

Expediente Núm. 21/2014  
Dictamen Núm. 26/2014

**V O C A L E S :**

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 13 de febrero de 2014, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 17 de enero de 2014, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por ....., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en el salón de actos de un recinto cultural público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 19 de febrero de 2013, una letrada, en nombre y representación de la interesada, presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al organismo de Gestión de Infraestructuras Turísticas Culturales y Deportivas del Principado de Asturias y a la Consejería de Educación, Cultura y Deporte- por los daños sufridos como consecuencia de una caída ocurrida en “el Salón de Actos Públicos .....", de Gijón, cuando acudía a la inauguración de un festival de cine.

Relata que acudió al evento, celebrado el día 18 de noviembre de 2011, junto a una acompañante, "testigo de todo lo ocurrido", y que "cuando se disponían a abandonar el recinto sufrió una caída por las escaleras (...) fracturándose la cadera", por lo que es trasladada al Servicio de Urgencias del Hospital ..... Precisa que a consecuencia de dicha lesión fue intervenida quirúrgicamente, causando alta hospitalaria el día 30 de noviembre de 2011.

Expone que con base en el "informe pericial" que aportará "en su integridad (...) en caso de reclamación judicial", pero del cual dice adjuntar su "esencia" como documento, cabe concluir que existe un incumplimiento de las obligaciones en materia constructiva del titular del edificio. Así, examinado el "proyecto arquitectónico del teatro", se afirma que "las escaleras de acceso a las butacas del anfiteatro incumplen las determinaciones de la NBE-CPI/96"; que "la meseta de embarque de la escalera de la grada impar no cumple la medida de ancho mínimo exigible (y) carece de barandilla ni ningún otro elemento de protección", constituyendo "en sí misma un peldaño aislado no permitido por la NBE-CPI/96" y suponiendo, además, "un obstáculo al obligar al usuario a realizar un giro de 90º en su trayectoria de desplazamiento descendente"; que "el tramo de 7 peldaños de acceso a las gradas inferiores carece de barandilla, por lo que incumple la NBE-CPI/96", y que "el tramo del recorrido de evacuación analizado constituye un riesgo de caída para los ocupantes y fácilmente podría disminuirse instalando una barandilla donde falta (meseta y escalera de gradas inferiores)".

Solicita una indemnización por importe total de veintinueve mil novecientos veintidós euros con ochenta y nueve céntimos (29.922,89 €), que engloba los conceptos de días hospitalarios, impeditivos, no impeditivos, secuelas y gastos de transporte. Precisa, al respecto, que durante "más de tres meses" ha estado "impedida" para sus "labores de ama de casa", y que el día 16 de mayo de 2012 "tuvo lugar la última revisión médica" y "se consideraron estabilizadas las secuelas".

Propone, finalmente, la práctica de prueba documental, consistente en la documentación que adjunta, y testifical de la persona que la acompañaba en el momento de la caída.

Adjunta la siguiente documentación: a) Autorización firmada por la interesada a favor de la letrada actuante para su representación "ante el (...) Ayuntamiento de Gijón". b) Dos invitaciones a la inauguración del Festival Internacional de Cine de Gijón 2011. c) Informes médicos relativos a la asistencia dispensada en el Servicio de Urgencias del Hospital ..... y al alta en el Servicio de Traumatología, el día 30 de noviembre de 2011, tras la intervención de "prótesis total de cadera", así como "solicitud de estudio" radiográfico formulada por el Servicio de Traumatología con fecha 16 de mayo de 2012. d) Informe pericial cuya autoría no consta, emitido en el mes de septiembre de 2012, y en el que se recogen como "conclusiones" las afirmaciones transcritas por la reclamante en su escrito, precisando que la normativa citada regula las "condiciones de protección contra incendios en los edificios (Real Decreto 2177/1996, de 4 de octubre)". Además de incorporar diversas imágenes gráficas, incluye como anexo tres fotografías y dos planos del lugar.

**2.** Mediante oficio notificado a la representante de la interesada el 6 de marzo de 2013, la Instructora del procedimiento le comunica la fecha de recepción de su reclamación en el registro de la Consejería competente para resolver, el plazo máximo de resolución y los efectos del silencio administrativo.

