



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 20 de marzo de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 6 de marzo de 2014 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 8 de marzo de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 96/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 16 de abril de 2013 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración Autonómica, debido a los perjuicios ocasionados en una caída acaecida el 28 de marzo de 2012 en el



pasillo de su centro de trabajo, el Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxx1, al tropezar con la esquina de una loseta mal instalada que sobresalía del suelo homogéneo. Dicha caída le provocó lesiones, inicialmente diagnosticadas como cuadro de policontusiones, rodilla izquierda, codo y muñeca derecha y, posteriormente, de fractura de la cabeza radio derecho. Ha permanecido de baja por incapacidad temporal desde la fecha del accidente hasta el 26 de noviembre de 2012 y con posterior tratamiento rehabilitador desde el 23 de enero al 21 de febrero de 2013.

Solicita una indemnización total de 23.154,12 euros, con el desglose que detalla, por los conceptos de incapacidad temporal, secuelas y gastos de limpieza contratados con terceros.

Acompaña a su escrito copias del parte del accidente de trabajo, del informe del Servicio de Urgencias, de partes de baja y alta por incapacidad temporal, de certificado de la Mutua de haber realizado tratamiento rehabilitador, de diversos informes médicos y de factura por gastos de limpieza.

Segundo.- El 17 de julio de 2012 el Técnico de Prevención de qqqq informa lo siguiente:

“El accidente de trabajo ocurrió en la sexta planta del edificio: la empleada pública se cayó en el pasillo de salida de la zona de Secretaría Técnica, al tropezar con una esquina levantada de una loseta del suelo, cuando se dirigía desde su despacho hacia la zona de ascensores.

» Examinado el lugar donde se produjo el accidente, se constató que el suelo de esa zona del edificio está recubierto por losetas cuadradas de material plástico. La loseta que ocasionó el tropiezo de la empleada pública había sido sustituida (en la foto 1, la loseta más oscura) y no presentaba irregularidades. Sin embargo, en varios puntos de la zona, incluso en una loseta anexa a la que se había cambiado, había un número significativo de losetas con esquinas levantadas sobresaliendo (foto 2: primer plano de la esquina levantada de una loseta), que rompían la uniformidad del suelo, pudiendo convertirse en obstáculos en los desplazamientos de los empleados públicos.

» También se observaron varias losetas que habían sido sometidas a reparación para fijar al suelo sus esquinas mediante su clavado con puntas



(foto 3: primer plano de dos esquinas de dos losetas contiguas reparadas). Todo ello parece indicar que estas irregularidades son bastante frecuentes y que no se reparan con la suficiente prontitud, tal y como la empleada pública había manifestado en la conversación que se mantuvo con ella.

» Como resultado de la investigación del accidente, se considera que las irregularidades que presentan las losetas que tienen las esquinas levantadas son la causa principal del accidente laboral, recomendándose que se eliminen estas irregularidades y la posibilidad de que se produzcan tan frecuentemente. Se deberá valorar cuál es la manera más eficaz y asequible de acometer esta acción técnica, bien mediante una reparación exhaustiva del suelo ya existente, o mediante su sustitución”.

Tercero.- Obra en el expediente Resolución de la Dirección Provincial de xxxx1 del Instituto Nacional de la Seguridad Social de 15 de abril de 2013, denegatoria de la petición de responsabilidad empresarial por falta de medidas de seguridad e higiene solicitada por la interesada contra la empresa Consejería de Medio Ambiente, Junta de Castilla y León, no procediendo recargo alguno sobre las prestaciones económicas derivadas del accidente de trabajo sufrido.

Cuarto.- El 17 de julio la Secretaría Territorial de la Delegación Territorial de xxxx1 emite el siguiente informe:

