

Expediente Núm. 96/2008
Dictamen Núm. 293/2009

V O C A L E S :

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

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 9 de julio de 2009, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 21 de abril de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en una piscina municipal.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 13 de noviembre de 2007, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial en relación con los daños sufridos como consecuencia de una caída en la piscina municipal de, al resbalar cuando salía de uno de sus vasos.

En su escrito manifiesta que sufrió el accidente el día 12 de enero de 2007 “cuando estaba utilizando la instalación de la Piscina, al salir del vaso

pequeño, y nada más dar unos pasos, resbaló cayéndose al suelo, siendo informada en aquel momento (de) que el motivo de que el suelo estuviese especialmente resbaladizo era debido a que se había echado un producto antideslizante y aún no había secado, extremos que fueron presenciados por varias personas, quienes ofrecieron su declaración donde fuese necesario”.

Sobre los daños, señala que “como consecuencia de (...) la caída fue trasladada en ambulancia al Hospital, siendo acompañada por una monitora (...), donde le diagnosticaron rotura de la cabeza del fémur, siendo intervenida quirúrgicamente”. Termina indicando que presenta la reclamación por los daños “a la vista del tiempo transcurrido, y a pesar de que me habían anunciado que se pondría en contacto conmigo la aseguradora del Patronato, es lo cierto que a día de hoy ninguna noticia ha tenido al respecto”. Solicita una copia de la póliza del seguro de responsabilidad civil suscrita por el Patronato Deportivo Municipal y “del parte del siniestro cursado como consecuencia de la caída” y pospone la fijación de la cantidad que reclama en concepto de indemnización a la curación definitiva de las lesiones.

A la reclamación acompaña copia de un informe que firma una persona de control del Centro Municipal el día 24 de enero de 2007, y en el que se expone que la reclamante sufrió una caída el viernes día 12 de enero, a las 9:20 horas, cuando resbaló en la playa de la piscina, en el lateral del vaso pequeño, dándose un golpe en la cadera por lo que fue trasladada en ambulancia al Hospital, acompañada por una monitora, y que “el personal de control del (Patronato Deportivo Municipal) no presenció el incidente, dicha usuaria ya estaba tendida en el suelo./ La zona donde tuvo lugar la caída estaba acotada `por mantenimiento´”.

2. El día 27 de noviembre de 2007, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita informe sobre el accidente al Patronato Deportivo Municipal y el día 15 de enero de 2008 reitera la petición. Con fecha 25 de enero de 2008, el Jefe de la División de Gestión y Mantenimiento de Instalaciones Deportivas señala que “el día 12 de enero de

2007 se procedió a realizar trabajos de mantenimiento a todo lo largo de la piscina, concretamente en la playa opuesta a los vestuarios. Dichos trabajos consistieron en la limpieza a fondo de toda su superficie, para proceder posteriormente a la aplicación de un producto destinado a recuperar las propiedades antideslizantes del pavimento con que están revestidas las playas. Una vez extendido, se dejó actuar una hora procediendo a continuación a su eliminación mediante riego abundante./ Antes del inicio, se acotó toda la zona como es preceptivo, para tratar de evitar molestias a los usuarios y además para poder ejecutar las citadas labores de mantenimiento sin interferencias, al no poder realizarse a otra hora, puesto que la piscina tiene el horario de apertura desde las 8:30 a las 21:00 horas ininterrumpidamente./ El mismo día 12 de enero de 2007, a las 9:20 horas, la abonada (...) resbaló y sufrió una caída en la playa de la piscina, concretamente en el lateral del vaso pequeño, al salir del agua por el lateral donde se estaban realizando los trabajos de mantenimiento”.

El informe se acompaña de 9 fotografías de la piscina donde aparecen rodeadas con una cinta de plástico las escaleras de acceso al agua, los pasillos y los bordes de la piscina. Asimismo se aprecia un caballete de madera sujetando el extremo de una cinta de señalización.

3. Mediante escrito de fecha 30 de enero de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón solicita al Patronato Deportivo Municipal la emisión de un informe complementario sobre las medidas de advertencia que se utilizaron y si eran visibles para todos los usuarios. En concreto se plantea si la zona en la que se produjo la caída estaba acotada y señalizada y si esto era visible desde el agua o desde el exterior del agua y qué medidas impedían el paso de personas, además de cualquier otro dato de interés.