**3.** Con fecha 11 de marzo de 2013, la Instructora del procedimiento traslada la reclamación a la mercantil que tiene encomendada la gestión del recinto en el que ocurrió el accidente, cuya titularidad corresponde a la propia Administración del Principado de Asturias, e interesa un informe en relación con los hechos. Reseña que, a tenor del convenio que liga a la citada empresa pública con la Consejería del ramo, incumbe a aquella la adopción de medidas "en evitación de daños a las personas", siendo "de cuenta de la sociedad las indemnizaciones que los particulares puedan reclamar (...) por los daños que pueda producir el funcionamiento del servicio por causa imputable al encomendado o al personal a su servicio".

El día 27 de marzo de 2013, el Responsable de la citada empresa libra un informe en el que relata que el suceso ocurrió "estando a punto de finalizar la

inauguración oficial del Festival, cuya parte final es la proyección de una película, en el momento (en) que se estaban pasando los títulos de crédito al finalizar la misma”, señalando que “parte del público comenzó a levantarse de sus localidades cuando la iluminación aún no se había encendido completamente, ya que todavía no había luz de sala”. Indica que el personal del complejo requirió los servicios sanitarios necesarios para atender a la perjudicada, acompañándola hasta su llegada.

Respecto a “las valoraciones realizadas en el informe pericial del accidente”, manifiesta que “nuestro servicio de mantenimiento (...) argumenta” que el primer párrafo del Real Decreto 2177/1996, de 4 de octubre, por el que se aprueba la Norma Básica de la Edificación “NBE-CPI/96: Condiciones de protección contra incendios en los edificios”, establece “en su parte general las prescripciones aplicables a todo tipo de edificios y en sus anejos las condiciones particulares que además deben cumplir los edificios y establecimientos destinados a uso de vivienda, hospitalario, administrativo, docente, residencial y de garaje o aparcamiento, dejando para etapas posteriores la aprobación de las condiciones específicas aplicables a los edificios destinados a otros usos”. En consonancia con tal previsión, considera que “los locales destinados a actividades recreativas, cines, teatros, etc. no están incluidos dentro de los edificios que deben cumplir la citada normativa, por lo tanto el teatro está exento de cumplir obligatoriamente las condiciones que en el informe aparecen como incumplidas”. Afirma que “en el proyecto y en el modificado de la obra de rehabilitación del teatro sí se hace referencia al cumplimiento” de la “NBE-CPI/96, pero solo como guía en determinados puntos donde no existe normativa semejante para el caso de teatros”, añadiendo que “el proyecto de la obra de rehabilitación del teatro afectó a determinados espacios y estructuras del edificio, entre los que no se encuentra la escalera referida, con la relevancia que eso pueda tener de acuerdo con la normativa aplicable”. Concluye indicando que, “en todo caso, es necesario igualmente señalar que (la empresa) recibe el teatro realizado de acuerdo a un proyecto aprobado y ejecutado por el Gobierno del Principado”.

**4.** Con fecha 9 de mayo de 2013, la Instructora del procedimiento requiere a la interesada para que subsane su reclamación, solicitándole que aporte “acreditación documental de la duración del periodo de rehabilitación”; “informe médico que según la normativa vigente será preciso en la determinación y concreción de las lesiones permanentes, incapacidades temporales, así como en la sanidad del perjudicado”, y “autorización” de la interesada en favor de la representante “para ejercer su representación en el expediente iniciado como consecuencia de la responsabilidad patrimonial solicitada, dado que el documento incorporado al expediente se refiere exclusivamente a las actuaciones con el Ayuntamiento de Gijón”.

Se le advierte, asimismo, de que transcurrido el plazo de diez días concedido para la subsanación se le tendrá por desistida de su petición.

**5.** El día 20 de mayo de 2013, la representante de la interesada presenta un escrito en el registro del Ayuntamiento de Gijón en el que indica que, dado que su representada se encuentra de viaje, “no regresando hasta” el 27 de mayo, queda pendiente de aportación el “informe médico” en el que se determinen “las lesiones permanentes” e “incapacitantes temporales”.

Adjunta una “autorización” de la perjudicada para “ejercer su representación en el expediente tramitado (...) como consecuencia de solicitud de responsabilidad patrimonial”, firmado por ambas el 17 de ese mismo mes; un “informe de alta del Servicio de Rehabilitación Domiciliaria”, emitido por un médico rehabilitador de la empresa encargada de la misma con fecha 27 de enero de 2012, y documentación relativa al vuelo contratado por la accidentada con destino a Sevilla, siendo la fecha de salida el 3 de mayo de 2013.

