

Expediente Núm. 127/2012
Dictamen Núm. 188/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de junio de 2012, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 10 de mayo de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en un centro docente público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 13 de enero de 2011, el accidentado presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en el interior del Centro, dependiente de la Consejería del ramo, cuando, al acudir a una reunión de trabajo, resbaló a causa de un charco de agua formado en el suelo.

Inicia su relato indicando que “el día 14 de enero de 2010, cuando se encontraba caminando en el interior de las dependencias del centro (...), sufrió una caída (...) al pisar un gran charco de agua que se había acumulado de forma indebida en el suelo (...), no encontrándose en el lugar ni en las (...) inmediaciones (...) señales indicativas que alertaran a los usuarios”. Puntualiza que “el día del accidente llovía, por lo que el suelo del centro estaba muy mojado”.

En cuanto al daño ocasionado, señala el accidentado que como consecuencia de la caída sufrió rotura del radio de la mano derecha, reclamando una indemnización “por un total de 7.447,76 € por los (...) daños, perjuicios y secuelas sufridos, valorados con tres puntos (...), siendo 118 días los transcurridos desde el momento del accidente hasta que (...) alcanza la sanidad (...), de ellos 77 días impeditivos y 41 días no impeditivos”. Desglosa a continuación los conceptos cuyo resarcimiento impetra.

Como medios de prueba, solicita la testifical de “dos compañeros de trabajo” que identifica y, según afirma, fueron “testigos del accidente”.

Acompaña a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Dos fotografías de la puerta de acceso al centro, tomadas desde su interior, en las que remarca la zona mojada y el punto en que tuvo lugar el siniestro, unos pasos hacia adentro. b) Otra instantánea del exterior de la entrada, a cuyo pie reseña que “se encuentra un pequeño espacio con un felpudo y, a continuación, ya pasas al interior”. c) Documentación médica de urgencias, tratamiento y rehabilitación, reflejándose en el informe de Urgencias su ingreso el 14 de enero de 2010 con diagnóstico de “fractura distal radio” y, en los sucesivos partes, el alta médica el día 31 de marzo de 2010 y el fin del tratamiento fisioterápico el 11 de mayo de 2010. d) Resolución del Consejero de Educación y Ciencia de 27 de octubre de 2010, por la que se estima la solicitud de reconocimiento del siniestro como accidente en acto de servicio. f) Comunicaciones a la aseguradora de la Administración en el intento de alcanzar un “acuerdo extrajudicial”, respondiendo aquella que “no existe negligencia del asegurado”.

2. Mediante escrito notificado al interesado el día 3 de febrero de 2011, la Jefa del Servicio de Contratación y Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Educación y Ciencia le comunica la fecha de recepción de su reclamación, que el procedimiento se tiene por iniciado desde la misma, el plazo para resolver y los efectos de la falta de resolución expresa.

3. Previa solicitud de la Instructora del procedimiento, se incorporan al expediente las actuaciones practicadas con motivo del abierto para el reconocimiento de accidente en acto de servicio, con su resolución estimatoria, los partes y documentación médica y el informe de investigación del accidente del Servicio de Prevención de Riesgos Laborales, librado el 1 de junio de 2010. En él se recoge que el trabajador "entraba" en el Centro para reunirse (...) con el objeto de organizar un curso de formación (...). Al traspasar la puerta y dirigirse al paragüero a dejar su paraguas resbala y cae, con el resultado de la rotura del radio (...). Hay felpudo en el exterior del centro, pero no en el interior". Como "causas básicas" del accidente se señalan la "falta de señalización" y la "falta de medios para evitar la acumulación de agua en el suelo de la entrada en días de lluvia (felpudo, enfundador automático de paraguas)". En el apartado relativo a la "gravedad potencial de las lesiones" se consigna "leve" y en el de "posibilidad de repetición" la apreciación de "media". Se concluye con una propuesta de medidas preventivas consistentes en eliminar la humedad a la mayor brevedad posible, señalar entretanto la zona afectada, "colocar a la entrada del centro un felpudo que absorba la humedad, el cual debe cubrir al menos el paso hasta el paragüero", y "valorar la necesidad de colocar un enfundador automático de paraguas en función del tráfico de personas existente de manera habitual en este centro de trabajo".