“2.- El suelo del edificio de Avda. xx, sede de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx1, donde se ubican diferentes Servicios Territoriales, entre ellos el de Medio Ambiente, donde presta servicio la trabajadora accidentada Dña. xxxx, se compone de losetas móviles de material plástico que van apoyadas sobre listones metálicos, debajo de las cuales va el cableado de todo el edificio tanto eléctrico como de telecomunicaciones. Las losetas tienen una medida aproximada de 60 x 60 cm. y con el uso y el paso del tiempo hay algunas en que las esquinas se levantan, hecho que sucedió con la que causó el tropiezo a la trabajadora accidentada D^a. xxxx. Por otro lado hay que señalar que la superficie total que está con este tipo de suelo supone más 5.000 m², distribuidos en 7 plantas, estando el mismo nivelado y en condiciones más que aceptables de uso; siendo prioridad de esta Secretaría Territorial, como administradora del edificio, la sustitución de todas aquellas que se encuentran deterioradas y en condiciones deficientes. Por ello la persona de mantenimiento existente en el edificio tiene orden concreta y



expresa, de revisar y reparar o sustituir según el caso, de forma inmediata, los desperfectos que se observen en el suelo del edificio. A ello se unen las instrucciones dadas desde esta Secretaría Territorial, a los diferentes Servicios Territoriales que ocupan el edificio de Usos Múltiples de trasladar, a través de sus Secretarías Técnicas, las posibles deficiencias existentes en el edificio, entre las que se encuentran las correspondientes al estado de las losetas, para proceder a la reparación o sustitución de las mismas. A este respecto no consta en esas fechas comunicación alguna del Servicio Territorial de Medio Ambiente de petición de reparación de las losetas mencionadas.

»3.- Por la interesada se manifestó en su día que ella misma `de forma directa´ había dado y en más de una ocasión, conocimiento, a la persona encargada de las tareas de mantenimiento del edificio, de la existencia de la baldosa levantada, si bien esta Secretaría Territorial quien coordina las labores de mantenimiento no tuvo conocimiento previo del hecho, toda vez que en ningún momento se comunicó tal circunstancia, ni por parte de la propia trabajadora ni del Servicio Territorial.

»4.- Por último y con independencia de todo lo anterior manifestar que por la interesada se cursó con fecha 12 de diciembre de 2012 ante el INSS reclamación solicitando responsabilidad empresarial y abono de recargo que corresponda por falta de medidas de Seguridad e Higiene en el trabajo, la cual fue desestimada según consta en el expediente remitido a ese Servicio. Contra dicha denegación se interpuso, con fecha 18 de mayo de 2013, reclamación previa la cual fue igualmente desestimada (Se acompaña copia del escrito de reclamación así como de la resolución de la misma por el INSS)´´.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia el 3 de septiembre de 2013, la interesada presenta el 17 de septiembre alegaciones en las que reitera su pretensión.

Sexto.- El 18 de febrero de 2014 se formula propuesta de orden de la Consejería de Hacienda estimatoria parcial de la reclamación planteada, por importe de 20.881,98 euros. Se desestima la reclamación en la partida de 151,20 euros por gastos de limpieza.

Séptimo.- El 20 de febrero la Asesoría Jurídica de la Consejería de Hacienda informa dicha propuesta favorablemente.



Octavo.- En posterior propuesta de 20 de febrero de 2014, se modifica ligeramente el importe de la indemnización, que se cifra en 20.880,94 euros.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h),1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.f), del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en la reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Consejera de Hacienda, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Conforme al artículo 142.5 de dicha Ley, 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 caso que nos ocupa, la caída se produjo el 28 de



marzo de 2012, y el alta médica por curación se obtuvo el día 26 de Noviembre de 2012, por lo tanto, al interponer la reclamación con fecha 16 de abril de 2013, se hizo dentro del plazo legalmente establecido.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece 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”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado, así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad, en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.



f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. xxxx, debido a los daños personales y gastos ocasionados a causa de una caída en su centro de trabajo.

En el expediente objeto de examen, comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de la petición, la única cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado del edificio, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas conviertan a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el



funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión legal (artículo 139 de la Ley 30/1992), de una lesión que sea "consecuencia de" los servicios públicos.

En este sentido, a la vista de las circunstancias que concurren en el presente caso, resulta obligado tener en cuenta, a la hora de analizar la existencia de nexo causal, la regla del control de la propia deambulación por los peatones.