**6.** Con fecha 27 de junio de 2013, la Instructora del procedimiento solicita un informe a la Unidad Técnica de Obras y Proyectos de la Dirección General de Personal Docente y Planificación Educativa de la Consejería, precisando que el mismo deberá especificar las “características y estado de conservación de las escaleras donde tuvieron lugar los hechos”, la “normativa aplicable a dichas escaleras”, la “valoración” de los “incumplimientos normativos” denunciados por

la reclamante y las “demás circunstancias que considere de interés”. Se reitera el 19 de septiembre de 2013.

**7.** Mediante escrito presentado en el registro del Ayuntamiento de Gijón el 24 de julio de 2013, la representante de la interesada efectúa una nueva evaluación económica de los daños sufridos con base en el informe médico que adjunta, ascendiendo la misma a treinta y cuatro mil quinientos veintisiete euros con treinta y ocho céntimos (34.527,38 €).

El informe aportado, suscrito el 21 de junio de 2013 por un especialista en Valoración Médica del Daño Corporal, refleja que tras finalizar las sesiones de fisioterapia el 27 de enero de 2012 acudió a “revisión de control el 16 de mayo de 2012, en que es alta”, y que en el mes de noviembre del mismo año tiene lugar una nueva revisión, apreciando la existencia de “secuelas anatómicas” y “perjuicio estético”.

**8.** El día 15 de octubre de 2013, el Coordinador de Obras y Proyectos emite un informe en el que señala que, a tenor de la disposición transitoria segunda -“Régimen de aplicación”- del “Código Técnico de la Edificación (...)”, durante los seis meses posteriores a la entrada en vigor” del mismo “podrán continuar aplicándose, entre otras disposiciones, el Real Decreto 2177/1996, de 4 de octubre, por el que se aprueba la Norma Básica de la Edificación NBE-CPI/96 ‘Condiciones de protección contra incendios de los edificios’”, debiendo “entenderse por tanto que esta norma básica -y más concretamente su artículo 9, relativo a las características de las escaleras- era de aplicación en la fecha de redacción del modificado del proyecto redactado por el arquitecto” en el mes de junio de 2006.

En él transcribe los “criterios para la interpretación y aplicación de la norma básica de edificación `NBE-CPI/96, Condiciones de protección contra incendios en los edificios”, elaborados por la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo de la Secretaría de Estado de Infraestructuras del Ministerio de Fomento, en los que se contempla específicamente la cuestión de si “puede haber peldaños en los pasillos de un cine, teatro, auditorio, etc.” y

si deben “aplicarse a estos las condiciones de los peldaños de escalera”. Al respecto, indica que “las condiciones que la NBE-CPI/96 establece para las escaleras en su artículo 9 (tramos, mesetas intermedias, dimensiones de los peldaños, pasamanos, etc.) no son aplicables a los pasillos de acceso a las localidades de las salas de los auditorios, teatros, cines, etc.”, añadiendo que, “aunque dichos pasillos suelen tener peldaños para ajustarse a la pendiente de la sección longitudinal de la sala, impuesta para garantizar la visión desde la localidad, no por ello adquieren el carácter de `escaleras´ (cuyas condiciones, por otra parte, no podrían cumplir en la mayoría de los casos), sino el de `pasillos escalonados´ y/o con pendiente”.

En cuanto a la “cuestión” denominada “peldaños aislados en locales públicos”, respecto de la cual se pregunta si “puede disponerse un peldaño aislado en un establecimiento comercial”, precisan que “según la NBE-CPI/96 no pueden disponerse menos de tres peldaños seguidos en pasillos para más de 50 personas (artículo 8.2.a) ni en tramos de escalera (artículo 8.a). Pero la norma no hace referencia al caso de peldaños aislados en otras situaciones./ Con dicha prescripción se pretende reducir el riesgo de caídas y de bloqueo durante la evacuación de emergencia por pasillos y escaleras en los cuales la proximidad entre las personas que se desplazan puede ser elevada por estar dicho desplazamiento canalizado. Por tanto, la aplicación de dicha prescripción debe hacerse extensiva a peldaños aislados situados en espacios más abiertos que un pasillo o una escalera cuando el flujo de paso previsto (y por tanto la densidad) sea equiparable al de un pasillo (200 personas/metro). Para flujos de paso claramente menores se reduce notablemente el riesgo citado y, por tanto, resulta innecesario aplicar el mínimo de tres peldaños”.

