

Dictamen n<sup>o</sup>:       **410/11**  
Consulta:           **Consejero de Sanidad**  
Asunto:             **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación:       **20.07.11**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 20 de julio de 2011, sobre consulta formulada por el Consejero de Sanidad, al amparo del artículo 13.1.f) 1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre en el asunto promovido por R.M.B.C., en adelante “*la reclamante*”, sobre responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid como consecuencia de una caída producida en el Centro de Salud del Barrio del Pilar (Madrid).

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Por el Consejero de Sanidad, mediante oficio de 8 de junio de 2011, registrado de entrada el día 17 de junio siguiente, se formula preceptiva consulta a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección II, presidida por la Excm. Sr. Dña. Rosario Laina Valenciano, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo en su sesión de 20 de julio de 2011.

El escrito solicitando el dictamen preceptivo fue acompañado de documentación que, en formato cd, se consideró suficiente.

**SEGUNDO.-** Del expediente remitido, interesa destacar los siguientes hechos que resultan relevantes para la emisión del dictamen solicitado:

La reclamante, de 65 años de edad, presentó un escrito de reclamación el 26 de agosto de 2010 en el Registro del Centro de Salud Barrio del Pilar, indicando que el día 14 de mayo de 2010, mientras se dirigía a la Sala 6 del citado Centro de Salud pisó un dispositivo empotrado en el pavimento y se cayó, golpeándose fuertemente contra el suelo.

El lugar de la caída fue la planta sótano del Centro en la que existe una pared de separación con una única puerta, de paso obligado para todos los usuarios que se dirijan a las Salas 1 a 6, y en el centro de la misma, sin aviso ni señalización alguna, existe un dispositivo que sobresale un par de centímetros del suelo y que, al parecer, debe servir de alojamiento al pestillo de la puerta cuando ésta se cierra.

Posteriormente acudió a Urgencias del Hospital La Paz, donde fue diagnosticada de fractura de fémur e intervenida ese mismo día.

Considera que dicho resalte no cumple lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de la Comunidad de Madrid.

Por todo ello, reclama una indemnización de daños y perjuicios que no cuantifica, por no haberse determinado todavía el alcance definitivo de las lesiones y secuelas.

Aporta fotografías del lugar de los hechos e informe de alta del Hospital La Paz de 18 de junio de 2010 en el que se señala que la reclamante ingresó en dicho Hospital el día 14 de junio de 2010, diagnosticándose una fractura subcapital impactada en valgo de fémur derecho y osteoporosis por la que fue intervenida quirúrgicamente para lograr la síntesis de la fractura mediante tres tornillos canulados de titanio paralelos.

Con fecha 18 de enero de 2010 presenta escrito en el que cuantifica la indemnización reclamada en 16.898,96 euros.

**TERCERO.-** Por los hechos expuestos en los antecedentes se ha instruido el pertinente expediente de responsabilidad patrimonial de conformidad con los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC) y con el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial (RPRP).

Por escrito de 29 de septiembre de 2009 notificado el 9 de octubre, el Servicio Madrileño de Salud le notifica el inicio del procedimiento de responsabilidad y le requiere para que concrete la cuantía reclamada sin recibir respuesta de la reclamante hasta el escrito de 18 de enero de 2010 anteriormente reseñado.

**CUARTO.-** Con fecha 4 de febrero de 2011 se emite informe elaborado por el Servicio de Asuntos Generales de la Gerencia de Atención Primaria en el que se indica que conforme a la normativa que resulta de aplicación en materia de accesibilidad (Código Técnico de la Edificación), la pieza instalada en la puerta de acceso a las Salas 1 a 6, con la que tropezó la reclamante, hace la función de cerradero de las puertas cortafuego, delimita la sectorización del edificio en caso de incendio cumpliendo dicha normativa.

En concreto, el Código Técnico en cuanto al Documento Básico de Seguridad, Utilización y Accesibilidad y concretamente en el SUA 1, establece que en lo que se refiere a las discontinuidades en el pavimento y a fin de evitar las caídas, la exigencia de que los elementos salientes del nivel del pavimento, puntuales y de pequeña dimensión (por ejemplo los

cerraderos de puertas), no sobresalgan del pavimento más de 12 mm, detallando su geometría y en aquellos casos en que el saliente exceda de 6 mm en sus caras enfrentadas al sentido de circulación de las personas no podrá formar un ángulo con el pavimento que exceda de 45 con la horizontal.

