

Dictamen Núm. 141/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 22 de junio de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 12 de abril de 2023 -registrada de entrada el día 13 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída que atribuye a una arqueta mal cerrada en el suelo de las dependencias municipales.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de agosto de 2022, la interesada presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados del accidente sufrido mientras realizaba tareas de limpieza en las dependencias municipales, y que atribuye a la presencia en el suelo de una arqueta de enchufes mal cerrada.

Expone que el “día 25 de agosto de 2021, cuando (se) encontraba realizando las labores de limpieza en el (...) Ayuntamiento de Corvera”, tropezó

con una arqueta de enchufes que no estaba cerrada” y se cayó “hacia atrás”, dañándose en “el tobillo izquierdo y la espalda”.

Afirma que “no existía señalización alguna que advirtiera a los usuarios de la falta de la tapa de la arqueta o que estuviera la zona vallada con el fin de evitar percances como el que (...) sucedió”.

Indica que “como consecuencia de la citada caída” fue atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital el mismo día, estableciéndose el diagnóstico de “lumbociatalgia izquierda y esguince tobillo izquierdo”; se le recomienda “tratamiento de hielo local varias veces al día, evitar apoyo de pie primeros 5 días” e ir incorporando “actividad paulatinamente”, y se le explican ejercicios de rehabilitación, debiendo “mantener vendaje tobillo izquierdo 5 días”.

Refiere que fue “dada de baja el día 25 de agosto de 2021 por la mutua (...) y (...) de alta en fecha de 17-11-2021, tras 31 sesiones” de rehabilitación.

Razona que “en el presente caso el daño se encuentra acreditado toda vez que constan las lesiones corporales padecidas por la reclamante y ya descritas, cuyo resarcimiento constituye su solicitud indemnizatoria”.

Valora los daños y perjuicios sufridos en la cantidad total de nueve mil cuatrocientos setenta y siete euros con treinta y ocho céntimos (9.477,38 €).

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Diversos informes médicos relativos al proceso de referencia. b) Partes médicos de baja y de alta de incapacidad temporal. c) Informe de valoración del daño corporal. d) Informe de la Policía Local, de 27 de agosto de 2021, en el que consta que la patrulla de servicio recibe una “llamada telefónica” de la interesada solicitando su presencia “para levantar acta de una caída producida mientras estaba realizando labores de limpieza en el Ayuntamiento de Corvera./ Personados en el lugar”, la encontramos “sentada en una silla, asistida por muletas, y nos manifiesta que durante su jornada laboral del día 25 de agosto de 2021 tropezó con una arqueta de enchufes que no estaba cerrada y se cayó hacia atrás, dañándose el tobillo izquierdo y la espalda. Realizamos fotografías de la arqueta y nos muestra los resultados” de la atención prestada en el

hospital "tras sufrir la caída". Se incluye en el informe una fotografía del estado de la arqueta en aquel momento.

2. Mediante escritos de 2 de septiembre de 2022, la Secretaria General del Ayuntamiento de Corvera de Asturias pone en conocimiento de la interesada y de la compañía aseguradora de la Administración la fecha de recepción de la reclamación, el plazo máximo de resolución del procedimiento y los efectos de un eventual silencio administrativo.

3. El día 7 de septiembre de 2022 emite informe el Ingeniero Municipal. En él señala que, "consultado (...) el responsable municipal del contrato de limpieza, indica que no tuvo conocimiento del incidente hasta que la Policía Municipal le informó (...). Si bien la arqueta (...) estaba mal cerrada, no queda acreditado que los daños se hayan producido en instalaciones municipales".

4. Mediante oficios de 24 de octubre de 2022, la Secretaria General comunica a la interesada y a la entidad aseguradora de la Administración la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, y les adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

5. Con fecha 8 de noviembre de 2022, la perjudicada presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones en el que, tras reiterar lo expuesto en su reclamación, solicita que "se libre oficio, a los efectos de que se cite al representante legal" de la empresa para la que trabaja "a fin de que declare sobre la realidad de la situación".

Respecto al informe de la Policía Local y su intervención, manifiesta que "fue a petición de la llamada realizada" por ella para verificar "la situación de la arqueta, la cual constata el mal estado de la misma", y añade que desconoce "en qué momento se lo comunican al responsable municipal del contrato de limpieza," puesto que causó "baja laboral a raíz del siniestro" teniendo conocimiento de ello la empresa para la que trabaja y la Policía Local.

6. El día 11 de enero de 2023, la Secretaria General comunica a la interesada y a la compañía aseguradora de la Administración que se admite la prueba testifical propuesta, citándose al testigo para que comparezca en las dependencias municipales el día y la hora que se especifica a fin de prestar declaración.