4. También a petición de la Instructora del procedimiento, el día 25 de julio de 2011 remite informe el Director del centro en el que tuvo lugar el siniestro. En él detalla que "la caída se produjo en la entrada del edificio, inmediatamente

después de traspasar la puerta automática”, confirmándose la presencia allí de los propuestos por el reclamante como testigos. Se identifica, a continuación, a la contrata encargada del “mantenimiento y limpieza” de las instalaciones, la cual presta sus servicios en horas “que se corresponden con la fecha del suceso”. Se añade que “no existe ninguna medida específica para los días de lluvia. En general, la limpieza del calzado en el felpudo exterior y la colocación de los paraguas en uno de los paragüeros existentes han sido suficientes. En los casos de lluvia intensa la empresa encargada de la limpieza acostumbra a limpiar el suelo y colocar un señalizador de piso mojado pero estas medidas no se aplicaron en este caso, supongo que debido a que no había indicios de acumulación de agua o quizás porque la caída se produjo en el intervalo entre las 11:30 y las 13 horas, horario en el que no se realizan trabajos de limpieza./ El pavimento de la entrada no cuenta con suelo antideslizante ni presenta defectos estructurales o desniveles./ Según las informaciones recogidas por el Director el día del suceso, el demandante se encontraba detenido en el interior del edificio junto a la puerta de entrada, con el paraguas en su mano, y al iniciar el trayecto hacia el interior resbala, probablemente debido al agua vertida por su propio paraguas que no había colocado en ninguno de los paragüeros existentes./ Debo señalar también que es la primera vez que se produce un accidente en estas dependencias y que, hasta ese momento, las medidas habituales de limpieza de calzado en el felpudo exterior y colocación de paraguas en los contenedores existentes se habían manifestado eficaces (...). Y, por último, indicar también que se ha procedido a colocar un segundo felpudo en el interior del edificio, a continuación de la puerta automática; que se coloca un cartel señalizador de piso húmedo en los días de lluvia, y que está pendiente de adquisición un enfundador de paraguas de acuerdo con las medidas preventivas propuestas”.

5. Previa solicitud de la Instructora, la mutualidad que presta cobertura al trabajador accidentado remite fax, fechado el 14 de noviembre de 2011, reseñando que el mutualista afectado “no ha percibido prestación reglamentada

alguna ni tampoco consta ninguna petición al efecto pendiente de resolver en relación o como consecuencia del accidente de servicio sufrido”.

6. Con fecha 11 de enero de 2012, la aseguradora de la Administración libra el informe de valoración de las lesiones y secuelas que le fue requerido por la Instructora del procedimiento. En él se confirma “el alta laboral a los 77 días del accidente, compatibilizando su trabajo con la fisioterapia”, y se concluye que fue “correcto el tiempo de curación y el nº de sesiones de (rehabilitación) para este tipo de fractura”, si bien la secuela (“muñeca dolorosa”) se valora en un punto.

7. El día 22 de marzo de 2012, libra informe la Instructora del procedimiento, apreciando la concurrencia de culpas de la Administración y del perjudicado. No se considera procedente la apertura de periodo probatorio.

8. Evacuado el trámite de audiencia, que se comunica al interesado a la aseguradora y a la empresa encargada de la limpieza, el primero presenta un escrito de alegaciones en el que rechaza la culpa por su parte y reclama la compensación íntegra del daño, con fundamento en el relato de hechos que obra en el informe emitido por el Director del centro. Reseña que la caída “se produce de manera repentina, sin contar con que al empezar a deambular esta iba a producirse”. Identifica de nuevo a los testigos y señala que “debe recibirse el procedimiento a prueba, salvo que la Administración tenga por ciertos los hechos alegados”.

El representante de la contrata encargada del servicio de limpieza formula también alegaciones, reseñando que, “tal como relata el Director del centro, el accidente se produjo en un momento en que no estaba la limpiadora, pues se produjo fuera de su horario de trabajo (...). Resulta materialmente imposible que los días de lluvia la limpiadora estuviese permanentemente en la puerta secando el suelo cada vez que entra una persona”.

La aseguradora de la Administración cumplimenta igualmente el trámite, alegando que “el motivo del resbalón no guarda relación con la actividad de la Administración”, sino que deriva “de su propia conducta, al no hacer uso del paraguero instalado a la entrada, decidiéndose a acceder con un paraguas que chorreaba agua, sin que conste que el pavimento resulte inapropiado”.