La regla, plasmada en numerosos dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León (por todos 734/2005, 612/2006, o 321/2008) y aplicada también por otros órganos consultivos (por ejemplo, el Consejo Consultivo de Galicia en sus Dictámenes de 6 y 27 de febrero de 2003), tal y como ha establecido de modo reiterado el Consejo de Estado (entre otros en el Dictamen de 1 de julio de 1971) y la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo (Sentencias 8 de marzo de 1967, 25 de enero de 1974 o 5 de noviembre de 1974), supone valorar en estos casos que es exigible a los viandantes el autocontrol de su propia deambulación, obligación ésta que excluye toda responsabilidad de la Administración cuando es quebrada por introducirse un elemento extraño a la relación jurídica controvertida, cual es el de la culpa de la víctima.

El control de la propia deambulación no es una regla absoluta, dado que su pretendida incondicionalidad se ve necesariamente determinada por el juego del principio de confianza de los peatones en las condiciones de seguridad, en este caso, del edificio por el que transitan. De este modo, será apreciable la constatación de un inadecuado estado de conservación de aquél cuando se traduzca en la existencia de obstáculos no apreciables con el empleo de la diligencia exigible.

Este Consejo considera que el mencionado autocontrol no concurre en el presente supuesto. Efectivamente, como resulta del reportaje fotográfico incorporado al expediente, los defectos existentes en el suelo del centro de trabajo de la interesada, consistentes en un pequeño levantamiento de las esquinas de las losetas que lo conforman, carecen de la entidad suficiente y son apreciables con el empleo de la diligencia exigible. No debe olvidarse que la reclamante presta servicios en la indicada oficina y es conocedora del estado del suelo, tal y como resulta de los informes obrantes en el expediente, lo que



refuerza la consideración de que el día del accidente no guardó la diligencia requerida por tal circunstancia.

En consecuencia, cabe concluir que el estado del suelo no representaba un obstáculo para el normal tránsito de los usuarios del edificio, con el empleo de una atención mínima. Prueba de ello la constituye el que "En el edificio en cuestión trabajan de forma habitual más de 300 personas, a las que hay que sumar una gran cantidad de usuarios que a diario acuden al edificio a realizar diferentes gestiones y el accidente sufrido por la trabajadora Dña. xxxx es el primero que se produce en estas circunstancias y por este motivo, desde la puesta en funcionamiento del edificio hace más de veinte años". Así consta en el escrito de alegaciones de 18 de marzo de 2013 que la Secretaría Territorial presenta ante el INSS en el procedimiento instado por la trabajadora frente a la Administración Autonómica a causa del accidente, por falta de medidas de Seguridad e Higiene en el trabajo, el cual ha sido desestimado.

A mayor abundamiento, procede señalar que el actuar administrativo se adecuó al estándar exigible, lo que impide atribuir a la Administración responsabilidad por la omisión de su deber de vigilancia o por inactividad ante un grave deterioro del edificio, o ante un aviso de reparación puntual de la loseta que motivó la caída, que no se produjo. Así resulta del informe del Secretario Territorial de 17 de julio de 2013 cuando indica que "(...) hay que señalar que la superficie total que está con este tipo de suelo supone más 5.000 m², distribuidos en 7 plantas, estando el mismo nivelado y en condiciones más que aceptables de uso; siendo prioridad de esta Secretaría Territorial, como administradora del edificio, la sustitución de todas aquellas que se encuentran deterioradas y en condiciones deficientes. Por ello la persona de mantenimiento existente en el edificio tiene orden concreta y expresa, de revisar y reparar o sustituir según el caso, de forma inmediata, los desperfectos que se observen en el suelo del edificio. A ello se unen las instrucciones dadas desde esta Secretaría Territorial, a los diferentes Servicios Territoriales que ocupan el edificio de Usos Múltiples de trasladar, a través de sus Secretaría Técnicas, las posibles deficiencias existentes en el edificio, entre las que se encuentran las correspondientes al estado de las losetas, para proceder a la reparación o sustitución de las mismas. A este respecto no consta en esas fechas comunicación alguna del Servicio Territorial de Medio Ambiente de petición de reparación de las losetas mencionadas".



Por todo ello, este Consejo Consultivo considera que el origen del daño estaría localizado en la esfera de imputabilidad de la víctima, al no cumplir con la diligencia exigible en el control de la propia deambulación, lo que determina la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño sufrido y conlleva que la reclamación presentada deba desestimarse.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos durante el ejercicio de su actividad profesional.

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