

Dictamen n°: **139/17**
Consulta: **Consejero de Sanidad**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **30.03.17**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en su sesión de 30 de marzo de 2017, aprobado por unanimidad, sobre la consulta formulada por el Consejero de Sanidad, al amparo del artículo 5.3.f) a de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial promovido por Don J.M.V.G. en nombre de Doña. C.R.F., por una caída sufrida en el Hospital Universitario Fundación Alcorcón.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito presentado en el registro de la Consejería de Sanidad el día 17 de diciembre de 2015, el interesado antes citado, en representación de Doña. C.R.F., formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por ésta como consecuencia de la caída ocurrida el día 9 diciembre de 2015 en las puertas automáticas de entrada al citado centro hospitalario (folios 1 a 3 del expediente administrativo).

Según expone en su escrito, los hechos ocurrieron aproximadamente a las 9 de la mañana, cuando la reclamante, de 87 años, se dirigía en compañía de su hijo a la realización de una prueba diagnóstica en el citado centro hospitalario. Según refiere el escrito, al

entrar en el centro las puertas automáticas de entrada no detectaron a la reclamante, cerrándose en el momento de acceder, golpeándola y tirándola al suelo. Las personas que entraban en ese momento avisaron al personal sanitario del centro y acudieron dos trabajadoras del hospital con una silla de ruedas y trasladaron a la reclamante al Servicio de Urgencias, donde quedó ingresada durante 24 horas.

La hija de la interesada presentó una reclamación al día siguiente de la caída en el Servicio de Atención al usuario del Hospital Fundación Alcorcón en el que refería el accidente ocurrido e indicaba que ya había tenido otro accidente por la misma causa el día 3 de marzo de 2014.

Como consecuencia de la caída, la reclamante sufrió herida incisocontusa en cola de ceja izquierda y fractura distal de radio izquierdo que precisó escayola y policontusiones (folios 1 a 3 del expediente administrativo).

El firmante del escrito se queja del mal trato recibido por una trabajadora del Gabinete Jurídico del Hospital Universitario Fundación Alcorcón a la que solicitó información para la reclamación el día 14 de diciembre de 2015 y solicita que *“asistan en el Derecho que le corresponda a Doña. C. en su justa medida tanto moral como económicamente ante el daño causado y la impotencia que hemos tenido en el trato recibido por el Hospital Público y que en la parte médica ha sido en todo correcta”*.

La interesada no cuantifica el importe de su reclamación y aporta con su escrito un informe de salud de su médico de Atención Primaria, informe de la asistencia prestada en el Servicio de Urgencias tras la caída y copia del escrito de reclamación firmado por su hija y autorización firmada en documento privado a favor de Don J.M.V.G. (folios 4 a 16).

SEGUNDO.- Presentada la reclamación y remitida al Servicio Madrileño de Salud (SERMAS), se requirió a la reclamante para que especificara la cuantía reclamada.

El procedimiento se ha tramitado conforme a lo previsto en el Reglamento que regula el Procedimiento en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, (en adelante, RPRP).

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 del RPRP, se ha incorporado al expediente un informe, de fecha 8 de enero de 2016, firmado por el subdirector de Infraestructuras y Servicios Generales y por el responsable de Infraestructuras del Hospital Fundación Alcorcón (folio 20), que informan:

“La primera información que hemos recibido de fallo en las puertas automáticas, es a raíz de la queja emitida en el Departamento de Atención al Paciente con fecha 09-12-2016.

El departamento de seguridad no tiene constancia de dicho incidente ni tampoco existen grabaciones al efecto.

Las puertas, previo al incidente y posterior al mismo, han estado en perfecto estado de funcionamiento, y en ningún caso se han tenido que reparar ni clausurar. Por estas puertas entran diariamente cientos de personas y no tenemos constancia de mal funcionamiento en ningún momento. A fecha de hoy siguen funcionando correctamente, sin haberse hecho ninguna intervención de mantenimiento.

A raíz de la queja emitida, se revisan las puertas, y el resultado es totalmente satisfactorio. No tiene ningún fallo”.

Se acompaña el anterior informe con copia de la Orden de Trabajo de fecha 12 de diciembre de 2015 en la que se refleja que se han comprobado las dos puertas y que *“el funcionamiento es correcto, tanto entrando de frente como lateral”* (folio 21).

