

Expediente Núm. 108/2014
Dictamen Núm. 105/2014

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 15 de mayo 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 esa Alcaldía de 19 de marzo de 2014 -registrada de entrada el día 1 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños sufridos tras una caída en el Palacio Municipal de los Deportes.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 13 de mayo de 2013, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en el Palacio Municipal de los Deportes el día 11 del mismo mes, sobre las 19:30 horas.

Refiere que se hallaba en el interior de dicho recinto con motivo de la celebración de la Feria de la Ascensión y que sufrió una caída “como consecuencia de la existencia de un toldo tapando el suelo y que cubría un bordillo, razón por la cual, al dar un paso, perdió el equilibrio, al existir un desnivel no apreciable por estar tapado con dicho toldo. La existencia del bordillo se encontraba sin señalizar y sin ningún tipo de advertencia de su existencia”.

Detalla la asistencia que se le dispensó por el Servicio de Protección Civil y precisa que se le diagnosticó una “fractura infrasindesmal del peroné”, colocándosele una férula.

Afirma que el daño sufrido es consecuencia directa del mal funcionamiento de los servicios del Palacio de los Deportes, ya que “si el bordillo no estuviera tapado por un toldo o se hubiera señalado su existencia no se hubiera producido la caída”, pues “según la experiencia común (...) no hubiera pisado en falso y, por tanto, no se hubiera caído”.

Manifiesta que en este momento no puede cuantificar el daño por no haber concluido el proceso de curación.

Interesa que se solicite informe al Servicio de Protección Civil y a la Policía Local, y propone prueba testifical, identificando a tres personas “que la acompañaban”.

Adjunta un informe del Área de Urgencias del Hospital, de 11 de mayo de 2013, en el que consta que acude por “torsión” del tobillo izquierdo hace unas horas, estableciéndose el diagnóstico de fractura de peroné.

2. Con fecha 16 de mayo de 2013, la Jefa de la Sección de Patrimonio traslada la reclamación presentada a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros.

3. Ese mismo día, la Jefa de la Sección de Patrimonio comunica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

4. Mediante oficio de 17 de mayo de 2013, la Jefa de la Sección de Patrimonio solicita informe a los Servicios de Protección Civil y de la Policía Local.

El día 20 de mayo de 2013, el Servicio de Protección Civil de Oviedo señala que el día 11 de mayo de 2013 la dotación de voluntarios que prestaba servicios en el Palacio Municipal de los Deportes de Oviedo con motivo de la Feria de la Ascensión presta atención sanitaria a la reclamante, "la cual había sufrido una caída en el interior de la citada instalación al tropezar con una pieza de goma que tapaba un bordillo (...). La accidentada refiere como patologías previas esguince en miembro inferior izquierdo reciente". Adjunta copia del parte de atención.

Con fecha 23 de mayo de 2013, el Comisario Principal Jefe de la Policía Local remite el parte de intervención realizado el día 11 de mayo de 2013 con motivo de la caída de la perjudicada. Consta en él que, "inspeccionado el lugar, se aprecia un pequeño desnivel que recorre toda la pista de lado a lado./ Si bien, a criterio de los intervinientes, el desnivel no constituye un riesgo evidente para la integridad de las personas".

5. Tras emplazar a los testigos, lo que se comunica a la reclamante, se incorporan al expediente las actas en las que se recogen sus declaraciones, efectuadas los días 10 y 14 de junio de 2013.

Dos de ellos manifiestan ser amigos de la reclamante y el otro su marido. En cuanto a la hora del accidente, los tres lo sitúan -con distintas expresiones y precisión- entre las 19:00 y las 19:30 horas. Por lo que se refiere al lugar de la caída, el esposo y el amigo señalan que fue entre la pista de parqué -o pista central- y la pista de atletismo del Palacio de los Deportes, mientras que la amiga indica que ocurrió "cerca de las entradas que dan al barrio de". Interrogados sobre dónde se encontraban en el momento del percance, la amiga reconoce que "a unos dos o tres metros de distancia", y el amigo que "un poco detrás", mientras que el marido manifiesta que "al lado" de la reclamante. Los dos amigos sostienen que vieron a la interesada ya en el suelo,

recién caída, mientras que el esposo afirma haber visto el percance, aclarando que “se dirigía hacia un stand de quesos cuando pisó sobre un bordillo que estaba tapado con una lona”. El amigo declara que “ella estaba en el suelo, había como un pequeño peldaño que estaba tapado por un suelo de goma en el que, supongo, tropezó”. El esposo no recuerda el tipo de calzado que llevaba la perjudicada, mientras que los amigos mencionan que “unas botas a media pierna, de plataforma”, y “unas sandalias, de altura normal”, respectivamente. Los tres reseñan que no llovía.

