

Expediente Núm. 184/2015
Dictamen Núm. 215/2015

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de diciembre de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 9 de octubre de 2015 -registrada de entrada el día 15 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios derivados de una caída sufrida en el centro educativo en el que imparte sus clases.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 19 de marzo de 2015, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos a consecuencia de una caída en el centro educativo en el que imparte clases como profesora.

Expone que el día 24 de octubre de 2012 “sufre un accidente de trabajo al caerse por la escalera (...). Dicha escalera dispone de pasamanos en un

lateral, pero no en toda la longitud (...); en el otro lateral no dispone de pasamanos./ Dadas las características de la escalera (...), entiende que (...) debe estar dotada de un pasamanos (...) en ambos laterales (...) y a todo lo largo de la misma./ Al incumplir la normativa, entiende que se ha cometido una infracción de medidas de seguridad, por lo que (se) debe abrir el correspondiente expediente sancionador./ A tal efecto se emitió dictamen por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales (...) en el que se recogen precisamente esas cuestiones (...), proponiendo como medida preventiva la colocación de los pasamanos”, lo que en la actualidad “ha sido corregido”.

Sobre los daños sufridos, afirma que “permaneció en situación de incapacidad temporal derivada de accidente de trabajo desde el 24-10-2012 hasta el 23-03-2014, que son un total de 517 días improductivos./ Percibió prestación de incapacidad temporal (...), si bien no percibió el 100 por 100 (...), teniendo por ello una importante pérdida económica”. Además, “le quedaron las siguientes secuelas reconocidas por el Equipo de Valoración de Incapacidades de la Seguridad Social:/ Limitación de la movilidad global de ambas muñecas menor del 50%./ Limitación de la movilidad del hombro izquierdo menor al 50%./ Cicatriz quirúrgica por STC derecho”.

Por lo que se refiere a la cuantificación del daño, señala que por las secuelas y limitaciones “se deben considerar 25 puntos (...) según el baremo de 2014”, que suponen 29.676,75 €; a lo que se deben añadir 517 días improductivos, que cifra en 30.197,97 €, y un “factor de corrección (del) 15%”, que estima en 8.981,21 euros, por lo que el “total reclamado” asciende a sesenta y ocho mil ochocientos cincuenta y cinco euros con noventa y tres céntimos (68.855,93 €).

2. Mediante oficio de 25 de marzo de 2015, la Instructora del procedimiento comunica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

3. El día 10 de abril de 2015, la Instructora del procedimiento solicita al centro de educación un informe sobre las circunstancias del accidente y la vinculación de la reclamante con el centro educativo.

4. Con fecha 24 de abril de 2015, la Instructora del procedimiento requiere a la interesada para que proceda a la mejora de su solicitud, aportando copia de su documento nacional de identidad, de los informes médicos que acrediten los días de baja y las secuelas y del dictamen emitido por el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales al que alude en su reclamación.

5. El día 17 de abril de 2015, el Director del centro educativo remite a la Instructora del procedimiento el informe requerido. En él señala que la interesada pertenece al Cuerpo de Profesores de Enseñanza Secundaria, con destino definitivo en dicho centro. Sobre el accidente, refiere que tuvo lugar el día 24 de octubre de 2012, cuando “la profesora se desplazaba a otra planta del edificio bajando por las escaleras (...) y, estando parada en un escalón hablando con unos alumnos, se produjo la caída desde unos tres o cuatro peldaños hasta el rellano de las mismas. La accidentada no sabe indicar causa alguna que a su juicio pudiera contribuir al accidente. Según testigos, la causa podría ser un posible trapiés”.

Manifiesta que, según el informe de investigación del accidente, “el tramo final de las escaleras dispone de una especie de pasamanos, pero este no se encuentra a lo largo de toda la longitud de la misma”, y precisa que con los datos recabados “no (se) puede asegurar que esta cuestión haya sido la causante del accidente investigado”.

Por último, pone de relieve que el Servicio de Relaciones Laborales informa sobre la “necesidad de disponer de pasamanos a ambos lados de las escaleras”, y que con fecha 30 de octubre de 2014 se comunicó al indicado Servicio la realización de la obra.

6. Mediante escrito de 21 de abril de 2015, la Jefa del Servicio de Apoyo Técnico de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte solicita al Servicio de Relaciones Laborales una copia de los informes evacuados en relación con este accidente.

Con fecha 23 del mismo mes, el Jefe del Servicio de Relaciones Laborales le traslada la siguiente documentación: a) Notificación del accidente de trabajo por parte de la Dirección del centro educativo, de 25 de octubre de 2012. b) Informe de investigación, de 18 de junio de 2013. c) Traslado del informe de investigación a la Dirección del centro educativo. d) Solicitud de reconocimiento de accidente en acto de servicio, presentada por la interesada el 28 de abril de 2014. e) Propuesta de resolución, de 3 de junio de 2014. f) Resolución de la Consejera de Educación, Cultura y Deporte, de 23 de julio de 2014, por la que se reconoce como accidente en acto de servicio el sufrido por la interesada.

