

Dictamen n.º: **270/23**

Consulta: **Consejero de Sanidad**

Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**

Aprobación: **25.05.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid aprobado por unanimidad en su sesión de 25 de mayo de 2023, emitido ante la consulta formulada por el consejero de Sanidad, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña. sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en las escaleras del Centro de Salud Las Rozas que atribuye a un defecto de iluminación.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- 1.- El 10 de junio de 2021, la persona mencionada en el encabezamiento presentó un escrito en el Centro de Salud Las Rozas, dependiente del Servicio Madrileño de Salud, solicitando una indemnización por una caída sufrida el 19 de octubre de 2020 en el referido centro de salud, sobre las 20 horas. Indicaba que el accidente sobrevino por la falta de iluminación que habría provocado su caída “*al no ver un escalón*”.

La reclamante detalló que, tras el accidente, fue atendida por dos trabajadoras del centro, que identifica por su nombre y apellidos, y fue vista en el Servicio de Urgencias con el diagnóstico de esguince de

derecho que fue confirmado posteriormente en el Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda.

Tras detallar la evolución de las lesiones y mencionar como testigos de los hechos a la persona que la acompañaba y a las mencionadas trabajadoras del centro de salud, acababa solicitando una indemnización de 25.000 euros.

El escrito de reclamación se acompañó con fotografías de las lesiones de la interesada y documentación médica relativa a la reclamante (folios 1 a 36 del expediente).

2.- De la documentación aportada resulta que, la reclamante, de 60 años de edad en el momento de los hechos, fue atendida el día 19 de octubre de 2020 en el Centro de Salud Las Rozas. Se hizo constar “*se ha caído en la puerta del CS por poca luminosidad*” y que presentaba “*edema intenso en maléolo externo de pie derecho, sin herida abierta ni hematoma ni deformidad ósea y con movimientos de pie de flexoextensión y aducción completos*”. Se pautó reposo y analgesia.

La reclamante fue vista el 20 de octubre de 2020 en el Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda, alcanzándose el diagnóstico de esguince de tobillo y contusión en la rodilla. Se pautó tobillera elástica, analgesia, hielo local, reposo relativo y reposo deportivo durante dos semanas, según el dolor.

La interesada recibió tres sesiones de fisioterapia entre el 26 de octubre y el 19 de noviembre de 2020.

El 16 de noviembre de 2020, la reclamante acudió al Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda por falta de mejoría del esguince de tobillo derecho. En la exploración física se anotó “*tumefacción a nivel del maléolo externo, con hematoma en proceso de desaparición a dicho nivel. Flexoextensión activa conservada, molesta*

en últimos grados de movilidad. Dolor a la palpación en maléolo externo. Dolor a la palpación de complejo ligamentoso lateral. No dolor a la palpación de otras prominencias óseas de tobillo ni pie ni cabeza peroné. Estable. Dolor al varo forzado. NVD conservado". Tras realizar estudio radiológico, se descartó lesión ósea, aconsejando tratamiento conservador y/o fisioterápico, en caso de mala evolución.

SEGUNDO.- Presentada la reclamación fue remitida el 18 de junio de 2021 al Área de Responsabilidad Patrimonial y Actuaciones Administrativas del Servicio Madrileño de Salud para su tramitación, lo que se comunicó a la interesada mediante oficio de esa misma fecha.

Por el Servicio Madrileño de Salud se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), lo que se notificó a la reclamante con indicación de la normativa que había de regir el procedimiento y el plazo para su resolución.

Se ha incorporado al procedimiento el informe de la doctora del Centro de Salud Las Rozas que atendió a la reclamante tras el accidente y de una de las trabajadoras mencionadas en el escrito de reclamación, pues, según escrito remitido por el director del referido centro de salud, la otra trabajadora que supuestamente atendió a la interesada ya no prestaba sus servicios en dicho centro.

Según el informe de 2 de julio de 2021 de la doctora que atendió a la reclamante el 19 de octubre de 2020, no recordaba el episodio por lo que mencionaba los datos que figuraban anotados en la historia clínica a los que nos hemos referido anteriormente.