**9.** Con fecha 25 de noviembre de 2013, la Instructora del procedimiento comunica a la perjudicada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, compareciendo esta en las dependencias administrativas para examinar el expediente el 29 de ese mismo mes.

El día 12 de diciembre de 2013, la reclamante presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que

se pronuncia en relación con el contenido del informe emitido por el Coordinador de Obras y Proyectos. En él, tras poner de manifiesto que, puesto que las respuestas “que la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo da a las consultas de usuarios respecto a la interpretación de dos artículos de la Norma Básica de la Edificación NBE-CPI/96” no tienen carácter “vinculante de derecho, pero sí de hecho según su propia interpretación”, señala que, de considerarse las escaleras de acceso a las localidades de un anfiteatro como un “pasillo escalonado y/o con pendiente”, supuesto que la “NBE-CPI/96 no contempla específicamente”, se deduce que “rigen las condiciones generales para los pasillos y rampas (pasillo con pendiente)”, siendo aplicable “en este caso el art. 7.4.3”, que establece que “la anchura libre de las escaleras y de los pasillos previstos como recorridos de evacuación será igual o mayor que 1,00 m’. Además el art. 8, que define las características de las puertas y pasillos, dimensiona la anchura mínima del pasillo en función de la superficie construida destinada al público en 1,20 m ó 1,40 m, condiciones que en ningún caso cumple la vía de evacuación” en la que se produjo el percance.

En el mismo sentido, aduce incumplimiento de las previsiones en materia de “rampas” y el constituido por “la existencia de un peldaño aislado que conforma la meseta de embarque al ‘pasillo escalonado’ de acceso a las localidades donde se produjo el accidente”.

Además, con base en el artículo 2 de la citada NBE-CPI/96, entiende que esta resulta aplicable “a los proyectos (...) de reforma de edificios y de establecimientos”, transcribiendo las respuestas de la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo a una consulta en la materia respecto de la cual se especificaba que “la ampliación de un edificio debe suponer la adecuación reglamentaria del conjunto del mismo a la norma básica NBE-CPI/96, aunque la parte existente tenga sus correspondientes licencias y autorizaciones”.

Finalmente, alude a que acomodadoras del teatro han manifestado haber sido testigos de otros accidentes en el mismo lugar.



**10.** Mediante oficio de 16 de diciembre de 2013, la Instructora del procedimiento comunica a la interesada que se deniega la prueba testifical solicitada “por considerarla (...) innecesaria”, toda vez que la Administración asume la veracidad del relato fáctico por ella efectuado.

**11.** El día 20 de diciembre de 2013, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Señala, con base en el informe técnico de la Consejería incorporado al expediente, que la NBE-CPI/96 “no resulta obligatoriamente aplicable a las escaleras de teatros”, y añade que ha de valorarse en la producción de la caída la concurrencia de otros factores, como la edad de la interesada -72 años en el momento de los hechos- o el inicio del descenso de la escalera pese a la ausencia de iluminación, lo que a su juicio implica una conducta imprudente de la víctima que interrumpe el nexo causal.

Además, respecto a las alegaciones formuladas, destaca que la afirmación de que son aplicables “al pasillo escalonado y/o con pendiente” las condiciones generales que rigen para los pasillos y rampas” es una apreciación subjetiva de la reclamante que no resulta de la propia norma, rechazando también los argumentos relativos a la inclusión en su ámbito de aplicación.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de enero de 2014, registrado de entrada el día 24 del mismo mes, 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 Educación, Cultura y Deporte, 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 establecido en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

En cuanto a la acreditación de la representación que la letrada actuante en el presente procedimiento dice ostentar, este Consejo se ha venido pronunciando de manera constante sobre su carácter esencial, estando obligada la Administración a exigir -y los particulares a efectuar- su acreditación, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la LRJPAC. Sin embargo, observamos que la Instructora del procedimiento, en el requerimiento de subsanación, le indica a la reclamante que la insuficiencia de la documentación aportada al efecto junto al escrito inicial radica en figurar conferida la autorización en favor de la representante para su actuación ante el Ayuntamiento de Gijón, lo que resulta inexacto a tenor de lo establecido en el citado precepto. En efecto, el artículo 32.3 de la LRJPAC dispone que la representación deberá acreditarse "por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado"; requisitos que no pueden entenderse cumplimentados con la aportación de un escrito privado sin acreditación alguna de la autenticidad de su firma, al no existir constancia fidedigna de la representación ni haberse otorgado *apud acta*.

