



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 5 4 / 2 0 2 2

(Sección 1.ª)

San Cristóbal de La Laguna, a 22 de noviembre de 2022.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Consejero de Sanidad del Gobierno de Canarias en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por (...), por la confección de un certificado médico no válido, como consecuencia del funcionamiento del servicio público sanitario dependiente del Servicio Canario de la Salud (EXP. 419/2022 IDS)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. Se dictamina sobre la adecuación jurídica de la Propuesta de Resolución, formulada por la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud (SCS) tras la presentación y tramitación de una reclamación de indemnización por los daños que se alegan producidos por el funcionamiento del servicio público sanitario.

2. El reclamante solicita una indemnización de 6.519 euros. Esta cuantía determina la preceptividad del dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo, y la legitimación del Sr. Consejero para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación con el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

3. En el análisis a efectuar de la Propuesta de Resolución formulada, resultan de aplicación, además de la citada LPACAP; la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP); la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad; la Ley 11/1994, de 26 de julio, de Ordenación Sanitaria de Canarias (LOSC) y la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, Reguladora de la Autonomía del

---

\* Ponente: Sra. de Haro Brito.

Paciente y de los Derechos y Obligaciones en Materia de Información y Documentación Clínica.

4. En cuanto a la competencia para tramitar y resolver el procedimiento, corresponde a la Administración autonómica, actuando mediante el Servicio Canario de la Salud, titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

5. El órgano competente para instruir y resolver este procedimiento es la Dirección del Servicio Canario de la Salud, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 60.1.n) LOSC.

A la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud le corresponde la incoación y tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial en el ámbito sanitario conforme a la Resolución de 23 de diciembre de 2014, de la Directora, por la que se deja sin efecto la Resolución de 22 de abril de 2004, y se delegan competencias en materia de responsabilidad patrimonial en distintos órganos de este Servicio.

6. Se cumple el requisito de legitimación activa, teniendo el reclamante la condición de interesado al alegar que ha sufrido daño moral y un perjuicio económico a causa de la actuación de un servicio médico dependiente del SCS [art. 4.1, letra a) LPACAP].

La legitimación pasiva le corresponde a la Administración autonómica, al ser titular de la prestación del servicio público a cuyo funcionamiento se vincula el daño.

7. Asimismo, se cumple el requisito de no extemporaneidad de la reclamación (art. 67 LPACAP), pues se presenta la reclamación el 10 de diciembre de 2019 con respecto de un hecho acaecido el día 3 de septiembre de 2019.

## II

1. En lo que se refiere a los antecedentes de hecho, del escrito de reclamación formulado por el interesado se deduce lo siguiente:

Que mediante la Resolución 160/38128/2019, de 10 de mayo, de la Dirección General de la Guardia Civil se convocaron pruebas selectivas para el ingreso en los centros docentes de formación para la incorporación a la escala de cabos y agentes de la Guardia Civil.

El interesado concurrió a dicho proceso selectivo, el cual consta de varias fases, la primera es teórica y fue superada por el mismo, quedando en el puesto 987. La

segunda fase que consistía en superar una serie concreta de pruebas físicas requería, con carácter previo a su realización, la presentación de un certificado médico oficial en el que, de acuerdo con las bases de dichas pruebas, debía constar que *«el aspirante se encuentra capacitado físicamente para la realización de la prueba de aptitud física consistente en los ejercicios de velocidad (carrera de 50 metros), resistencia muscular (carrera de 1.000 metros), fuerza extensora de brazo y natación (50 metros), sin que ello suponga un riesgo para su salud»*.

Por tal motivo, el interesado acudió al Centro de Salud de Santa Cruz de la Palma y, entregando las bases de la convocatoria de las referidas pruebas selectivas, solicitó a la doctora que le atendió un certificado médico con el contenido expuesto anteriormente; pero cuando la misma le hizo entrega de dicha certificación observó que no tenía tal contenido, limitándose a exponer en el mismo que *«no presenta signos ni síntomas de patología alguna en el momento actual»* y, tras comentarle que ese no era el contenido solicitado, la doctora le manifestó que se reiteraba en lo señalado en el certificado médico mencionado y que, por ello, no lo cambiaría.