En la notificación del accidente, el Director del centro educativo indica como “posibles causas”, y “según testigos, posible traspies. La accidentada no sabe indicar causa alguna”.

En el informe de investigación del accidente se consigna que “bajando el tramo final de las escaleras (...) sufre un tropiezo y se cae. Las dimensiones de los escalones de la escalera se encuentran dentro del intervalo establecido en el anexo I” del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril. Por otro lado, “el tramo final de la escalera dispone de una especie de pasamanos, pero este no se encuentra a lo largo de toda la longitud de la escalera; además, el otro lateral carece de pasamanos. Con los datos recabados no se puede asegurar que esta cuestión haya sido la causante del accidente investigado”. Como medida preventiva se propone, al “superar el ancho de la escalera 1,2 metros”, que “deben disponerse pasamanos a ambos lados de la escalera y a lo largo de toda su extensión, a una altura mínima de 90 centímetros”, y como recomendación general se recoge que “se deben subir/bajar los escalones de uno en uno, sin apremios y agarrados al pasamanos”.

7. El día 11 de agosto de 2015, la Instructora del procedimiento suscribe un informe sobre la reclamación que concluye con una propuesta desestimatoria. Argumenta que “corresponde a la interesada probar la infracción normativa que dice que se ha incumplido, y una vez probado este dato también le corresponde probar en qué medida dicha infracción incide en el accidente”.

Respecto a la primera de las cuestiones, señala que el informe del Servicio de Prevención se refiere al anexo I del Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, como normativa de aplicación. Sin embargo, “teniendo en cuenta que el centro (...) fue inaugurado en 1986, con anterioridad a la entrada en vigor de dicho Real Decreto, resultaría aplicable a las modificaciones posteriores a su entrada en vigor, pero no a los elementos previamente existentes”.

En cuanto a la segunda -en qué medida dicha infracción incide en el accidente-, razona que “no queda acreditado que la falta de pasamanos sea la causa del accidente; tampoco (...) que las escaleras incumplan normativa alguna”, y destaca que no “resulta probada cuál ha sido la causa del accidente”.

Por ello, concluye que no queda “acreditado el nexo causal entre el funcionamiento de la Administración y el resultado dañoso”.

8. Con fecha 7 de septiembre de 2015, la Instructora del procedimiento notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, y le adjunta una relación de los documentos que obran incorporados al expediente.

9. El día 18 de septiembre de 2015, la reclamante presenta en el registro de la Administración autonómica un escrito de alegaciones. En él explica que como consecuencia del accidente permaneció en situación de “incapacidad temporal (...) desde el 24 de octubre de 2012 hasta el 23 de marzo de 2014 (...), y que el diagnóstico al momento del accidente ha de ser completado con el emitido sobre secuelas en fecha 15 de octubre de 2014 por el Equipo de Valoración de Incapacidades de la Seguridad Social (...), que dictamina (como) tales:/ Limitación de la movilidad global de ambas muñecas menor del 50%/

Limitación de la movilidad del hombro izdo. menor al 50%./ Cicatriz quirúrgica por STC derecho”.

Por lo que se refiere al nexo causal, insiste en que resulta aplicable lo dispuesto en el Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, y que si la escalera “no disponía de pasamanos a ambos lados y a lo largo de toda su extensión (...) no se podía (...) cumplir la recomendación de uso de ir agarrados al pasamanos”, lo que “comportaba (...) un riesgo”, subrayando que el pasamos se instaló “después del accidente”.

Junto con las alegaciones presenta copia de los siguientes documentos:

a) Parte inicial de baja por incapacidad temporal, de 25 de octubre de 2012, en el que figura una duración probable de “80 días”. b) Resolución de 20 de marzo de 2014, por la que se da por finalizada la prórroga de licencia por incapacidad temporal, teniendo en cuenta el reconocimiento médico efectuado por el Equipo de Valoración de Incapacidades, de 27 de febrero de 2014, con el resultado de alta médica. c) Dictamen del Equipo de Valoración de Incapacidades, de 15 de octubre de 2014, sobre “lesiones permanentes no invalidantes”. En él se recoge como “cuadro clínico residual (...): (24-10-12) Fractura bilateral del extremo distal del radio (...). (Intervención quirúrgica) (26-02-14) para liberación por STC bilateral y T. de Quervain izda. Secuelas: limitación de la movilidad global de ambas muñecas menor al 50%. limitación de la movilidad del hombro izdo. menor al 50%. Cicatriz quirúrgica por STC” derecho. Como consecuencia de ello se le reconoce una indemnización por un importe total de 2.510 euros.

10. Con fecha 23 de septiembre de 2015, la Instructora del procedimiento eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio, con base en los hechos y fundamentos jurídicos expuestos en su informe de 11 de agosto de 2015.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de octubre de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de

responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias objeto del expediente núm., 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 la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Principado de Asturias está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- 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.

CUARTA.- 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 concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) que la acción se ejercite en plazo; b) 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.