Consta, igualmente, informe de la empresa responsable del mantenimiento de las instalaciones generales del Hospital, fechado el 8 de enero de 2016, que refiere la inspección realizada y declara que *“el funcionamiento de las puertas automáticas de la entrada del hospital es bastante sencillo y robusto, no siendo ni mucho menos habituales las incidencias con las mismas: de hecho, desde la fecha de la incidencia hasta la fecha de redacción del presente informe, no se ha vuelto a tener conocimiento de ningún problema con el funcionamiento de las puertas”* (folio 22).

Asimismo, ha emitido informe la responsable del Gabinete Jurídico del Hospital Fundación Alcorcón, de fecha 10 de enero de 2016) que relata la conversación que mantuvo con Don J.M.V.G., sobre los trámites para reclamar (folios 18 y 19).

El día 18 de enero de 2016 emiten informe ampliatorio el subdirector de Infraestructuras y Servicios Generales y el responsable de Infraestructuras del Hospital que indica que *“las puertas automáticas y los sensores son de la marca Manusa, y el motor es un STK MT8 con marcado CE”*.

Figura en el expediente una carta del Director Gerente del Hospital Fundación Alcorcón dirigida a la hija de la reclamante (folio 42) en la que se dice:

“Puesto en conocimiento del responsable de Mantenimiento quiere trasladarle sus disculpas por la situación que nos comenta así como los inconvenientes que se hayan podido derivar. Las puertas automáticas funcionan correctamente. El problema es que a veces y

debido a cuestiones técnicas, el sistema no capta correctamente la señal y la puerta no se abre.

Por la puerta que menciona entran al hospital diariamente muchas personas, lamentamos que, en su caso, se produjera esa incidencia”.

Junto con la anterior carta se acompaña un correo electrónico remitido por el responsable de Infraestructuras del Hospital el día 11 de diciembre de 2015 dirigido a Gestión de Pacientes (folio 43) que dice:

“Las puertas automáticas funcionan correctamente. El problema es que si por la puerta automática, en vez de entrar frontalmente se entra lateralmente, la célula de detección no capta (puesto que tiene un ángulo perimetral de captación) y se cierra la puerta. Esto pasa en todas las puertas automáticas del mundo.

Lamento la casualidad de que siempre le ocurra la misma incidencia a la misma paciente, cuando entran diariamente por dicha puerta miles de personas.

Se ha revisado varias veces y no existe ningún problema con su funcionamiento”.

En la tramitación del procedimiento se ha emitido un informe de valoración del daño corporal de fecha 12 de agosto de 2016 por una especialista de Medicina Legal y Forense, a instancia del SERMAS (folios 46 a 53), que concluye:

“Primera.- Doña. C.R.F. sufrió una caída en la puerta de entrada del Hospital Universitario Fundación Alcorcón el 09/12/15.

Segunda.- Como consecuencia de la caída sufrió policontusiones, herida inciso contusa en ceja izquierda y fractura distal del radio izquierdo.

Tercera.- Para la curación/estabilización de sus lesiones requirió de tratamiento farmacológico y ortopédico.

Se establece un tiempo de estabilización de 60 días impositivos, atendiendo a los informes médicos aportados.

Cuarta.- Debido a la edad de la lesionada se considera que la lesión ha podido estabilizarse con secuelas que se valoran (...) 5 puntos.

Quinta.- En caso de que proceda una compensación económica, se calculará según las tablas publicadas en el BOE para el año 2014 (no se publicaron tablas en 2015 porque no se produjo una subida del IPC), teniendo en cuenta que la informada tenía 87 años en el momento del accidente”.

El anterior informe pericial se acompaña con una valoración económica de los daños de 6.642,75 €.

Tras la incorporación al procedimiento de los anteriores informes y de la historia clínica, se ha evacuado el oportuno trámite de audiencia, tanto a la interesada, como al Hospital Universitario Fundación Alcorcón y a la empresa responsable del mantenimiento del Hospital.

Ha formulado alegaciones la persona autorizada por la interesada en la que pone de manifiesto las contradicciones entre los distintos informes de mantenimiento y la Fundación Alcorcón, que ha manifestado su intención de no realizar alegaciones ni aportar otra documentación.

Consta en el expediente propuesta de resolución del viceconsejero de Sanidad de 6 de febrero de 2017 en la que se acuerda estimar la reclamación en 6.749,03 € al considerar acreditada la existencia de una lesión antijurídica, real, efectiva, individualizada y evaluable económicamente, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de la Administración.

TERCERO.- Por escrito del consejero de Sanidad con registro de entrada en la Comisión Jurídica Asesora el día 1 de marzo de 2017 se formuló preceptiva consulta a este órgano.