El informe de la trabajadora del centro de salud señalaba que, el día 19 de octubre de 2020, estaba trabajando en el puesto de triaje, cuando oyó a una persona solicitando ayuda, y al asomarse a la puerta del

centro, vio a dos personas, una de ellas en suelo que comentó que se había caído. Refería que, junto a su compañera, ayudaron a levantar a la interesada y trajeron una silla de ruedas para su traslado al médico de guardia, que la atendió. Además, el informe refería que la reclamante comentó a su acompañante que hiciera fotos del lugar de la caída.

Se ha incorporado también al procedimiento la historia clínica de la interesada del Centro de Salud Las Rozas y del Hospital Universitario Puerta de Hierro Majadahonda, así como el informe del Servicio de Traumatología de este hospital que da cuenta de la evolución de las lesiones de la interesada con referencia a las asistencias de 20 de octubre y 16 de noviembre de 2020.

Consta en el expediente un informe del director del centro de salud de 23 de julio de 2021 relativo a la iluminación del centro en el que se explica que en alguna ocasión se comentó con el servicio de mantenimiento e incluso con el responsable de infraestructuras que corresponde a la zona, el estado de la iluminación de la zona de entrada al centro, y que, debido a la altura y situación de las escaleras, se les había indicado que habría que realizar un montaje para poder cambiar las bombillas de la marquesina de acceso al centro. Añade que el 18 de febrero de 2021 pusieron una incidencia al servicio de mantenimiento para el remplazo de la iluminación que se realizó sin problemas. Añade que, cuando se instalaron las dos carpas se comentó también con infraestructura la posibilidad de poder poner iluminación en la zona de las carpas, pero al final no se hizo. Por último, indica que, según comentarios, la paciente sufrió el accidente en los últimos escalones fuera del centro, pero que dicho hecho no podía confirmarlo pues no estaba presente.

Obra a continuación, un informe de 27 de julio de 2021, de la trabajadora del centro de salud que atendió a la reclamante que añade a lo indicado en su informe anterior, respecto a la iluminación en el lugar

de la caída el día 19 de octubre de 2020, que no lo recordaba muy bien, pero que el ayuntamiento colocó una carpa en la puerta del centro para la comodidad del paciente en su espera para ser atendido, lo que hizo que la iluminación descendiera, porque no llegaba bien la luz de las farolas. Indicaba que el ayuntamiento fue avisado de esa circunstancia, pero no recordaba si en el momento de la caída esa incidencia ya estaba solucionada o no.

De igual modo, se ha incorporado el informe de 12 de agosto de 2021 de la otra trabajadora mencionada por la interesada, que indicó que prestó auxilio a la reclamante tras la caída. Además, señaló que habitualmente se trataba de una zona de buena visibilidad pero que, dada la situación de la pandemia se había colocado una carpa para protección de los usuarios que tenían que hacer esperas en la calle, lo que no planteaba problemas durante el día, *“pero a la hora de los hechos estaba noche oscura dejando la zona de las escaleras sobre todo en su parte más alejada donde no llegaba bien la luz procedente del centro sin iluminación”*.

Consta también en el expediente el informe de 9 de septiembre de 2021 de la Dirección Técnica de Mantenimiento, Obras y Servicios Generales de la Gerencia Asistencial de Atención Primaria en el que se indica que el mantenimiento preventivo del centro de salud se llevaba efectuando periódicamente y de forma satisfactoria por la empresa JJCB (adjudicataria del expediente de mantenimiento) desde el 1 de noviembre de 2019, no habiéndose observado deficiencias en iluminación en octubre de 2020, mes en el que se produjeron los hechos. Añade con respecto a las actuaciones del ayuntamiento, que fueron instaladas dos carpas a la entrada del centro de salud sin consulta previa a esa dirección técnica y que poco después se produjo la caída, por lo que dichos servicios técnicos procedieron a mejorar la iluminación de la zona para evitar posibles nuevos accidentes.

El 30 de noviembre de 2021, la reclamante presentó un escrito firmado una persona que decía acompañar a la reclamante en la fecha del accidente en el que manifestó que la interesada se cayó al no ver un escalón por falta de iluminación y que tras la caída presentaba una gran deformación en el tobillo. Adujo haber realizado una fotografía el día de los hechos, sin que la reclamante se lo pidiera, que se adjunta con el escrito.