Consta en el expediente, sin registro de entrada, escrito de la reclamante de 8 de febrero de 2011 en el que señala que, atendiendo al requerimiento telefónico que le hicieron el 2 de febrero, aporta tres declaraciones testificales relativas a los hechos por los que se aporta la reclamación.

Al mismo tiempo, critica el trato que recibió en el Centro de Salud, ya que, si bien fue asistida allí mismo al manifestar la reclamante que la caída no tenía importancia, permitieron que abandonase el centro sin comprobar si sufría algún daño.

Así, se acompaña declaración testifical de fecha 4 de febrero de 2011 de M.S., de nacionalidad alemana que manifiesta que el 14 de junio de 2010 tuvo que ayudar a la reclamante a llegar a su domicilio por sufrir fuertes dolores en una pierna y, posteriormente, junto con el marido de la reclamante ayudó a ésta a acudir a las urgencias del Hospital La Paz (folio 71).

P.L.M. manifiesta por escrito de 4 de febrero de 2011 que es el marido de la reclamante y que ayudó a ésta el día 14 de junio de 2010 a acudir a urgencias por presentar un fuerte dolor en la pierna.

Señala que estuvo inmovilizada cuatro días, así como mes y medio en silla de ruedas, utilizando muletas hasta el 14 diciembre de dicho año.

Como consecuencia de ello se contrató a una persona para que realizase los quehaceres domésticos la totalidad de la primera semana y luego dos veces por semana, lo que supuso un coste de 2.410 euros (folio 72).

M.C.M.L. declara por escrito de 7 de febrero de 2011, que el 14 de junio de 2010 ayudó a la reclamante, en unión de una joven alemana, a llegar a su domicilio al quejarse de fuertes dolores en una pierna (folio 73).

Consta igualmente un escrito firmado por la Dra. M.A.C.L. de 9 de febrero de 2011 en el que se señala que la reclamante resbaló en el pasillo de la planta baja cuando acudía a una cita con la médico firmante, siendo atendida de traumatismo en una pierna.

Con fecha 24 de marzo de 2011, fue conferido trámite de audiencia a la reclamante, la cual presentó escrito de alegaciones el 12 de abril de 2011 en el que se ratifica en su petición.

El 25 de abril de 2011, la Secretaria General del Servicio Madrileño de Salud (por delegación de firma de la Viceconsejera de Asistencia Sanitaria en virtud de Resolución 26/2010, de 28 de julio) elevó propuesta de resolución desestimatoria que fue informada favorablemente por el Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad el 7 de junio de 2011.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## **CONSIDERACIONES EN DERECHO**

**PRIMERA.-** El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f) 1º de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre (LRCC), y a solicitud de un órgano legitimado para ello, según el artículo 14.1 LRCC.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LRCC, cuyo término se fijó el 23 de julio de 2011.

**SEGUNDA.-** La reclamante está legitimada activamente para formular la reclamación de daños por responsabilidad patrimonial en nombre propio, al amparo del artículo 139 de la LRJ-PAC, por ser la persona directamente afectada por los daños.

Se cumple, igualmente, la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid titular del servicio a cuyo funcionamiento se vincula el daño, al formar parte el Centro de Salud del Barrio del Pilar de la red sanitaria pública.

Por lo que respecta al plazo para reclamar, el artículo 142.5 de la LRJ-PAC establece que prescribe al año de producirse el hecho lesivo y en el caso de daños físicos o psíquicos desde la curación o la determinación de las secuelas.

Al producirse la caída el 14 de junio de 2010 produciendo una fractura ósea que requirió posteriormente tratamiento médico, hay que concluir que la reclamación está interpuesta en plazo al presentarse el 26 de agosto de dicho año.

**TERCERA.-** El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación aplicable. Especialmente, se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigido en los artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 429/1993, respectivamente, y 82 y 84 de la LRJ-PAC.