Posteriormente, el interesado remitió dicho certificado médico a la Administración convocante de las pruebas selectivas referidas y el día 3 de septiembre de 2019, se le remite oficio del Tribunal de selección manifestándole que su certificado médico no es válido y que no puede continuar participando en dichas pruebas selectivas.

2. El interesado reclama una indemnización total de 6.519 euros, pues considera que a causa de la actuación negligente del SCS no pudo superar una pruebas selectivas a las que había dedicado mucho esfuerzo, viéndose obligado a seguir preparando oposiciones un año más. Dicha indemnización engloba 5.000 euros por daño moral y 1.519 euros correspondientes a los gastos que le suponen continuar con dichas oposiciones.

### III

1. En cuanto a la tramitación del expediente administrativo, comenzó el día 10 de diciembre de 2019, a través de la presentación de la reclamación efectuada por el interesado.

El día 13 de diciembre de 2019, se dictó la Resolución núm. 2.958/2020 de la Secretaría General del Servicio Canario de la Salud, por la que se admitió a trámite la reclamación formulada por el interesado.

2. El presente procedimiento cuenta con el informe preceptivo de la doctora del Centro de Salud de Santa Cruz de la Palma que atendió al interesado y el informe del Servicio de Inspección y Prestaciones de la Secretaría General del SCS, en el que se manifestó lo siguiente:

*«1.-Mediante Resolución 160/38128/2019, de 10 mayo de la Dirección General de la Guardia Civil, se convocan pruebas selectivas para el ingreso en los centros docentes de formación, para la incorporación a la Escala de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil (BOE n.º 116, de 15 de mayo de 2019 (pg.7233)).*

*En relación a la realización de la prueba de aptitud física, los admitidos a la misma y antes de su inicio deberán entregar al Tribunal de Selección, Certificado Médico Oficial expedido dentro de los veinte (20) día anteriores en el que se haga constar expresamente “que el aspirante se encuentra capacitado físicamente para la realización de la prueba de aptitud física consistente en los ejercicios de: velocidad (carrera de 50 metros), resistencia muscular (carrera de 1.000 metros), fuerza extensora de brazos y natación (50 metros), sin que ello suponga un riesgo para la salud”.*

*En apéndice III de la convocatoria se muestra el Modelo de Certificado Médico.*

*Observamos que se trata de un Certificado Médico específico “Oficial a todos los efectos para el personal de las Fuerzas Armadas y familiares -Decreto 59/1960, de 14 de enero (BOE n.º 21) y Orden de 25 de enero de 1960”.*

*En dicho modelo se certifica que la persona “se encuentra capacitada/o físicamente para la realización de la prueba de aptitud física consistente en los ejercicios de: -velocidad (carrera de 50 metros), -resistencia muscular (carrera de 1000 metros), - extensora de brazos, y - natación (50 metros), sin que ello suponga un riesgo para su salud”.*

*Por otra parte, en las Bases de la convocatoria consta que “La no presentación de cualquiera de los documentos citados en los términos expuestos supondrá la exclusión del aspirante del proceso selectivo “.*

*2.-El reclamante acude en fecha 28 de agosto de 2019 a su Centro de Salud solicitando Certificado Médico para presentarse a las pruebas de aptitud física mencionadas en el apartado anterior.*

*A la vista de los antecedentes obrantes en la Historia de Salud y de la exploración física lo máximo que se pudo expresar en el certificado es que “no presenta signos ni síntomas de patología alguna en ese momento”.*

*El usuario pretendía que el certificado incluyera las especificaciones exigidas en la convocatoria para poderse presentar a las pruebas de examen psicofísico. Como indica el Médico que realizó el certificado, el reclamante solicitó que “se especificara que se*

encontraba capacitado para la realización de determinadas pruebas físicas sin riesgo para la salud”.