Figura en el procedimiento un nuevo informe de 1 de marzo de 2022 de la Dirección Técnica de Mantenimiento, Obras y Servicios Generales de la Gerencia Asistencial de Atención Primaria en el que se dice se pretenden aclarar algunos extremos “*a requerimiento de los Servicios Jurídicos de responsabilidad patrimonial*”. Así, explica que el titular del terreno de los accesos al centro de salud en los que se situó la carpa, pertenece en parte al Ayuntamiento de Las Rozas, en parte al centro de salud, de manera que parte de la superficie que ocupa la carpa pertenece al centro de salud y buena parte de la carpa se sitúa sobre la acera del ayuntamiento. En cuanto a la iluminación de los accesos, explica que los focos encastrados en el techo rojizo de los soportales, pertenecen al centro de salud, y que funcionan y funcionaban correctamente el día de los acontecimientos y, siempre y cuando se mantengan encendidos, iluminan la entrada al centro de forma adecuada. Por otro lado, aclara que existen dos farolas a lo largo de la acera que se encuentran antes y después de la entrada al centro y que pertenecen al ayuntamiento.

Mediante oficio de 30 de marzo de 2022 se concede trámite de audiencia en el expediente a la reclamante, sin que presentara alegaciones dentro de trámite conferido al efecto.

Finalmente, el 21 de abril de 2023 se dicta propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que la falta de esfuerzo probatorio por la reclamante impide tener acreditada la relación de

causalidad entre los daños sufridos por la interesada y el funcionamiento de los servicios públicos.

TERCERO.- El día 27 de abril de 2023 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid una solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 234/23, y su ponencia correspondió, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, que fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 25 de mayo de 2023.

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, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello a tenor del artículo 18.3.c) del ROFCJA.

SEGUNDA.- La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, se regula en la LPAC de conformidad con su artículo 1.1, con las particularidades previstas para los procedimientos de responsabilidad patrimonial en los artículos 67, 81 y 91. Su regulación debe completarse con lo dispuesto en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de

Régimen Jurídico del Sector Público (en lo sucesivo, LRJSP), cuyo capítulo IV del título preliminar se ocupa de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La reclamante ostenta legitimación activa, conforme a lo dispuesto en el artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la LRJSP, en cuanto ha sufrido los daños por los que reclama y que imputa a un accidente sufrido en el Centro de Salud Las Rozas.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, en cuanto el accidente por el que se reclama tuvo lugar en un centro de salud de su titularidad perteneciente a la Gerencia Asistencial de Atención Primaria del Servicio Madrileño de Salud.

En lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, las reclamaciones de responsabilidad patrimonial tienen un plazo de prescripción de un año, a tenor del artículo 67.1 de la LPAC, que se contará desde que se haya producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el caso que nos ocupa, resulta de la documentación examinada que el accidente tuvo lugar el 19 de octubre de 2020, por lo que la reclamación, presentada el día 10 de junio de 2021, ha sido formulada en plazo, con independencia de la fecha de curación o de determinación de las eventuales secuelas.

TERCERA.- En cuanto al procedimiento seguido en la tramitación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, se observa que se ha emitido informe tanto por el servicio médico que atendió a la reclamante el día del accidente como por el Servicio de Traumatología del centro hospitalario en el que recibió asistencia en fechas posteriores. De igual modo, al reclamarse por un defecto de iluminación en el lugar del

accidente, ha informado tanto el director del centro de salud como la Dirección Técnica de Mantenimiento, Obras y Servicios Generales de la Gerencia Asistencial de Atención Primaria. Además, al mencionar la reclamante la intervención de dos trabajadoras del centro de salud, se ha recabado su informe que fue emitido en los términos indicados en los antecedentes de este dictamen. Tras la instrucción del procedimiento, se ha dado audiencia a la reclamante, sin que haya formulado alegaciones y finalmente se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad planteada.