7. Mediante oficios de 13 de febrero de 2023, la Secretaria Accidental pone en conocimiento de la interesada y de la entidad aseguradora que “el día antes de la realización de la prueba testifical el (...) representante de la empresa (...) se puso en contacto con esta Administración alegando la imposibilidad sobrevenida (...) para acudir a la realización de la misma, y en aras de no generar ningún tipo de indefensión a la presunta damnificada (...) propone la realización de esa prueba testifical por escrito”. En consecuencia, se emplaza a la mercantil para que en el plazo de diez días dé respuesta al cuestionario que se incluye a continuación.

Obra en el expediente un escrito, suscrito el 6 de marzo de 2023 por el representante legal de la empresa, en el que se da respuesta a las cuestiones planteadas por la Administración. En él señala que el día del presunto accidente se encontraba “en las oficinas centrales de la mercantil”, y que tuvo conocimiento del mismo cuando “la supervisora del servicio al que se encontraba adscrita la trabajadora accidentada” comunicó “la existencia del accidente a la dirección/administración de la empresa”, precisando que le “consta a la empresa parte médico de Urgencias, así como parte de baja médica”. Tras indicar que la interesada no habló directamente con él, según le “traslada la supervisora (concedora directa de los hechos) dicha trabajadora le refirió que mientras se encontraba fregando el suelo, sin querer, metió el pie izquierdo en una arqueta (caja de conexiones) que estaba abierta en el suelo quedándose enganchado el pie en la misma. Al intentar zafarse -tirando-, se apoyó en una mesa haciéndose daño en la parte baja de la espalda y en la parte de atrás de la pierna izquierda. La caja de conexiones estaba situada en la parte de afuera del mostrador”.

8. Con fecha 8 de marzo de 2023, la Secretaria General comunica a la interesada y a la compañía aseguradora de la Administración la apertura de un nuevo trámite de audiencia por un plazo de diez días.

9. El día 29 de marzo de 2023, la reclamante presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones en el que reitera lo expuesto en su reclamación y señala que el “escrito presentado por el legal representante de la mercantil (...) corrobora la causa de la caída, al meter el pie en una arqueta (caja de conexiones) que estaba abierta en el suelo, causando baja laboral a raíz del siniestro”.

10. Con fecha 4 de abril de 2023, la entidad aseguradora de la Administración presenta un escrito en el que pone de relieve que la reclamante “contacta con la Policía Local de Corvera dos días después de la caída que refiere sufrió al tropezar con una arqueta de enchufes que no estaba cerrada, pero en la Corporación no se tiene constancia alguna del referido accidente. Para poder imputar responsabilidad patrimonial es preciso señalar una acción u omisión imputable a la Administración que cause daños que el reclamante no tenga obligación jurídica de soportar, recayendo la carga de la prueba de los hechos necesarios para declarar responsabilidad administrativa en la reclamante, y en el caso que nos ocupa” esta “no ha probado que los hechos hayan ocurrido como refiere que así ha sido./ No obstante, aunque diéramos veracidad a las manifestaciones de la reclamante, el solo hecho de que la arqueta de enchufes no estuviese bien cerrada no implica el nacimiento de la responsabilidad patrimonial, sino que aquella debe ser de tal índole que incumpla el estándar de eficacia que es exigible a los servicios municipales de conservación y mantenimiento de las vías urbanas, o imposibilite o dificulte notoriamente que sea evitada por los viandantes, o resulte inadvertida para éstos en un deambular realizado con la debida diligencia. Y no cabe olvidar que la reclamante caminaba hacia atrás, con el riesgo que ello conlleva, y que la tapa de la arqueta no estuviese bien cerrada pudo ser debido a la interferencia de un hecho ajeno a la

Administración y, salvo que se demuestre” que esta “conocía su existencia y podía haberla colocado bien como posteriormente hizo cuando tuvo conocimiento, no existiría nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento de la Administración”.

11. El día 5 de abril de 2023, la Técnica de Administración General dicta propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razona que, “aun constando la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la causa determinante de estos es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración (...). Aplicando lo anteriormente expuesto al caso concreto (...) y conforme al informe del Ingeniero Municipal de fecha 07-09-2022, se puede concluir que no existe el imprescindible nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público, por lo que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de abril de 2023, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital.

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 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Corvera de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), 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.

El Ayuntamiento de Corvera de Asturias está pasivamente legitimado como titular del centro en el que se produce el percance.

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 26 de agosto de 2022, habiendo acaecido la caída de la que trae origen el día 25 de agosto de 2021, y consta en el expediente que la perjudicada hubo de “mantener vendaje tobillo izquierdo 5 días” por lo que, sin necesidad de acudir al período computable a efectos de determinación del alcance de las secuelas, 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.

