

Expediente Núm. 261/2018
Dictamen Núm. 89/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de marzo de 2019, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 28 de septiembre de 2018 -registrada de entrada el día 10 de octubre de ese año-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por las lesiones derivadas de una caída sufrida en su centro de trabajo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 4 de junio de 2018, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados como consecuencia de una caída en el Centro, en el que presta servicios como técnica de educación infantil.

Expone que el día 3 de octubre de 2017, a las 10:45 horas, “acudió a la sala de descanso” situada en el centro en el que trabaja y que “resbaló como consecuencia de algún resto de comida que había en el suelo (...) junto a una nevera que existe en dicho lugar”, sufriendo una caída que le provocó “lesiones importantes que le impedían levantarse del suelo”.

Manifiesta que fue trasladada en ambulancia al hospital, donde se le diagnosticó, según los informes médicos que aporta, una “rotura fibrilar” en el muslo izquierdo, pautándosele analgesia y apoyo parcial con muleta. Refiere que permaneció de baja por incapacidad temporal hasta el 28 de febrero de 2018, aunque continuó el tratamiento rehabilitador hasta el 31 de mayo de 2018.

Solicita una indemnización por importe de veinticinco mil ciento veintisiete euros con sesenta céntimos (25.127,60 €) -si bien en otro apartado de la reclamación específica que la misma “asciende a la cantidad de 24.213,20 euros, más el interés legal”-, y la desglosa en los siguientes conceptos: 7 puntos de secuelas anatómico-funcionales, 5.393,47 €; perjuicio moral por pérdida de la calidad de vida, en grado leve, 8.000 €; 149 días de perjuicio personal moderado, 8.011,73 €, y 90 días de perjuicio personal leve, 2.808 €.

2. Mediante Resolución de la titular de la Consejería de Servicios y Derechos Sociales de 6 de junio de 2018, se dispone admitir la reclamación de responsabilidad patrimonial, encomendar al Servicio de Régimen Jurídico y Económico la tramitación del procedimiento y nombrar instructora del mismo.

3. Previa petición formulada por la Consejería instructora, la interesada presenta en el plazo conferido al efecto una copia de su documento nacional de identidad y un informe pericial elaborado por un especialista en Valoración Médica del Daño Corporal en el que se relacionan las lesiones y secuelas que padece.

Refleja de nuevo el desglose de los daños sufridos y añade que realizó tratamiento rehabilitador durante 15 días, motivo por el cual la petición indemnizatoria debe incrementarse en 330 €, de manera que la cuantía reclamada asciende a 24.543,20 €.

4. Obra incorporado al expediente un informe elaborado, a instancias de la Instructora del procedimiento, por la Directora del Centro el 3 de julio de 2018. En él señala que en el momento en el que ocurrió el accidente “un operario del centro (...) se encontraba limpiando cerca de la ventana de la sala y sintió un golpe, cuando se giró vio a la (reclamante) tendida en el suelo”, si bien precisa que “no pudo ver cómo cayó, ni con qué pudo resbalar o tropezar”.

En cuanto a la limpieza del centro, indica que disponen de “personal operario del Principado”, como es el caso del trabajador “que se encontraba ese día limpiando la sala/comedor donde sucedió el accidente”, y además de “un servicio de limpieza externo con una contrata (...) que acude dos días a la semana”. Añade que “la sala comedor se limpia regularmente en torno a las 11 h en el turno de mañana, que es cuando ocurrió el incidente, habiendo sido limpiada el día anterior” y también “el mismo día que sucedieron los hechos”.

A continuación, figura en el expediente el pliego de prescripciones técnicas para la contratación del referido servicio.

5. Con fecha 11 de julio de 2018, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que aclara la discordancia entre las cuantías indemnizatorias que figuran en sus escritos. Al respecto, precisa que “el importe de la reclamación asciende a 24.543,20 euros, más el interés legal previsto en el art. 20 de la Ley del Contrato de Seguro, si bien en el primer escrito puso otra cantidad por error”.