Tampoco puede dejar de apreciarse que el escrito presentado por la interesada y su representante en respuesta a la solicitud de subsanación está firmado por ambas, pese a estar fechado el día 17 de mayo de 2013 y encontrarse, de acuerdo con lo manifestado en el mismo, ausente la reclamante durante el periodo comprendido entre los días 3 y 27 del mismo mes -de lo que se deduce que difícilmente podría suscribirlo-, aunque sí comparece personalmente la interesada durante el trámite de audiencia para examinar el expediente.

No obstante, dado que la propia Administración no cuestiona la autorización presentada en respuesta a la petición de subsanación (que, por otra parte y como decimos, no indicaba correctamente la causa de la deficiente acreditación), procede, en aplicación del principio de eficacia reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución y recogido en el artículo 3 de la LRJPAC, analizar el fondo de la cuestión controvertida. Ahora bien, si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique dicha representación.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación, toda vez que la encomienda de gestión no altera la competencia ni la propiedad de las instalaciones.

**TERCERA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución. Asimismo,

teniendo en cuenta que, según afirma la Instructora del procedimiento, la mercantil que gestiona el recinto donde se produce el accidente vendría obligada a indemnizar a los particulares por los “daños que pueda producir el funcionamiento del servicio por causa imputable al encomendado o al personal a su servicio”, se le ha dado traslado de la reclamación, en coherencia con lo dispuesto en el convenio suscrito con la Administración y en el 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 de conformidad con lo establecido en el artículo 1.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Sin embargo, no se le ha concedido trámite de audiencia, como dispone este último precepto, por lo que no ha tenido conocimiento del informe de la Unidad Técnica de Obras y Proyectos de la Consejería incorporado con posterioridad, ni tampoco de las alegaciones presentadas por la interesada. Ahora bien, dado que conoció la reclamación y realizó las manifestaciones que consideró oportunas, no se aprecia indefensión en el presente caso, pues la conclusión de la propuesta de resolución es desestimatoria.

Igualmente, constatamos una aparente confusión entre los trámites de subsanación y de mejora de la solicitud que da inicio al procedimiento, y por ende de las consecuencias de la falta de atención de los requerimientos en ambos casos. El artículo 71 de la LRJPAC, tras establecer que si la solicitud de iniciación de un procedimiento no reúne los requisitos legalmente exigibles deberá requerirse al interesado para que proceda a su subsanación -con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición-, recoge en el apartado 3 que el órgano competente podrá recabar la modificación o mejora “voluntarias” de los términos de la solicitud, trámite al que no cabe anudar una decisión declarando el desistimiento de quien no proceda a la indicada mejora y el consecuente archivo de actuaciones. Cuando la solicitud de inicio no reúna los requisitos legales para su tramitación cabrá apreciar el desistimiento de quien no subsane la deficiencia en el plazo otorgado al efecto con la oportuna advertencia, pero cuando los reúna deberá practicarse la instrucción del procedimiento y proceder a dicho pronunciamiento

o decisión final, sin perjuicio de que esta deba ser desestimatoria de la solicitud si adolece de defectos u omisiones y no ha sido voluntariamente mejorada.

Por último, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

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

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

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

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares,

sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) que la acción se ejercite en plazo; b) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; c) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y d) que no sea producto de fuerza mayor.

**QUINTA.-** Se somete a nuestra consideración el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños que la perjudicada atribuye al estado de las instalaciones de un teatro de titularidad pública.

Consta en el expediente la realidad del daño sufrido, consistente en una fractura de cadera que requirió ser intervenida quirúrgicamente, así como su relación con la caída.