Igualmente consta en el expediente un informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Sanidad evacuado al amparo del artículo 4.3 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

**CUARTA.-** La responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra regulada en el artículo 106.2 de la Constitución, en el Título X, Capítulo Primero y en la Disposición Adicional decimosegunda de la LRJ-PAC y en el RPRP. Como señala la doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de asistencia sanitaria –sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008–, esta responsabilidad consiste en el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: 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. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

De acuerdo con las reglas de la carga de la prueba que en materia de responsabilidad patrimonial, salvo circunstancias concretas que no vienen al caso, recae sobre quienes la reclaman (Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de julio de 2003 –recurso 1267/1999–, 30 de septiembre de 2003 –recurso 732/1999– y 11 de noviembre de 2004 –recurso 4067/2000–, entre otras).

Por lo que se refiere a las características del daño causado, éste ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, siendo solo indemnizables las lesiones producidas provenientes de daños que no haya el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. La antijuridicidad del daño viene exigiéndose por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (sentencias de 30 de octubre de 2003, recurso 6/1993/99, y de 22 de abril de 1994, recurso 6/3197/91, que citan las demás).

**QUINTA.-** La presente reclamación tiene como supuesto de hecho la caída que la reclamante manifiesta haber sufrido en el Centro de Salud del Barrio del Pilar como consecuencia de un resalte en el suelo de la planta baja del mismo.

Ahora bien, de la documentación aportada por la reclamante y de las actuaciones practicadas al instruir este expediente de responsabilidad patrimonial, no resultan acreditadas ni las circunstancias en que se produjo el evento dañoso ni las consecuencias del mismo.

El artículo 139 de la LRJ-PAC exige como presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración el que el particular haya sufrido un daño efectivo que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Señala la sentencia de la Audiencia Nacional de 13 de octubre de 2004 (recurso 1690/2002) que “*Conforme al principio de la carga de la prueba, recogido en el antiguo artículo 1214 del Código Civil y en el*



*actual artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, incumbe al actor probar "... la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda..."*

*Al recurrente incumbe acreditar los hechos derivados del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión producida. La responsabilidad patrimonial de la Administración, ha sido configurada en nuestro sistema legal y jurisprudencialmente, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo "de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad".*

*No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva que se generalice más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente. Para que aparezca la responsabilidad es imprescindible la existencia de un nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido. La socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender, por tanto, el concepto de responsabilidad para dar cobertura a cualquier acontecimiento, lo que significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad de la infraestructura material para prestarlo no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin*

*de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.*

La reclamante no ha llegado a probar, más allá de su mera declaración en el escrito que inició la presente reclamación, las circunstancias en las que se produjo su accidente en la puerta de entrada al establecimiento.

De los testimonios aportados, solo el obrante en el folio 74 (testimonio de la Dra. M.A.C.L.) se refiere a la caída, calificando la misma como un “resbalón” sin referirse a la posible causa de la misma y sin que pueda inferirse de dicho testimonio que contempló la caída.

Los restantes testimonios aluden expresamente a la situación de la reclamante después de la caída, emitidos por personas que la ayudaron a llegar a su domicilio por lo que no tienen virtualidad alguna para determinar las circunstancias de la misma.

Por último, debe indicarse que el resalte al que se refiere la reclamante como causa de su caída cumple los requisitos establecidos en el Código Técnico de la Edificación aprobado por Real Decreto 314/2006 de 17 de marzo, señalando el artículo 12 de dicho Código que “*El objetivo del requisito básico «Seguridad de Utilización» consiste en reducir a límites aceptables el riesgo de que los usuarios sufran daños inmediatos durante el uso previsto de los edificios, como consecuencia de las características de su proyecto, construcción, uso y mantenimiento*”.

El artículo 6 de la Ley 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de la Comunidad de Madrid, invocado por la reclamante, se incluye en el Capítulo I del Título I de dicha Ley donde se regulan las barreras arquitectónicas

urbanísticas, siendo las barreras arquitectónicas de los edificios objeto de regulación independiente en el Capítulo II.

Todo ello implica que, al no haberse acreditado ni el nexo de causalidad ni la antijuricidad del daño, elementos indispensables para la existencia de responsabilidad patrimonial, la Administración no está obligada a indemnizar el daño sufrido por la reclamante.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración al no haberse acreditado los elementos necesarios para el nacimiento de la misma.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 20 de julio de 2011