Acompaña un informe de rehabilitación y una factura por 15 sesiones de fisioterapia.

6. Mediante oficios de 23 de julio de 2018, la Instructora del procedimiento comunica a la interesada, a la contratista y a la compañía aseguradora la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El 31 de julio de 2018 se persona la reclamante en las dependencias de la Consejería instructora y se le hace entrega de una copia de los documentos que solicita.

Con fecha 2 de agosto de 2018, la administradora de la empresa adjudicataria presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta que “no existe relación alguna entre la fecha, la hora y el lugar de los hechos ocurridos (martes, día 3 de octubre de 2017, a las 10:45 de la mañana en la sala de descanso del Centro) y las fechas, horas y lugares en que se realizan las labores propias del servicio contratado (dos días a la semana, pudiendo ser jueves y viernes o sábado y domingo)”.

7. Mediante oficios de 9 de agosto de 2018, la Instructora del procedimiento da traslado a la interesada y a la compañía aseguradora de las alegaciones presentadas por la contratista, y les confiere un nuevo trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El 13 de agosto de 2018, la correduría de seguros envía a la Consejería instructora un correo electrónico en el que da cuenta de lo informado por la compañía aseguradora en el sentido de que “no ven ninguna responsabilidad imputable al Principado, no observan un mal funcionamiento de los servicios públicos, por lo que no existe nexo causal con el accidente, que entienden fue meramente fortuito. Ella misma describe que tienen una nevera en esas dependencias y que pudo haber algún resto de comida”.

8. El día 27 de agosto de 2018, la Instructora del procedimiento, con el visto bueno de la Secretaria General Técnica de la Consejería instructora, formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella señala que, aun considerando acreditada la realidad de la caída a la hora y en el lugar indicado

por la reclamante, “no existe prueba alguna de las circunstancias en que se produce el accidente más allá de sus propias declaraciones”. Al respecto invoca el informe emitido por la Directora del centro, en el que consta que en la sala donde tuvo lugar el percance había un operario pero que este “no pudo ver cómo cayó, ni con qué pudo resbalar o tropezar”, y pone de manifiesto que la interesada “no ofrece datos que permitan desvirtuar lo recogido en el mismo, ni solicita ninguna prueba que respalde sus afirmaciones”.

A mayor abundamiento, sostiene que “incluso en el caso (de) que existieran restos de comida en el suelo” la reclamación debería ser desestimada al haber cumplido la Administración “con el servicio de limpieza de la sala”, teniendo para ello en cuenta el estándar de funcionamiento fijado por este Consejo en el Dictamen Núm. 116/2014.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 28 de septiembre de 2018, 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 Servicios y Derechos Sociales, 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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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.

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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 4 de junio de 2018, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída de la perjudicada- el día 3 de octubre de 2017, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

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. Asimismo, se ha conferido audiencia a la empresa contratada para la prestación del servicio al que se imputa el accidente sufrido por la perjudicada, y ello en coherencia con lo dispuesto en el entonces vigente artículo 214.1 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (en adelante TRLCSP), aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, y con lo establecido en el artículo 32.9 de la LRJSP.

Sin embargo, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, observamos que por Resolución de la Consejera de Servicios y Derechos Sociales de 6 de junio de 2018 se acuerda admitir a trámite la reclamación presentada. Al respecto, ya hemos tenido ocasión de señalar en anteriores dictámenes que la LPAC no prevé en este procedimiento una fase orientada a comprobar si la reclamación cumple los requisitos formales o si concurren los presupuestos legalmente establecidos para que se formule la misma, siguiendo así la línea marcada por su predecesora, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Este Consejo reitera que comparte con el Consejo de Estado que la “distinción entre la inadmisión y la desestimación (...) solo cobra sentido en aquellos procedimientos que constan de dos fases”, lo que no ocurre en los de responsabilidad patrimonial, como el que se somete a nuestra consideración (por todos, Dictamen Núm. 166/2018).