Al examinar los requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración procede verificar, en primer término, si la reclamación ha sido presentada dentro del plazo establecido al efecto; aspecto solventado por la propuesta de resolución de acuerdo con un declarado "criterio no rigorista" conforme al cual la cuestión se resuelve de manera afirmativa y se descarta una posible prescripción.

Por nuestra parte, debemos recordar que 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 ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 19 de febrero de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae causa el día 18 de noviembre de 2011. Por tanto, para determinar su posible prescripción debemos analizar la documentación obrante en el expediente relativa al periodo invertido en la curación de las lesiones sufridas, consistentes en una "fractura transcervical (de) fémur" izquierdo.

Así, resulta que tras el alta hospitalaria posterior a la intervención quirúrgica de implantación de la prótesis de cadera, que tuvo lugar el día 30 de noviembre de 2011, la paciente siguió el tratamiento rehabilitador domiciliario indicado por el Servicio de Traumatología hasta el 27 de enero de 2012. Con posterioridad, el informe pericial privado emitido por un especialista en Valoración Médica del Daño Corporal a instancia de la reclamante señala que esta acude a "revisiones el 16 de mayo y el 21 de noviembre de 2012, en que aprecian buena evolución del implante", mencionando también que pasa "revisión de control el 16 de mayo de 2012, en que es alta".

Con base en este último inciso, la Instructora del procedimiento estima que debe tomarse la fecha de 16 de mayo de 2012 como la del alta a efectos de entender producida la curación y total determinación de las secuelas. Sin embargo, los datos obrantes en el expediente impiden, siquiera acudiendo a una interpretación forzada del principio *pro actione*, compartir tal conclusión.

En este sentido, consideramos que la afirmación contenida en el informe médico privado, en su laxitud, resulta insuficiente para contradecir el tenor del informe de alta del Servicio de Rehabilitación Domiciliaria, que consigna los avances experimentados tras el periodo de tratamiento. Es más, el propio facultativo relaciona las fuentes documentales con base en las cuales elabora su informe, entre las que se encuentra, en lo concerniente a la consulta del día 16 de mayo de 2012, únicamente una "solicitud de Rx pelvis con cadera. Hospital .....", de lo que puede colegirse que no existe ningún informe de alta. Dicha solicitud, por cierto, es presentada por la propia interesada junto a su escrito inicial, y ningún otro documento hay en relación con la atención prestada en esa fecha; más aún, el perito médico especifica que en el mes de noviembre hubo una "citación con el Servicio de Traumatología" y una nueva "solicitud de

Rx pelvis con cadera”, sin que registre, en cambio, siquiera la existencia de una “citación” para consulta en el mes de mayo. Además, es precisamente el informe de 27 de enero de 2012, suscrito por el médico rehabilitador, el aportado por la interesada tras el requerimiento expreso de la “acreditación documental de la duración del periodo de rehabilitación” instado por la Instructora del procedimiento, por lo que es de suponer, en buena lógica, que de haberse emitido algún informe con ocasión de la revisión a la que dice haber acudido en el mes de mayo se habría presentado este. En fin, ninguna asistencia sanitaria recibe la paciente durante los meses comprendidos entre enero y mayo, por lo que la fijación de este último como momento de la curación no solo carece de cualquier mínimo sustento documental, sino que se ve contradicha por el contenido del expediente.

En consecuencia, este Consejo estima que la pretensión ahora examinada -formulada el 19 de febrero de 2013- ha de ser desestimada por extemporánea, toda vez que la curación del daño sufrido tuvo lugar en el momento en que finaliza el tratamiento rehabilitador, el día 27 de enero de 2012.

Ahora bien, aunque la acción no hubiera prescrito, la reclamación habría de ser igualmente desestimada, pues no concurren los requisitos materiales para su estimación.

La Consejería actuante asume la realidad del relato fáctico de la accidentada -prescindiendo de la práctica de la testifical propuesta-. Sin embargo, el reconocimiento de un percance generador de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí mismo 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 determinar si el daño es consecuencia o no del funcionamiento de algún servicio público.

Partiendo de la obligación que pesa sobre la Administración del Principado de Asturias de mantener en buen estado de conservación y funcionamiento las instalaciones en las que presta sus servicios, procede ahora



que verifiquemos si el daño puede imputarse al incumplimiento de dicha obligación, en la que se incardina el mantenimiento del recinto cultural en condiciones de seguridad, teniendo presente que en el caso analizado el servicio se presta por medio de una empresa -sociedad de titularidad autonómica, sujeta al derecho privado, a la que se encomienda su gestión-, por lo que resulta también de aplicación lo previsto en el convenio rubricado al efecto y en los artículos 214 y 280 del TRLCSP, debiendo por ello examinarse su posible responsabilidad en los daños que se causen a terceros.