6. El día 12 de diciembre de 2013, la interesada presenta en el registro municipal un escrito al que adjunta un informe del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación del Hospital, de 4 de septiembre de 2013, en el que consta “mejoría con recuperación de la marcha independiente, de los recorridos articulares, de la fuerza muscular y progresiva del equilibrio en apoyo monopodal, persistiendo molestia continua externa y trallazos anteriores con la actividad física”, y un informe de un reumatólogo privado, de 10 de octubre de 2013, en el que se consigna que “presenta dolor crónico en tobillo derecho con esguinces y caídas frecuentes”, figurando como diagnósticos “lesión osteocondral de astrágalo derecho,/ lesión crónica de ligamentos peroneo calcáneo y peroneo astragalino” y “secuelas de esguince de tobillo”.

7. Con fecha 2 de enero de 2014, la Jefa de la Sección de Patrimonio solicita un informe a la Sociedad Ovetense de Festejos sobre “la instalación del suelo del Palacio de los Deportes para la Feria de la Ascensión 2013 (...), y, en general, sobre la infraestructura que se desplegó” en el mismo.

El día 27 de enero de 2014, el Director de la Sociedad Ovetense de Festejos informa que la Sociedad “solicitó permiso a la Concejalía de Deportes para el uso del Palacio los días 10, 11 y 12 de mayo de 2013 con el fin de acoger parte de la programación de la Feria de la Ascensión (...). La instalación de suelo protector en el Palacio de los Deportes para la celebración de la Feria

de la Ascensión 2013 no fue encargada por la (Sociedad Ovetense de Festejos), por lo que no disponemos de los detalles solicitados en la providencia remitida”.

8. Mediante escrito de 2 de enero de 2014, la Jefa de la Sección de Patrimonio requiere a la reclamante para que proceda a la mejora de su solicitud, indicando la “cuantificación de la reclamación, aportando documentos y facturas justificativas, si fuera posible”.

El día 18 de febrero de 2014, la interesada presenta un escrito en el registro municipal en el que fija la cantidad reclamada en diez mil cuatrocientos ochenta y tres euros con ochenta y un céntimos (10.483,81 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 58 días impeditivos, 59 días no impeditivos, 6 puntos de secuelas y un 10% de factor de corrección sobre las secuelas. Adjunta un informe pericial sobre valoración del daño corporal emitido el 5 de febrero de 2014.

9. Con fecha 10 de febrero de 2014, la Jefa de la Sección de Patrimonio solicita a la Sección de Deportes un informe sobre “la instalación del suelo del Palacio de los Deportes (...), y, en general, sobre la infraestructura que se desplegó en el suelo (...) con ocasión de la celebración” de la Feria de la Ascensión 2013.

El día 17 de febrero de 2014, el Responsable del Palacio de los Deportes informa que “siempre que se realiza un evento en el Palacio de los Deportes de Oviedo que no sea deportivo y que requiera la protección del pavimento para prevenir y proteger posibles daños que se pudiesen ocasionar, bien sea con materiales o por personas, se procede de la siguiente manera (...): Se retiran (...) todos los materiales que se encuentran en la zona de pista (...). Cuando la pista está completamente libre y desocupada se procede a su protección (...). Para ello lo primero que se hace es cubrir toda la parte central con unas gomas especiales negras (se utilizan única y exclusivamente para este cometido), las cuales van pegadas y selladas con una cinta adhesiva (...). Después se cubren los dos semianillos laterales con un toldo azul específico, único y exclusivo para estas zonas (...). Una vez finalizado el montaje toda la superficie del Palacio de

los Deportes queda perfectamente cubierta, tapada y sellada por estos dos materiales, sin irregularidades significativas que puedan causar caídas o daños, y se puede caminar por el interior de la misma sin ningún tipo de problema". Hace constar que "este sistema de protección se viene usando desde hace muchos años y nunca ha dado ni problemas, ni quejas de los usuarios o visitantes".

10. Mediante escritos de 19 de febrero de 2014, la Jefa de la Sección de Patrimonio notifica a la reclamante, a la compañía aseguradora y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia y vista del expediente por un plazo de diez días.