Asimismo, se aprecia que en el momento de emitir el presente dictamen ya se ha rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la LPAC.

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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. 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 34 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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se solicita una indemnización por los daños y perjuicios padecidos por una trabajadora del Centro tras sufrir una caída en la sala de descanso.

A la hora de analizar la viabilidad de la reclamación planteada, debemos examinar, en primer lugar, la posibilidad de que un empleado público acuda al procedimiento de responsabilidad patrimonial para obtener el resarcimiento de daños sufridos con ocasión o como consecuencia del ejercicio de las funciones prestadas al servicio de la Administración. En efecto, ya hemos señalado que tanto la Constitución, en el artículo 106.2, como la LRJSP, en su artículo 32.1, reconocen el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración de toda lesión que sufran como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Aunque estas normas hacen referencia a “los particulares”, la jurisprudencia del Tribunal Supremo no excluye que los empleados públicos reclamen ante la Administración por los perjuicios padecidos con ocasión o como consecuencia del ejercicio de sus funciones. Este Consejo ya ha manifestado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictámenes Núm. 12/2013 y 14/2013) que, “con carácter general, el procedimiento de responsabilidad patrimonial es un cauce reparador que tiene carácter subsidiario respecto de otras vías específicas de resarcimiento del daño sufrido, a las que habrá de acudir con carácter preferente para sustanciar en su seno la percepción de las indemnizaciones que procedan”. Ahora bien, también hemos manifestado que esta doctrina, en consonancia en un primer momento con la del Tribunal Supremo, que entendía que nada impide que el funcionario acuda también a la

vía de la responsabilidad patrimonial, que tendrá así carácter subsidiario y complementario cuando las vías de resarcimiento específicas sean insuficientes para la entera indemnización del daño, debe ser hoy actualizada con los nuevos pronunciamientos jurisdiccionales, que reconocen a los empleados públicos la posibilidad de acudir a esta vía no con carácter subsidiario, sino como una alternativa de primer grado a otros cauces que permiten satisfacer su pretensión -la vía penal, civil o social- (entre otros, Dictamen Núm. 158/2016).

En estos casos, el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial se sujeta también, en cuanto a sus requisitos y a los presupuestos para valorar su procedencia, a los que la ley enuncia con carácter general, con el matiz, a la hora de apreciar el nexo causal y la antijuridicidad del daño, de que solo cabrá indemnizar la lesión que se produzca por un anormal funcionamiento del servicio público (Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2003 -ECLI:ES:TS:2003:602-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª).

Entrando ya en el análisis del fondo de la presente reclamación, debemos centrarnos, en primer lugar, en verificar la efectividad del daño alegado.

La realidad de las lesiones sufridas por la interesada -personal laboral fijo- ha quedado acreditada con los informes médicos que aporta, en los que se recoge el diagnóstico de "rotura fibrilar" en el muslo izquierdo, pautándosele analgesia y apoyo parcial con muleta. También consta que precisó tratamiento rehabilitador.

Ahora bien, la existencia de un daño susceptible de ser reclamado no implica por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

La reclamante refiere que el percance se produjo cuando se encontraba en la sala de descanso del centro en el que trabaja como técnico de educación infantil, al resbalar “como consecuencia de algún resto de comida que había en el suelo”. Si bien hay constancia en el expediente de que la caída aconteció efectivamente en el lugar y momento por ella indicados, el mecanismo que la provocó no cuenta con soporte probatorio alguno. Así, la Directora del centro informa que en ese momento un operario “se encontraba limpiando cerca de la ventana de la sala y sintió un golpe, cuando se giró vio a la (interesada) tendida en el suelo”, pero “no pudo ver cómo cayó, ni con qué pudo resbalar o tropezar”. En estas circunstancias, como ya hemos manifestado en dictámenes anteriores, aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de acreditación sobre la causa determinante de estos impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante y la ausencia probatoria es suficiente para desestimar la reclamación presentada.