9. Con fecha 24 de abril de 2012, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en el sentido de estimar parcialmente la reclamación presentada, al apreciar una concurrencia de culpa en el perjudicado por resultar “notorias y visibles las condiciones climatológicas”. Prudencialmente, se residencia un 70% de la culpa en la Administración y un 30% en el reclamante.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 10 de mayo de 2012, registrado de entrada el día 17 del mismo mes, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm., de la Consejería de Educación y Universidades, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17,

apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está el interesado activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 13 de enero de 2011, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el 14 de enero del año anterior, por lo que es claro, sin necesidad de atender a la curación del perjudicado, que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “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 su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de 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 normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- A la vista de los datos obrantes en el expediente, a este Consejo no le ofrece duda alguna la realidad del daño alegado, al resultar acreditado que el día 14 de enero de 2010 el interesado -funcionario docente- sufrió una lesión al resbalar en el suelo cuando desempeñaba actividades propias de su prestación de servicios a la Administración. Como consecuencia de ello, causó baja laboral hasta el día 31 de marzo de 2010, sometiéndose a tratamiento rehabilitador hasta el 11 de mayo del mismo año, y quedándole la secuela de “muñeca dolorosa”, tal como prueba la documentación incorporada a las actuaciones.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, individualizado y susceptible de evaluación económica no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, y el hecho de que el perjudicado sea un funcionario en acto de servicio no altera este criterio. Antes bien, esta circunstancia sitúa el daño sufrido en el ámbito de la relación de servicio del interesado con la Administración y, en consecuencia, plantea como cuestión previa la de si el cauce resarcitorio aquí elegido es el adecuado, al existir en el ordenamiento jurídico procedimientos específicos para amparar a

los empleados públicos por los daños padecidos en el ejercicio de sus funciones.

De las manifestaciones del interesado y del estudio de la documentación que obra en el expediente se comprueba que el suceso se consideró accidente en acto de servicio (Resolución del Consejero de Educación y Ciencia de 27 de octubre de 2010, por la que se estima la solicitud al efecto del perjudicado), y que de tal reconocimiento deriva el derecho del accidentado a percibir, de acuerdo con su régimen de mutualismo administrativo, las prestaciones y subsidios correspondientes a la situación de incapacidad temporal por contingencias profesionales (Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 junio, que aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, desarrollado por el Real Decreto 375/2003, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo).

Si bien la Constitución en el artículo 106.2 y la LRJPAC en los artículos 139.1 y 141 ya citados hacen referencia al procedimiento de responsabilidad patrimonial por el que se reconoce el derecho de "los particulares" a ser indemnizados, la jurisprudencia del Tribunal Supremo no excluye de este procedimiento a los "servidores públicos", pero con la matización de que solo cabría su eventual aplicación en el caso de que la lesión se produzca por un anormal funcionamiento del servicio público (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª). Además, y en virtud de lo que la jurisprudencia denomina "instituto de la plena indemnidad", no cabe excluir de plano el procedimiento de responsabilidad patrimonial como cauce complementario de indemnización cuando las vías de resarcimiento específicas hayan sido notoriamente insuficientes para la "reparación integral" del daño (Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de junio de 2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª).

Sin dejar de tener esto presente, debemos recordar que es doctrina ya consolidada de este Consejo que el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración es un cauce reparador que tiene carácter subsidiario respecto de otras vías específicas de resarcimiento del daño sufrido.

En el presente caso, la relación estatutaria del interesado incluye un sistema específico de percepción de subsidio en casos de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales, observándose que el reclamante acciona de espaldas a esa vía preferente de resarcimiento sin detenerse en la compatibilidad de las indemnizaciones. Ciertamente, se incorpora a las actuaciones la comunicación remitida el 14 de noviembre de 2011, a requerimiento de la Instructora, por la mutua que presta cobertura al trabajador accidentado, expresiva de que el mutualista “no ha percibido prestación reglamentada alguna ni tampoco consta ninguna petición al efecto”; pero, es claro, que la vía de la responsabilidad patrimonial, como cauce netamente complementario, no se entrega a la voluntad del sujeto lesionado, sino que este debe instar y agotar la reparación que le ofrece su régimen específico y, solo después, hacer valer una eventual quiebra de su plena indemnidad. En suma, si el instituto de la responsabilidad patrimonial solo sirve al complemento de la reparación que ofrece un régimen específico, el agotamiento de esta se configura como presupuesto de la operatividad de aquel.