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que si bien la reclamante no concreta de qué forma se produce la caída -únicamente refiere que tuvo lugar cuando salía del teatro una vez concluido el espectáculo-, el informe pericial que aporta detalla -según su versión- que sucedió cuando “en su recorrido descendente (...) dio un traspies en la meseta que obliga a girar a la derecha para salir, y al no poder apoyarse en ningún elemento de protección se cayó por la escalera que desciende a las gradas inferiores”.

No podemos dejar de observar, a propósito de dicho informe, que el mismo carece de firma, desconociéndose su autoría. Sin perjuicio de las conclusiones que en orden a valorar su contenido y conclusiones ello pueda merecer, debemos subrayar que, si bien inicialmente la interesada se basa en él para sostener la inadecuación de las instalaciones, denunciando incumplimientos de determinaciones técnicas en materia de protección de incendios que afectarían a las escaleras de acceso a las butacas y la meseta que las precede, cambia su argumentación en las alegaciones posteriores al trámite de audiencia en consonancia con el contenido del informe emitido por el Coordinador de Obras y Proyectos de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte, en el que se recogen diversas consideraciones publicadas con ocasión de consultas formuladas ante la Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento en las que se expresa que “las condiciones” establecidas “para las escaleras” en el artículo 9 de la NBE-CPI/96 “no son aplicables a los pasillos de acceso a las localidades de las salas de los auditorios, teatros, cines, etc.”, cuyos “peldaños” se justifican por la

pendiente requerida por dichos espacios para garantizar la visibilidad desde los asientos.

Cuestiona entonces la reclamante la anchura del pasillo en cuanto "recorrido de evacuación", así como su "pendiente" -cuyas dimensiones no proporciona-, si bien centra su imputación en "la existencia de un peldaño aislado que conforma la meseta de embarque al 'pasillo escalonado' de acceso a las localidades donde se produjo el accidente", pues, dado "que obliga a un giro de 90º en el sentido de evacuación descendente, sus escasas dimensiones y la ausencia de una barandilla u otro elemento de protección, supone un riesgo de caída para el público".

Todas las imputaciones se realizan de acuerdo con la normativa contenida en el Real Decreto 2177/1996, de 4 de octubre, por el que se aprueba la Norma Básica de la Edificación "NBE-CPI/96: Condiciones de Protección contra Incendios de los Edificios", derogada expresamente por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. No obstante, la disposición transitoria segunda de esta última norma estableció un régimen de aplicación transitoria que afecta, entre otras, a la citada NBE-CPI/96, indicándose que "durante los seis meses posteriores" a su entrada en vigor, que tuvo lugar el 29 de marzo de 2006, podía "continuar aplicándose" aquella. Teniendo en cuenta que el Coordinador de Obras y Proyectos de la Consejería de Educación, Cultura y Deporte afirma que, dada "la fecha de redacción del modificado del proyecto" -junio de 2006- "debe entenderse" que la norma básica invocada "era de aplicación", y careciendo de datos adicionales que contradigan tal manifestación, pues, de acuerdo con la disposición transitoria referida, durante el mencionado periodo de seis meses podía optarse "por aplicar" la normativa anterior "o las nuevas previsiones que correspondan en cada caso contenidas en el Código Técnico de la Edificación que se aprueba", debemos asumir la vigencia de la NBE-CPI/96 en relación al edificio en el que tiene lugar el accidente.

Visto el planteamiento efectuado por la interesada, debe partirse de la definición del objeto de la norma que nos ocupa, cuyo artículo 1 precisa que "establece las condiciones que deben reunir los edificios para proteger a sus

ocupantes frente a los riesgos originados por un incendio, para prevenir daños en los edificios o establecimientos próximos a aquel en el que se declare un incendio y para facilitar la intervención de los bomberos y de los equipos de rescate, teniendo en cuenta su seguridad". Esto es, el propósito de sus prescripciones de índole técnica no es evitar caídas en circunstancias ordinarias de uso, ni garantizar la accesibilidad de los usuarios, sino minimizar las consecuencias dañosas de la producción de un fenómeno de la gravedad de un incendio, atendiendo también a las necesidades propias de la actuación de los servicios de extinción. Es más, el inciso final del precepto transcrito señala que "esta norma básica no incluye entre sus hipótesis de riesgo la de un incendio de origen intencional", a lo que deberíamos añadir, a la vista del supuesto sometido a nuestra consulta, que tampoco se formula en atención a una "hipótesis de riesgo" como la materializada.

