un lugar respecto del que conoce la existencia de dichos bolardos y que no es apto para la circulación de peatones.

Por tanto, cabe deducir que la caída no se produjo en la acera que permite el paso de los peatones y el acceso al aparcamiento. 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).

De conformidad con lo expuesto en el informe del Ingeniero Jefe de Mantenimiento del Área II, “se realizan revisiones semanales para reponer/retirar los bolardos afectados por golpes o aplastamientos de vehículos”

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 admissible 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 imborral el día de los hechos, concluimos que el hueco existente en el firme se aperciba 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, sino que es la manifestación del riesgo que asumió la reclamante, y está obligada a soportar, al deambular por zona destinada al tránsito de vehículos y no circular por las aceras existentes en el lugar.

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.