QUINTA.- Se somete a nuestra consideración una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída que sufre la interesada en un centro educativo público en el que imparte clases como profesora.

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”.

Por lo que se refiere al *dies a quo* del cómputo del plazo, este Consejo ha venido sosteniendo que este “no se inicia hasta que no constan perfectamente determinadas las consideraciones, tanto fácticas como jurídicas, que posibilitan el ejercicio de la acción” (Dictamen Núm. 93/2014, de 8 de mayo), lo que, en los supuestos de reclamación por daños físicos no se produce hasta que no queden determinadas las posibles secuelas y su origen. Con

carácter general, habrá de tomarse en cuenta la fecha del alta sanitaria (Dictámenes Núm. 4/2011, de 13 de enero, y 24/2013, de 7 de febrero), o, en su caso, la del posterior tratamiento rehabilitador, salvo que ya conste previamente acreditada la irreversibilidad del daño o la secuela y aquel sea entonces meramente paliativo de los síntomas (Dictamen Núm. 287/2013, de 23 de diciembre).

Pero también hemos manifestado, en aplicación del principio de la *actio nata*, que es jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 29 de noviembre de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª -ECLI:ES:TS:2011:8106-) que “las resoluciones de minusvalía e incapacidad no sirven para interrumpir ni para hacer ineficaz el plazo transcurrido correspondiente a una reclamación de responsabilidad patrimonial”. Por ello, no puede considerarse como fecha de estabilización de las secuelas el día del alta médica que refleje “la Resolución de la Dirección Provincial de la Seguridad Social, pues los efectos de este alta se refieren a su situación de incapacidad temporal” (Dictamen Núm. 40/2015, de 5 de marzo).

En efecto, es constante la doctrina del Tribunal Supremo que, en aplicación de la doctrina de la *actio nata*, sostiene que las declaraciones administrativas sobre incapacidad no pueden ser tenidas en cuenta a la hora de determinar el *dies a quo* del plazo de prescripción. Así, la Sentencia de 8 de octubre de 2012 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª -ECLI:ES:TS:2012:6357-) afirma que “tampoco cabe otorgar eficacia interruptiva o invalidante del periodo transcurrido el hecho de que organismos públicos administrativos reconozcan coeficientes de incapacidad salvo que en las resoluciones se recojan por primera vez los efectos del quebranto. Así lo hemos dicho en la Sentencia de 13 de marzo de 2012 (...) al analizar los efectos de las declaraciones de incapacidad permanente y aplicar la doctrina de la *actio nata*”. En idéntico sentido, en la Sentencia de 24 de abril de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:3291-, con abundante cita de precedentes jurisdiccionales, se concluye que “el carácter crónico o continuado de la enfermedad no impide conocer en un determinado momento de su evolución su alcance y secuelas

definitivas o al menos de aquellas cuya concreta reparación se pretende (...), ni siquiera al albur que la situación ya determinada fuera sobrevenidamente reconocida a efectos laborales y de Seguridad Social”, y en la Sentencia de 3 octubre de 2014 -ECLI ES:TS:2014:4024-, que desestima la pretensión de la recurrente de atender a la fecha de reconocimiento de una minusvalía, se afirma que el plazo “de prescripción comienza (...) desde la `curación´ o desde la `determinación del alcance de las secuelas´. Ni que decir tiene que cuando no hay curación, por el carácter permanente e irreversible de la enfermedad, hemos de estar a la `determinación del alcance de las secuelas´, que en este supuesto se conocían desde el momento del alta”.

En el caso concreto que analizamos, pese a que la interesada apenas aporta datos al respecto, y la Administración no realizó ningún acto de instrucción tendente a su averiguación, consta en el expediente una Resolución del Director General de Personal Docente y Planificación Educativa, de 20 de marzo de 2014, por la que se da por finalizada la prórroga de licencia por incapacidad temporal de la perjudicada, entre cuyos antecedentes se hace referencia al alta médica del Equipo de Valoración de Incapacidades de los Servicios Provinciales del Instituto Nacional de la Seguridad Social en Asturias en función del reconocimiento realizado el 27 de febrero de 2014. A la vista de ello, este Consejo Consultivo entiende que no cabe considerar una fecha posterior a ese reconocimiento médico, con resultado de alta, como *dies a quo* del cómputo del plazo de prescripción; fecha que -como venimos exponiendo- nada tiene que ver con las posibles declaraciones administrativas de reconocimiento de incapacidad. El principio de la *actio nata* obliga a estimar como tal la fecha en la que, por tratarse de daños permanentes, el alcance de las secuelas haya quedado establecido, sin posibilidad de curación, y en este caso, consta que la interesada fue reconocida por el Equipo de Valoración de Incapacidades, con resultado de alta médica, el día 27 de febrero de 2014.

En consecuencia, y dado que la reclamación se presenta con fecha 19 de marzo de 2015, es claro que fue formulada una vez transcurrido el plazo de un año legalmente determinado, y que por ello ha de ser desestimada.

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.