Además, no puede ignorarse, como pretende la reclamante, lo previsto en cuanto a su ámbito de aplicación en caso de reforma, pues su artículo 2.4 dispone que, en "las obras de reforma en las que se mantenga el uso, esta norma básica se aplicará a los elementos constructivos y a las instalaciones de protección contra incendios modificados por la reforma, en la medida en que ello suponga una mayor adecuación a las condiciones de seguridad establecidas en esta norma básica". Dado que, según el responsable de la empresa pública que gestiona el teatro, la "escalera referida" no fue objeto de rehabilitación, no le serían aplicables aquellas previsiones, sin que acredite la interesada un incumplimiento de las restantes incluidas en el citado precepto, debiendo tener presente, "en todo caso", que "las obras de reforma no podrán menoscabar las condiciones de seguridad preexistentes, si éstas resultasen menos estrictas que las exigibles conforme a esta norma básica a una obra de nueva construcción", y que "los preceptos del articulado pretenden que las obras de reforma tiendan a aumentar la seguridad de las construcciones existentes". Por tanto, ningún dato permite cuestionar el respeto de la reforma acometida por tales extremos.

Sentado lo anterior, debemos advertir que, dada la dinámica de producción del accidente, el elemento determinante de la caída, tal y como ha descrito la perjudicada, radica en la falta de prolongación de la barandilla o

pasamanos hasta el final del tramo de la escalera. Sin embargo, incluso obviando la interpretación de la Secretaría de Estado de Infraestructuras en cuanto a que “los pasillos de acceso a las localidades de las salas” de los teatros no son asimilables a las escaleras, el precepto de aplicación a estas últimas (artículo 9), citado en el informe pericial, señala que “es aconsejable prolongar los pasamanos laterales en todo el recorrido posible de los rellanos y de las mesetas intermedias”; esto es, se trata, literalmente, de una recomendación, no de una prescripción de carácter obligatorio.

Por otra parte, la consideración por la interesada de la meseta de acceso a la escalera como “peldaño aislado” carece de sentido, pues la propia norma distingue claramente entre ambos elementos arquitectónicos. Tampoco puede compartirse su deducción de que para los “pasillos escalonados” rigen “las condiciones generales para los pasillos y rampas (pasillos con pendiente)”, siéndoles aplicables las previsiones contenidas en los artículos 7.4.3, 7.2.4 y 7.1.4 de la NBE-CPI/96. En este sentido, los criterios de interpretación publicados por la Subdirección General de Innovación y Calidad de la Edificación del Ministerio de Vivienda en relación al Documento Básico “Seguridad en caso de incendio” del Código Técnico de la Edificación, actualmente vigente, precisan que “los pasillos de acceso a las localidades en los anfiteatros de las salas de los auditorios, teatros, cines, etc.” se “dimensionan como las escaleras no protegidas”; criterio que, en lo que ahora interesa, impide sostener la asimilación pretendida por la interesada.

Finalmente, aunque no por ello resulte ser una cuestión de menor importancia, hemos de aludir a la conducta de la víctima y a su incidencia en el percance. De acuerdo con lo informado por el responsable de la empresa pública, los hechos tienen lugar al salir la espectadora con anterioridad al encendido general de las luces del teatro, lo que esta no niega, si bien, como indicamos, se ha denegado la práctica de la prueba testifical. Tal comportamiento, siendo además conocedora de las especiales características del tramo de acceso, pues lo ha recorrido para ocupar su butaca antes del inicio de la proyección, revela la ausencia de la mínima precaución requerida por la

situación y determina la asunción voluntaria de un mayor riesgo de sufrir una caída.

Por ello, no cabe apreciar nexo causal entre la caída y el funcionamiento del servicio público. Lo que ha demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, 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 o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por .....

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.