Sin embargo reparamos en que, propuesta por la reclamante la testifical del representante legal de la empresa para la que trabaja, dicha prueba es admitida por la Administración, pero ante la imposibilidad sobrevenida de realizarla presencialmente se decide sustituirla por un cuestionario a responder por escrito. Al respecto, este Consejo ya ha tenido ocasión de manifestar en supuestos similares (por todos, Dictámenes Núm. 277/2013, 301/2019 y 45/2020) que "la propia naturaleza de la prueba testifical requiere, para tener la fuerza probatoria que le es inherente, intermediación con el órgano instructor, de tal forma que le permita formar su convicción sobre lo sucedido en el caso concreto y asegurar el principio fundamental de contradicción, como reiteradamente viene señalando el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 15 de octubre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)". En el asunto analizado se observa que la interesada asume la sustitución de la testifical propuesta y no reitera su solicitud de examen presencial, pero de su aquietamiento no se deduce una renuncia, sino más bien -como parece colegirse de sus alegaciones en el segundo trámite de audiencia- la convicción de que el instrumento probatorio sugerido por quien instruye el procedimiento es suficiente para la acreditación del relato fáctico. Dicho esto no cabe orillar tampoco que, a la luz de lo actuado, el testigo propuesto no presencié los hechos, y que tanto él como la supervisora (a quien éste menciona en su declaración escrita) solo fueron concedores de lo presuntamente acontecido a través de la narrativa efectuada por la ahora reclamante y de la documentación relativa al tratamiento médico dispensado y la baja laboral concedida. Por ello, el peso de la veracidad del sustrato fáctico de la reclamación sigue recayendo exclusivamente sobre las declaraciones de la propia interesada, y ninguna consecuencia jurídica desfavorable puede extraerse de la práctica probatoria, ni

para la postura efectuada por la Administración acerca de falta de prueba sobre las circunstancias de la caída ni para el procedimiento en su conjunto.

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 la interesada solicita una indemnización por los daños y perjuicios derivados del accidente sufrido mientras realizaba tareas de limpieza en las dependencias municipales, y que atribuye a la presencia en el suelo de una arqueta de enchufes mal cerrada.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, queda acreditada la efectividad del daño padecido por la reclamante.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo e individualizado 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 cuanto a la realidad del percance y las circunstancias en las que se produjo, el material probatorio incorporado a las actuaciones se reduce a las propias declaraciones de la reclamante, dado que el testigo propuesto sólo tuvo noticias del mismo a través de las manifestaciones que ella le proporcionó a la supervisora y de la documentación de índole médica y laboral que aportó a la empresa.

Ahora bien, este Consejo viene manteniendo que la circunstancia de no haber identificado la interesada a ningún testigo de los hechos no implica que quien se conduce rectamente y sin fisuras bien pueda servirse de pruebas indirectas o indiciarias, pues de otro modo le quedaría vedado el acceso a la

tutela efectiva de sus intereses por circunstancias tan comunes u ordinarias como caminar sin compañía, hacerlo con una persona cuya declaración haya de ser objeto de tacha o no recabar los datos de quien le auxilia en un primer momento (entre otros, Dictámenes Núm. 54/2021 y 118/2021).

Pues bien, al respecto no cabe obviar que la ahora reclamante recaba la presencia de la Policía Local dos días después del presunto accidente (el 27 de agosto de 2021, habiendo sobrevenido este -según su relato- el día 25 de agosto de 2021), sin que hubiese puesto en conocimiento de ninguna otra unidad de la Administración lo sucedido. Por otra parte, en su reclamación refiere que "(tropezó) con una arqueta de enchufes que no estaba cerrada y (se cayó) hacia atrás"; sin embargo, en la declaración escrita del representante de la empresa en la que presta servicios se indica que la interesada refirió a la supervisora que, "sin querer, metió el pie izquierdo en una arqueta (caja de conexiones) que estaba abierta en el suelo quedándose enganchado el pie en la misma. Al intentar zafarse -tirando-, se apoyó en una mesa haciéndose daño en la parte baja de la espalda y en la parte de atrás de la pierna izquierda".

Así pues, nos enfrentamos a un supuesto en el que no sólo se carece de otro referente que la declaración de la perjudicada, sino que tanto su actuación tras sufrir el presunto accidente como las distintas manifestaciones vertidas al respecto impiden confirmar la verosimilitud del relato fáctico.

En suma, aun constando la realidad de unos daños, la falta de prueba sobre la causa y la forma de producirse el percance es suficiente para desestimar la reclamación presentada (por todos, Dictamen Núm. 301/2022), toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los principios plasmados en los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, e impide, por sí sola, estimar la relación de causalidad alegada, apreciándose que las circunstancias de la caída solo se deducen de las manifestaciones de la perjudicada, lo que no es bastante para tenerlas por ciertas. En estas condiciones, la ausencia de prueba no permite dar por acreditada la realidad y circunstancias del accidente que señala haber sufrido.

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,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE CORVERA DE ASTURIAS.