Es más, aunque se hubiese probado que el accidente se produjo al resbalar con “algún resto de comida que había en el suelo”, como indica la perjudicada, el sentido de nuestro dictamen no cambiaría. En efecto, la reclamante no expone con claridad el servicio a cuyo funcionamiento atribuye el daño sufrido, pues su reclamación solo contiene un relato de lo ocurrido y vincula el resbalón a la existencia de restos de comida en el suelo, de modo que cabe entender que el servicio a cuyo funcionamiento imputa sus lesiones no es otro que el encargado del mantenimiento de las instalaciones públicas en las que tuvo lugar el percance. Al respecto, y en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (por todos, Dictámenes Núm. 291/2013 y 116/2014), 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 exigible en todo momento y

en toda superficie, ni pretender, al socaire del carácter objetivo de la responsabilidad de las Administraciones públicas, que estas respondan ante cualquier incidencia, haciendo abstracción de las concretas circunstancias en que se produce. Esa concepción exorbitante del servicio de mantenimiento 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, lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un 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.

Sobre este extremo, la Directora del Centro informa que la limpieza de esta instalación se lleva a cabo con "personal operario del Principado", y que además disponen de un servicio de limpieza externo con una empresa que acude dos días a la semana (jueves y viernes o sábado y domingo) y que se encarga, entre otras tareas, de la limpieza de la sala/comedor. Sostiene que cuando tuvo lugar el suceso un operario de la Administración del Principado de Asturias estaba limpiando la sala/comedor en la que se produjo la caída de la interesada, y precisa que la misma también había sido limpiada el día anterior al incidente -en concreto, manifiesta que "se limpia regularmente en torno a las 11 h en el turno de mañana"- . Por su parte, la contratista niega la existencia de nexo causal entre las labores propias del servicio contratado y la caída de la interesada, puesto que el suceso ocurrió un martes y la empresa presta sus servicios "dos días a la semana, pudiendo ser jueves y viernes o sábado y domingo". Estas aseveraciones no han sido desvirtuadas por la reclamante, que

fue conocedora de las mismas con ocasión del trámite de audiencia y pese a ello no formuló alegaciones ni cuestionó, por ejemplo, si la frecuencia y horarios de los servicios de mantenimiento, propios y externos, resultan o no suficientes para la actividad desarrollada en la citada sala/comedor en función de la ocupación y uso del establecimiento.

A lo anterior debe sumarse que la accidentada es una trabajadora del centro, por lo que era conocedora de que esta sala se utiliza por el resto de empleados como sala de descanso o comedor, y que en la misma se sirve el desayuno que el centro proporciona a los trabajadores, e incluso ella misma reconoce que hay una nevera, por lo que no es extraño que ocasionalmente se encuentre algún resto de comida, de modo que resultaría una demanda excesiva y desproporcionada la pretensión de que la sala se mantenga en perfecto estado de forma continuada y a lo largo de todos los momentos del día. Además, no se puede exigir a la Administración que responda de inmediato ante cualquier supuesto de este tipo, porque no cabe concebir el servicio público de limpieza como una prestación permanente, instantánea y constante en todas las dependencias públicas.

Ello impide objetivar un deficiente mantenimiento de las instalaciones en las que se produjo el percance. Al contrario, tanto el servicio implicado como la adjudicataria encargada de la limpieza habitual de las dependencias han acreditado un adecuado cumplimiento de sus obligaciones, sin que la interesada haya presentado prueba alguna que permita establecer -siquiera indiciariamente- nexo causal alguno entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio de limpieza del centro público en el que trabaja. Pretender que la prestación del servicio de limpieza garantice, de modo inmediato, la retirada de cualquier elemento extraño que aparezca en una instalación pública, máxime los producidos por terceros con ocasión de los usos que son habituales en esa dependencia (recordemos que se trata de una sala destinada a las funciones de comedor y descanso de los trabajadores) y con relación a un electrodoméstico

que de suyo está destinado a la conservación de alimentos y bebidas, conduciría al colapso de la Administración.

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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.