*Para poder certificar ese contenido se hacían precisos recursos no disponibles en la consulta del Médico de Familia que permitieran garantizar que las pruebas físicas a las que debía someterse no pondría en riesgo su salud.*

*El Médico de Familia no cuenta con los medios precisos como es el caso de prueba de esfuerzo, espirometría (...) que le permitan certificar la pretensión del reclamante y bajo la consideración de que es un acto por el que se emite un documento oficial y administrativo con un valor reforzado penalmente.*

*3.-La Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica (BOE n.º 274, de 15 de noviembre de 2002) recoge en su artículo 22 que todo paciente o usuario tiene derecho a que se le faciliten los certificados acreditativos de su estado de salud.*

*Es decir, se trata de un certificado que a la vista de la Historia Clínica o de Salud que consta en el sistema se expresa el estado de salud, no es de ninguna manera un certificado de aptitud ni de capacidad (no regulado en el sistema público). No es obligación de los Médicos de Familia emitir los certificados médicos de aptitud requeridos para obtener permisos de uso de armas o de conducir, carnets para prácticas deportivas o reconocimientos para acceder a pruebas selectivas (policía, bombero, etc.) como es el caso que nos ocupa. Existen centros de reconocimiento acreditados o habilitados para la emisión de este tipo de certificados. El Médico no puede expedir certificados que versen sobre circunstancias desconocidas o de imposible comprobación. La expedición de estos documentos exige la realización previa de pruebas y/o estudios específicos, por lo que se ha de derivar al paciente a Federaciones Deportivas, a Médicos Especialistas del Deporte o a centros médicos privados para la obtención del correspondiente Certificado Médico Oficial.*

*De esta forma, el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, en su artículo 5.4.b recoge que no se incluirá en la cartera de servicios comunes la realización de reconocimientos y exámenes o pruebas biológicas voluntariamente solicitadas o realizadas por interés de terceros.*

*4.-Las pruebas físicas estaban programadas para el 3 de septiembre.*

*El reclamante, conociendo el 28 de agosto de 2019 que el certificado no podía adecuarse a las exigencias de las bases de la convocatoria, no consta que acudiera a un centro médico especializado que pudiera certificar con los medios disponibles los términos exigidos en el certificado.*

*Frente a esta posibilidad acudió el 3 de septiembre de 2019 con el certificado cumplimentado por el Médico de Familia, no siendo admitido por no ser válido.*

*De la información obrante en el expediente se concluye que no ha existido actuación contraria a la lex artis».*

3. En este caso, se ha acordado la apertura de la fase probatoria, si bien el interesado no ha solicitado la práctica de prueba alguna y, además, se le ha otorgado el trámite de vista y audiencia, pero no ha formulado alegaciones.

4. En el expediente remitido a este Organismo consta el Borrador de la resolución definitiva, el informe de la Asesoría Jurídica Departamental y el día 18 de octubre de 2022 se emitió la Propuesta de Resolución definitiva.

5. En cuanto a la tramitación del procedimiento, se ha sobrepasado el plazo máximo para resolver, que es de seis meses conforme a los arts. 21.2 y 91.3 LPACAP. No obstante, aun fuera de plazo, y sin perjuicio de los efectos administrativos, y en su caso, económicos que ello pueda comportar, la Administración debe resolver expresamente (art. 21.1 y 6 LPACAP).

## IV

1. La Propuesta de Resolución desestima la reclamación efectuada por el interesado, toda vez que el órgano instructor considera que no concurren los requisitos que conforman la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

2. A la hora de entrar en el fondo del presente asunto, es preciso, en primer lugar, exponer la doctrina de este Consejo Consultivo acerca de los requisitos de la responsabilidad patrimonial. En el Dictamen 38/2022, de 24 de enero, entre otros muchos, se ha manifestado que:

*«Este Consejo Consultivo ha señalado de forma reiterada y constante acerca de los requisitos precisos para imputar a las Administraciones Públicas la responsabilidad patrimonial derivada de los hechos lesivos, como por ejemplo se hace en el reciente Dictamen 616/2021, de 30 de diciembre, entre otros muchos, que:*