El día 8 de febrero de 2008 emite informe complementario el Jefe de la División de Gestión y Mantenimiento de Instalaciones Deportivas. En él asegura que se utilizó cinta plástica de señalización “rodeando todas las escaleras de

salida del agua, así como obstaculizando todas las zonas peatonales de acceso al lugar donde se realizaban los trabajos (...). Eran perfectamente visibles, puesto que estaban dispuestas en el sitio opuesto a la salida de los vestuarios, y para acceder al agua del baño sólo lo pudo hacer por las únicas escaleras que estaban en servicio (...). Estaban acotadas las escaleras de acceso a esa zona así como los accesos peatonales. Es posible que la señora se pudo introducir en la zona acotada, saliendo del agua (...) sin utilizar las escaleras, trepando por el lado que daba a la zona de trabajo (...). Eran perfectamente visibles las señalizaciones puestas en las zonas de acceso al vaso, tanto desde dentro como desde fuera del agua". Las medidas "impedían el paso peatonal de las personas a la zona de trabajo".

4. Evacuado el trámite de audiencia mediante escrito notificado a la interesada el día 20 de febrero de 2008, con fecha 21 del mismo mes designa ésta un representante que comparece el día 22 de febrero de 2008 ante las dependencias municipales para examinar el expediente, haciéndosele entrega de las copias que solicita, previo pago de las tasas correspondientes.

El día 7 de marzo de 2008 presenta la interesada un escrito de alegaciones en el que considera que, "tal y como se desprende de la prueba practicada (...), han quedado plenamente acreditados todos y cada uno de los hechos relatados en nuestro escrito de reclamación (...), que el motivo de la caída fue, como se ha dicho, el estado (...) resbaladizo del suelo de uno de los pasillos de la piscina que, como supo posteriormente y consta en el expediente (...), era ocasionado por la reciente aplicación de un producto antideslizante en el pavimento del referido pasillo, que lo hacía particularmente resbaladizo y extremadamente peligroso./ Consta igualmente acreditada (...) la deficiente señalización de las obras de mantenimiento de la piscina, pese a ser plenamente conscientes del claro peligro que suponían, limitándose a la colocación de cinta plástica en algunos pasos y escaleras, que, como se ha podido comprobar no impedían el acceso a la zona peligrosa, no advirtiéndose en señal alguna del concreto peligro a que se exponían, por lo que los usuarios

ignoraban completamente cuál era la razón por la que se había colocado la cinta plástica en los puntos que figuran en el reportaje fotográfico obrante en el expediente. (...) y pese a que se podía acceder por distintos puntos, como desgraciadamente así ocurrió, a la zona (...) peligrosa, ninguno de los responsables de la piscina advirtió (...) del peligro que entrañaba, como tampoco a ningún otro usuario, siendo evidente la omisión del deber de vigilancia, al no impedir que se pudiese circular por la zona en que se estaba aplicando el antideslizante, como consta que ocurrió, todo lo cual patentiza la incuestionable relación de causa efecto entre el funcionamiento del servicio público y el daño ocasionado”.

Al escrito de alegaciones acompaña copia de un informe del Jefe de Sección de Cirugía Ortopédica y Traumatología del Hospital, suscrito el día 31 de enero de 2007, así como de una hoja de recomendaciones de enfermería al alta. En aquél se recoge que la paciente ingresó el día 12 de enero de 2007, tras caída casual, “presentando fractura transcervical cadera derecha de aspecto patológico./ El día 18-01-07 se interviene quirúrgicamente, colocándose una prótesis total de cadera (...), enviando cabeza femoral para estudio anatomopatológico (...). El resultado de la biopsia fue de: osteoporosis”.

5. Con fecha 24 de marzo de 2008, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Gijón requiere al representante de la interesada para que subsane los defectos apreciados en su solicitud, en concreto la “evaluación económica de la responsabilidad patrimonial”. Mediante escrito presentado en el registro municipal el día 4 de abril de 2008, el representante de la interesada cuantifica los daños sufridos en cincuenta y ocho mil doscientos cuarenta y cinco euros con veintiocho céntimos (58.245,28 €), más los intereses. Dicha evaluación la refiere a la cuantificación de las lesiones conforme al baremo de la ley 30/1995, “sin perjuicio de que (...) pueda ser modificada a la vista de nuevos hallazgos”.

6. Con fecha 8 de abril de 2008, la Jefa del Servicio de Reclamaciones Patrimoniales del Ayuntamiento de Gijón formula propuesta de resolución en