En la reclamación presentada, el perjudicado interesa, entre otros extremos, el resarcimiento del daño inherente a los “77 días impositivos” transcurridos desde la fecha del accidente hasta la del alta laboral, periodo que corresponde llanamente al concepto de incapacidad temporal y cuya reparación pertenece al régimen de mutualismo administrativo. Como ha reiterado este Consejo en anteriores dictámenes, no cabe alterar por la vía de la responsabilidad patrimonial el nivel de prestaciones que para la situación de incapacidad laboral ya ha fijado el legislador y que ha sido completado por la vía reglamentaria, del cual ya se ha beneficiado -o debió beneficiarse- el reclamante.

Con respecto a la indemnización por la secuela, el interesado no prueba en modo alguno, a pesar de ser una carga que recae en el reclamante, que haya acudido a la vía específica citada, recogiendo en la comunicación recibida de la mutua que “tampoco consta ninguna petición al efecto”.

Únicamente los “41 días no impeditivos”, en cuanto ligados al concepto indemnizable conocido como *pretium doloris*, podrían considerarse desatendidos por el régimen de mutualismo administrativo y llegar a merecer ahora algún género de compensación. Sin embargo, su resarcimiento exigiría, además, la concurrencia de los requisitos comunes al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, entre ellos el relativo a la existencia de nexo causal entre el accidente producido y el actuar de la Administración. Al respecto, y en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en anteriores dictámenes, que el cuestionado servicio de mantenimiento o limpieza de las instalaciones públicas ha de ser definido en términos de razonabilidad, por lo que no se puede concebir como una prestación instantánea ni pretender, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones Públicas, que estas respondan de inmediato ante cualquier incidencia haciendo abstracción de las concretas circunstancias en que la misma se produce. Esa concepción exorbitante del servicio convertiría al sistema de responsabilidad de las Administraciones en un seguro universal, abocado al colapso. También hemos reiterado que toda persona que transite por los espacios públicos ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, y ha de serlo tanto de los obstáculos ordinarios como de las circunstancias adversas que reducen la adherencia al pavimento. En otros términos, no cabe exigir al servicio público una retirada instantánea del agua que, procedente del goteo de quienes acceden al interior de una instalación cuando en el exterior llueve, aparece en las inmediaciones de la puerta de entrada, pues estamos ante un elemento visible y previsible por los usuarios, que han de ajustar sus precauciones a las condiciones manifiestas del espacio por el que transitan y a sus circunstancias personales. Por las mismas razones, tampoco cabe, a estos efectos, imponer al servicio público la carga de advertir o señalar el riesgo adicional que comporta el tránsito en condiciones de humedad, siendo tal riesgo perceptible y consustancial a la naturaleza misma de las cosas. Y no interfiere en este parámetro de

razonabilidad una eventual propuesta de medidas precautorias por los servicios de prevención de riesgos, que atienden a su específica finalidad.

En el caso que nos ocupa, el informe aportado por el Director del centro -y no cuestionado por el reclamante- acredita que el accidentado "se encontraba detenido en el interior del edificio junto a la puerta de entrada, con el paraguas en su mano, y al iniciar el trayecto hacia el interior resbala, probablemente debido al agua vertida por su propio paraguas que no había colocado en ninguno de los paragüeros existentes", observándose en el mismo informe que "es la primera vez que se produce un accidente en estas dependencias y que, hasta ese momento, las medidas habituales de limpieza de calzado en el felpudo exterior y colocación de paraguas en los contenedores existentes se habían manifestado eficaces". En tales condiciones, la responsabilidad del accidente sufrido no resulta imputable a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo que asume una persona cuando transita en circunstancias adversas, que reclaman de su parte una precaución adicional. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que ese riesgo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En suma, en el supuesto sometido a consulta el daño por el que se reclama deriva de un accidente en acto de servicio cuya reparación se circunscribe -al no apreciarse carencia sustancial- a la relación de empleo público del perjudicado con la Administración educativa; concluyéndose, asimismo, que estamos en presencia de un resbalón meramente casual, que no guarda relación con el servicio público y no justifica la aplicación del mecanismo de la concausa.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.