*«2. De acuerdo con la reiterada doctrina jurisprudencial, “debemos recordar que si bien el artículo 106.2 de la Constitución Española establece que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común se deduce que 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 su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación 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.*

*Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere (...) que concurran los siguientes requisitos:*

*A) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto, con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público.*

*B) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.*

*C) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/1992, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y*

*D) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del caso fortuito, supuesto éste que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor*

*entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996, probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial". (Fundamento de Derecho cuarto, de la Sentencia n.º 757/2006, de 28 de julio, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña)», doctrina aplicable al presente asunto.*

3. Por otro lado, este Consejo Consultivo ha señalado en multitud de dictámenes (por todos, valga la cita del DCCC 255/2022) que, según el art. 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -norma no aplicable al presente caso, pero similar al actual art. 32.1 LRJSP-, constituye requisito imprescindible para el nacimiento de la obligación de indemnizar por los daños causados por el funcionamiento de los servicios públicos es, obvia y lógicamente, que el daño alegado sea consecuencia de dicho funcionamiento.

Conforme dispone el art. 77.1 LPACAP, en concordancia con la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil (LEC), la carga de probar este nexo causal incumbe al reclamante, tal como resulta de la regla general que establecen los apartados 2 y 3 del art. 217 LEC, conforme a la cual incumbe la prueba de las obligaciones al sujeto que reclama su cumplimiento y la de su extinción al que se opone a ello.

Sobre la Administración, por el contrario, recae el *onus probandi* de la eventual concurrencia de una conducta del reclamante con incidencia en la producción del daño, la presencia de causas de fuerza mayor o la prescripción de la acción, sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración y del principio de facilidad probatoria (art. 217.7 LEC) que permite trasladar el *onus probandi* a quien dispone de la prueba o tiene más facilidad para asumirlo, pero que no tiene el efecto de imputar a la Administración toda lesión no evitada, ni supone resolver en contra de aquella toda la incertidumbre sobre el origen de la lesión (STS de 20 de noviembre de 2012).

Esta doctrina resulta aplicable al presente asunto, en el que si bien los hechos alegados por el interesado han quedado debidamente demostrados en virtud del informe de la doctora que le atendió, que corrobora la versión de los hechos dada por el mismo, sin embargo, la realidad de los daños que señala el reclamante se le

causaron tanto morales como materiales no se han demostrado de modo alguno, puesto que no ha aportado elemento probatorio válido a tal efecto.

4. En lo que se refiere al funcionamiento del Servicio, la actuación de la doctora fue del todo correcta, primeramente, porque la misma no puede faltar a la verdad a la hora de elaborar un certificado médico, pudiendo incurrir en caso contrario en ilícito administrativo y penal. Además, porque está obligada legalmente, como correctamente se afirma en el informe del SIP, a facilitar a los pacientes los certificados acreditativos de su estado de salud, que serán gratuitos cuando así lo establezca una disposición legal o reglamentaria (art. 22 Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica), lo que hizo la doctora; pero no le correspondía realizar un certificado acreditativo, no del estado de salud del interesado, sino de ser apto para realizar las pruebas físicas propias de la oposición referida anteriormente, pues como se alega en tal informe no se incluye en la cartera de servicios comunes la realización de reconocimientos y exámenes o pruebas biológicas voluntariamente solicitadas o realizadas por interés de terceros [art. 5.4.b) Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización].

5. En conclusión, en el presente asunto no sólo no se ha demostrado la existencia de nexo causal entre el correcto funcionamiento del Servicio y los daños alegados, sino que tampoco se ha acreditado la producción efectiva de tales perjuicios, lo que permite afirmar que no concurren los requisitos necesarios para imputar a la Administración responsabilidad patrimonial alguna derivada del hecho lesivo.

## C O N C L U S I Ó N

La Propuesta de Resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial extracontractual planteada frente a la Administración Pública, se considera que es conforme a Derecho por las razones expuestas en el Fundamento IV de este Dictamen.