Ahora bien, se observa que la propuesta niega los hechos alegados por la interesada y critica la falta de esfuerzo probatorio de la reclamante indicando que la declaración escrita de la testigo que dijo acompañar a la interesada en el momento de la caída, no describe la mecánica del accidente ni las circunstancias en las que se produjo, sin practicar la prueba testifical en debida forma, esto es, en comparecencia personal de dicha testigo ante el instructor del expediente. En este sentido cabe recordar que esta Comisión Jurídica Asesora ha puesto de relieve en sus dictámenes la prevalencia del principio de oralidad en la práctica de la prueba de interrogatorio dada la importancia de la impresión del órgano instructor sobre la actitud del testigo ante las preguntas, su firmeza al dar respuesta, la posible contradicción o duda en su deponer, etcétera (así nuestro dictamen 124/18, de 15 de marzo, entre otros muchos).

La Administración debe desplegar en la instrucción la actividad necesaria para una correcta resolución del asunto, en aras de servir con objetividad los intereses generales, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, como señala el artículo 103 de la Constitución Española, ya que el procedimiento administrativo se configura como el cauce formal al que la Administración debe ajustar su actuación, precisamente en garantía del ciudadano.

Como hemos señalado reiteradamente en nuestros dictámenes, la prueba testifical tiene una gran importancia en los casos de reclamaciones patrimoniales en los que a veces es el único medio para acreditar la concurrencia de los requisitos necesarios para que surja el deber de responder. Además, la práctica de pruebas se establece en el procedimiento administrativo, precisamente, cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados, como ocurre en este caso, o la naturaleza del procedimiento lo exija, conforme el artículo 77.2 LPAC.

Lo anterior exige la retroacción del procedimiento para que la prueba testifical se practique en debida forma, mediante la citación de la testigo por el instructor del procedimiento para que preste su declaración en comparecencia personal.

Por otro lado, se observa que, imputándose el accidente sufrido a la falta de iluminación de la zona, tanto los informes que se han incorporado al procedimiento como uno de los testimonios de las trabajadoras que parece auxiliaron a la accidentada, imputan cierta responsabilidad al Ayuntamiento de La Rozas al haber instalado una carpa que supuestamente restaría visibilidad a la zona del percance. Sin embargo, dicho ayuntamiento no ha tenido conocimiento de la reclamación ni ha podido intervenir en el procedimiento como interesado en el mismo.

Como es sabido, el trámite de audiencia es esencial en cualquier procedimiento, y como tal es destacado por la propia Constitución Española en el art. 105.c) que alude a la regulación legal del procedimiento *“garantizando cuando proceda la audiencia del interesado”*.

Esta Comisión Jurídica Asesora ha señalado reiteradamente la relevancia del trámite de audiencia en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, con la finalidad de que los interesados puedan realizar alegaciones o aportar nuevos documentos o justificaciones al expediente, y de que esa actuación de parte sea

potencialmente efectiva, esto es, tenga virtualidad suficiente para influir en el ánimo del órgano competente para resolver. Si bien como hemos venido señalando, lo esencial, no es tanto que el interesado deba ser oído, cuanto que tenga la posibilidad de conocer todas las actuaciones administrativas para poder, después, alegar lo que estime pertinente en defensa de su derecho.

En el presente caso el Ayuntamiento de Las Rozas no ha podido alegar ni ha podido aportar los documentos y justificaciones pertinentes en defensa de su derecho, cuando en el expediente se infiere una posible imputación de responsabilidad en los hechos, por lo que es claro que se ha producido una situación de indefensión para él.

En mérito a lo expuesto cabe concluir la necesidad de la retroacción del procedimiento administrativo para practicar la prueba testifical en comparecencia personal ante el instructor del procedimiento, y tras ello deberá conferirse trámite de audiencia tanto a la reclamante como al Ayuntamiento de Las Rozas para que puedan formular las alegaciones que estimen pertinentes en defensa de sus intereses. Posteriormente, deberá formularse una nueva propuesta de resolución que deberá remitirse junto con el expediente completo a esta Comisión Jurídica Asesora para su dictamen preceptivo.

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

CONCLUSIÓN

Procede la retroacción del procedimiento en la forma señalada en la consideración jurídica tercera del presente dictamen.

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 25 de mayo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 270/23

Excmo. Sr. Consejero de Sanidad

C/ Aduana, 29 - 28013 Madrid