Ha correspondido la solicitud de consulta del presente expediente, registrada en la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid con el nº 88/17, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en su sesión de 30 de marzo de 2017.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo está acompañado de documentación en soporte CD, adecuadamente numerada y foliada, que se considera suficiente.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 5.3.f). a de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, al tratarse de una reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía indeterminada, y por solicitud del consejero de

Sanidad, órgano legitimado para ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, (en adelante, ROFCJA).

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas según establece su artículo 1.1. No obstante, de conformidad con su disposición transitoria tercera, apartado a), dado que este procedimiento se incoó a raíz de la reclamación presentada el 17 de diciembre de 2015, resulta de aplicación la normativa anterior, esto es, 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 (en adelante, LRJ-PAC), que han sido desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (en adelante, RPRP).

La reclamante ostenta legitimación activa al amparo del artículo 139 de LRJ-PAC, por cuanto sufre los daños derivados de la caída. No tiene, en cambio, legitimación para reclamar por el trato recibido por el Gabinete Jurídico del Hospital al no haber sido interlocutora en dicha conversación e, incluso, no haber sido informada *“de todas estas respuestas dada su edad, 87 años”*, como reconoce el firmante del escrito de reclamación. La reclamación se formula por Don J.M.V.G. en nombre y representación de la interesada. No consta acreditada, sin embargo, la representación porque se ha aportado al expediente una autorización otorgada en documento privado.

Como ha señalado esta Comisión en sus dictámenes 399/16 de 8 de septiembre, 430/16, de 29 de septiembre y 500/16, de 3 de noviembre, si bien es cierto que, en el ámbito privado, el artículo 1710 del Código Civil establece que el mandato puede ser expreso o tácito, y que el expreso puede otorgarse en documento público o privado, y aún de palabra, en el ámbito del procedimiento administrativo, el artículo 5 LPAC, al igual que establecía el artículo 32 LRJ-PAC es muy explícito al exigir la acreditación de la representación. Se infiere así que los documentos privados no cumplen el requisito de fehaciencia impuesto por la normativa de procedimiento administrativo, tal como, por ejemplo, se indicó en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, de 1 abril de 2004 (Rec. 109/2003), que confirmaba una resolución administrativa en la que no se admitía la representación otorgada a un abogado mediante documento privado.

En consecuencia, la autorización otorgada en un documento privado no acredita de modo fehaciente la representación con que dice actuar Don J.M.V.G.

Hecha la anterior puntualización y como quiera que la Administración ha entrado a conocer el fondo del asunto sin reparar en la deficiente representación conferida, esta Comisión a pesar de considerar que existe un defecto de falta de representación, examinará la concurrencia de los requisitos para estimar, en su caso, la presencia de responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de recordar a la Administración la necesidad de que la representación se acredite en forma adecuada.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid al formar parte de la red de hospitales públicos de la comunidad autónoma el centro hospitalario donde supuestamente tuvo lugar el accidente. El hecho de que el Hospital Universitario Fundación Alcorcón sea un centro concertado con la Comunidad de

Madrid no es obstáculo para admitir la legitimación, toda vez que como ya como ha señalado esta Comisión Jurídica Asesora en su dictamen 454/16, de 13 de octubre, asumiendo la también reiterada doctrina del Tribunal Superior de Justicia de Madrid expresada, entre otras, en las Sentencias de 30 de enero (recurso 1324/2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 8ª) y de 6 de julio de 2010 (recurso 201/2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 9ª), es imputable a la Administración sanitaria la responsabilidad por el funcionamiento de los servicios públicos en el seno de las prestaciones propias del Sistema Nacional de Salud, sea cual fuere la relación jurídica que la une al personal o establecimientos que directamente prestan esos servicios, sin perjuicio de la facultad de repetición que pudiera corresponder.

Por último y en lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC el derecho a reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

En el presente caso, ocurrida la caída el día 9 de diciembre de 2015, la reclamación de responsabilidad patrimonial se formula pocos días después, el día 17 de diciembre de 2015, por lo que no existe duda alguna de que está presentada en plazo.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha practicado la prueba precisa mediante informe del servicio interviniente en este caso, informe del subdirector de Infraestructuras y Servicios Generales del Hospital Universitario Fundación Alcorcón y de la empresa responsable del mantenimiento del Hospital.

Después de la incorporación al procedimiento de los anteriores informes se ha dado audiencia a la reclamante y a la empresa responsable del mantenimiento del centro hospitalario (solo la primera ha formulado alegaciones) y se ha dictado propuesta de resolución.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el art. 106.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP) en su Título Preliminar, Capítulo IV, artículos 32 y siguientes. Regulación que, en términos generales, coincide con la contenida en los artículo 139 y siguientes de la LRJ-PAC.

La viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración, según doctrina jurisprudencial reiterada, por todas, las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 11 de julio de 2016 (recurso de casación 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso de casación 2396/2014), requiere conforme a lo establecido en el art. 139 LRJPAC:

a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2007 (Recurso

10231/2003), con cita de otras muchas declara que *“es doctrina jurisprudencial consolidada la que sostiene la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado, o la de un tercero, la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público* (Sentencias, entre otras, de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero, 13 de marzo y 29 de marzo de 1999)”.

c) Que exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, sin que ésta sea producida por fuerza mayor.

d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Así, según la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de julio de 2009 (recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) *“no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”*.

CUARTA.- Aplicada la anterior doctrina al presente caso, resulta acreditado en el expediente que la reclamante fue atendida por el Servicio de Urgencias del Hospital Fundación Alcorcón el día 9 de diciembre de 2015, donde se le diagnosticó fractura de radio distal no desplazada en fosa semilunar que requirió inmovilización con yeso cerrado antebraquial, traumatismo craneoencefálico y traumatismo orbitario izquierdo, por lo que tuvo que permanecer en observación en dicho Servicio de Urgencias hasta el día siguiente, 10 de diciembre, cuando fue dada de alta.

Acreditada la realidad del daño procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde a la reclamante probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos son consecuencia del mal funcionamiento de la puerta de acceso al Hospital Fundación Alcorcón. Acreditado este extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima, la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos o la existencia de fuerza mayor.

La interesada no aporta prueba alguna para acreditar que la caída se produjo como consecuencia del golpe de las puertas automáticas al cerrarse y que los hechos ocurrieron tal como refiere en su escrito, limitándose a aportar un informe médico de su médico de Atención Primaria. Ahora bien, estos hechos han sido aceptados por el Hospital Fundación Alcorcón y por la empresa de mantenimiento que no los han cuestionado en ningún momento, quizás ante la evidencia de que fue atendida por personal del hospital en la puerta de entrada y trasladada en silla de ruedas al Servicio de Urgencias, donde permaneció en observación por el traumatismo craneoencefálico sufrido. En este sentido, ante la reclamación formulada por la hija de la reclamante el día 10 de diciembre, figura en el expediente un correo electrónico del responsable de Infraestructuras del hospital en el que lamenta *“la casualidad que siempre ocurra la misma incidencia a la misma paciente, cuando entran diariamente por dicha puerta miles de personas”*. Asimismo, el gerente del Hospital Universitario Fundación Alcorcón remitió a la hija de la reclamante una carta pidiendo

disculpas *“por la situación que nos comenta así como los inconvenientes que se hayan podido derivar”*.

En esta misma carta el gerente del hospital explicaba a la hija de la reclamante que *“a veces y debido a cuestiones técnicas, el sistema no capta correctamente la señal y la puerta no se abre”*.

En consecuencia, acreditado que la reclamante se cayó al ser golpeada por la puerta automática de entrada al hospital y que, aunque funcionan correctamente, puede ocurrir que la célula de detección no capte a la persona y se cierre la puerta, como le ocurrió a la reclamante. Dicho funcionamiento anómalo determina la concurrencia del requisito de la antijuridicidad del daño, que la interesada no tiene obligación de soportar.

QUINTA.- Procede por exigencias de lo dispuesto en el artículo 12 del RPRP, emitir dictamen sobre la concreta valoración de los daños solicitados.

A instancia del instructor del procedimiento se ha emitido un informe pericial de valoración del daño corporal en el que tiene en cuenta un total de 60 días improductivos y 5 puntos de secuelas funcionales, por lo que valora el daño sufrido por la reclamante en 6.642,75 €, valoración que parece correcta atendidas las lesiones y la edad de la reclamante.

Esta cantidad habrá de ser actualizada a la fecha en que se dicte la resolución finalizadora del procedimiento, de conformidad con el artículo 141.3 LRJ-PAC.

En mérito a cuanto antecede, esta Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en 6.642,75 €, cantidad que deberá ser actualizada en la fecha en que se dicte la resolución finalizadora del procedimiento. Con carácter previo al abono de la indemnización, el representante de la reclamante deberá acreditar que ostenta su representación de acuerdo con lo indicado en la consideración jurídica tercera.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 30 de marzo de 2017

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 139/17

Excmo. Sr. Consejero de Sanidad

C/ Aduana nº 29 - 28013 Madrid