sentido desestimatorio por entender que no concurren las circunstancias que legal y jurisprudencialmente se exigen para que la Administración responda, por cuanto “falta una constancia fehaciente de las circunstancias de producción del accidente, y de la relación de causalidad, que resulta incompatible con la atribución de responsabilidad patrimonial”. Asegura que, en contra de lo que sostiene la reclamante, de las fotografías e informes incorporados al expediente, y no desvirtuados mediante prueba alguna, se infiere que “la zona estaba perfectamente acotada, que informaban perfectamente a los usuarios de la no utilización de la zona colocando las cintas en los lugares adecuados para ser vistas por los usuarios (...). La actora desatendió lo anterior, lo que conduce a señalar que la actitud de la reclamante ha sido determinante en la causación del daño (...). La actora desatendió el significado de la cinta que estaba colocada como muestran las fotografías a lo ancho de toda la piscina, siendo conocido por todos que la existencia de una cinta de esa clase está dirigida a impedir el paso por la zona así acotada, no obstante lo cual la reclamante hace caso omiso de la cinta perfectamente visible, con el evidente peligro que para su seguridad entrañaba tal actitud. Es decir, que si hubiera observado una mínima diligencia, atendiendo a la indicación prohibitiva, no se habría producido la caída”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de abril de 2008, registrado de entrada el día 22 del mismo mes, 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 Gijón 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 de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, 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 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 Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”. En el supuesto que examinamos, la reclamación se presenta con fecha 13 de noviembre de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 12 de enero de 2007, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las

Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, 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.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas consiste en que, habiendo asumido la instrucción el Servicio de Reclamaciones Patrimoniales, se suscriben por la Alcaldía algunos escritos como el requerimiento de subsanación de defectos de la solicitud o la apertura del trámite de audiencia que, como ya hemos señalado en dictámenes anteriores, deberían haberse resuelto por el propio órgano instructor. La segunda se produce porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser

efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

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

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

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.- Imputa la reclamante a la Administración los daños sufridos como consecuencia de una caída producida el día 12 de enero de 2007, “cuando estaba utilizando la instalación de la piscina, al salir del vaso pequeño, y nada más dar unos pasos, resbaló cayéndose al suelo (...) debido a que se había echado un producto antideslizante y aún no había secado”.

La realidad de la caída resulta confirmada por el informe del personal de control del Patronato Deportivo Municipal que, si bien advierte que no presencié cómo se vino al suelo la reclamante, reconoce que la vio cuando “ya estaba tendida en (él)”. Aunque la perjudicada presentaba una patología previa que pudo amplificar los efectos adversos de la caída, el daño físico alegado está acreditado a través, entre otros documentos, del informe del Jefe de la Sección de Cirugía Ortopédica y Traumatología, de fecha 31 de enero de 2007.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente 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 reclamante el derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar en primer lugar si la caída que a tenor de lo aducido habría producido el daño, ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2, epígrafe m), de la LRBRL establece que el municipio ejercerá, en todo caso, competencias en materia de “Actividades o instalaciones culturales y deportivas”.

Ha de recordarse en este punto que, en materia de responsabilidad de la Administración, el concepto de servicio público ha de entenderse en su sentido más amplio, referente a toda actividad o actuación administrativa, sea en sentido positivo o por omisión, comprendiendo también, como es el caso que se examina, los posibles daños derivados de la utilización de instalaciones cuya titularidad corresponde a aquélla.

La Administración tiene el deber genérico de conservar y mantener sus propios edificios, centros o instalaciones de todo género, en condiciones tales que quede debidamente garantizada su seguridad. Ahora bien, que acaezca un daño con ocasión del funcionamiento del servicio público o del uso de instalaciones públicas, y que en nuestro ordenamiento la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva, no implica automáticamente la existencia de responsabilidad de la misma por su mera condición de titular o propietaria de centros, edificios o instalaciones, y con independencia del actuar administrativo, puesto que para declararla ha de resultar probado que existe una relación de causalidad entre el citado funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

La reclamante sostiene en su escrito inicial que el motivo de la caída fue la aplicación al suelo de un líquido antideslizante; nada alega en ese primer momento sobre el riesgo que representaba para los usuarios de la piscina la falta o el defecto de señalización de la zona afectada. Es en el escrito de alegaciones donde vincula la causa de la caída con esta circunstancia, al manifestar que figura "igualmente acreditada en (el) expediente administrativo la deficiente señalización de las obras de mantenimiento de la piscina, pese a ser plenamente conscientes del claro peligro que suponían". Sin embargo, del examen del contenido del expediente se deduce lo contrario. En efecto, no sólo no consta la deficiente señalización alegada sino que se ha probado, mediante un amplio reportaje fotográfico, que se había colocado una cinta que delimitaba claramente las zonas de paso y de uso y las restringidas. Aunque la interesada no precisa cómo sucedieron los hechos, existen claras evidencias de que desatendió las señales existentes, puesto que éstas impedían o dificultaban el uso de algún elemento de la instalación, como ocurría con la escalera por la que la usuaria accidentada parece haber salido del agua, la cual se encontraba rodeada por la cinta de señalización. Pese a las señales de advertencia y los obstáculos que impedían la entrada a la zona vedada, todo hace presumir que la interesada accedió a la misma desde el agua, poniéndose de modo objetivo en situación de riesgo. Por tanto, debemos concluir que no existe relación de

causalidad entre el servicio público y los daños alegados, que son exclusivamente consecuencia de la propia conducta de la reclamante.

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,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.