11. Con fecha 18 de marzo de 2014, un Licenciado en Derecho de la Sección de Edificios y Patrimonio eleva propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Entiende que "la protección del pavimento que se despliega en los eventos no deportivos y que protege la pista de posibles daños no supone, en sí misma, ningún peligro real y efectivo, y los usuarios (...) han de ser conscientes de la posible existencia de pequeñas irregularidades en el pavimento, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas del mismo". Precisa que "el pequeño desnivel señalado, que se origina al cubrir la pista central, no se corresponde con una irregularidad significativa, insalvable o peligrosa, por lo que no infringiría el estándar de conservación y mantenimiento exigible a la Administración municipal y la reclamante lo habría sorteado con relativa facilidad (al igual que hicieron los cientos de personas que acudieron a la Feria de la Ascensión y transitaban por el mismo lugar) si se hubiera conducido con la diligencia exigible, esto es, prestando la atención necesaria, pues las condiciones de visibilidad eran buenas".

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 19 de marzo de 2014, 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 Oviedo 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 Oviedo, 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 Oviedo 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 ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 13 de mayo de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 11 de mayo de 2013, 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 (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.

Como ya hemos tenido ocasión de manifestar a esa misma autoridad consultante en asuntos anteriores, observamos que se practicó la prueba testifical sin atender a lo exigido en el artículo 81 de la LRJPAC. El referido artículo establece, en su apartado 1, que la "Administración comunicará a los interesados, con antelación suficiente, el inicio de las actuaciones necesarias para la realización de las pruebas que hayan sido admitidas" y, en su apartado 2, que en "la notificación se consignará el lugar, fecha y hora en que se practicará la prueba, con la advertencia, en su caso, de que el interesado puede nombrar técnicos para que le asistan". Pues bien, en el presente supuesto, en las notificaciones efectuadas a los testigos propuestos no se consignó la fecha y la hora en que se iban a practicar los interrogatorios, sino un plazo en días y en horas dentro del cual los testigos podían comparecer. En esos mismos términos se puso en conocimiento de la reclamante la celebración de tal acto, sin ofrecerle la posibilidad de estar presente en el momento de realizar la prueba y de proponer preguntas para formular a los testigos. En suma, tal forma de proceder no cumple las exigencias del artículo 81 de la LRJPAC antes citado. Ahora bien, si tenemos en cuenta que el Ayuntamiento en su informe-propuesta

de resolución no cuestiona las circunstancias de la caída, y que la perjudicada pudo acceder a las declaraciones testificales y alegar lo que considerase oportuno en el trámite de audiencia, sin que conste que haya presentado objeción alguna al respecto, no cabe apreciar indefensión que obligue a retrotraer el procedimiento.

Finalmente, 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.

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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se interesa una indemnización por los daños sufridos tras una caída en el Palacio Municipal de los Deportes de Oviedo el día 11 de mayo de 2013, sobre las 19:30 horas, con motivo de la Feria de la Ascensión.

Hay constancia en el expediente de la caída de la reclamante ese día, así como de que se le diagnosticó una fractura de peroné izquierdo, por lo que

cabe apreciar la realidad de un daño que cumple los requisitos para ser reclamado.

También resulta acreditado que el percance se produjo en el Palacio Municipal de los Deportes de Oviedo, en el que se celebraba la Feria de la Ascensión.

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 local, 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 si la caída que produjo el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

En la redacción vigente en el momento en que ocurrieron los hechos, el artículo 25.2 de la LRBRL establecía que el municipio "ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) g) Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores". Resulta inherente a tal competencia la obligación del Ayuntamiento de disponer, para el desarrollo de dichas actividades, de instalaciones de características adecuadas y en buen estado de conservación en aras de garantizar la seguridad de quienes las utilizan, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas de su defectuoso estado o mantenimiento. Ahora bien, no existe una obligación legal de mantener las superficies de acceso público en una absoluta conjunción de plano, por lo que la presencia de algún relieve en el suelo de las mismas -en su estado original o, como en este caso, por la instalación de un sistema de protección- no determina un incumplimiento de dicha obligación.

También hemos reiterado que toda persona que transite por los espacios públicos ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios. En otros términos, lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su

conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En el asunto examinado hay constancia de un desnivel en el suelo del Palacio Municipal de los Deportes de Oviedo. Según la interesada, no era apreciable y consistía en un bordillo cubierto por un toldo, de lo que se deduce que se trataba de un elemento permanente de la instalación. En la propuesta de resolución se afirma que el desnivel se origina al cubrir la pista central; no obstante, esta posible discrepancia la aclara el informe de la Policía Local, que tras inspeccionar el lugar precisa que se trata de un "pequeño desnivel que recorre toda la pista de lado a lado", matizando que "no constituye un riesgo evidente para la integridad de las personas", sin que la interesada se haya opuesto a ello en el trámite de audiencia.

El hecho de que el desnivel se cubra con un toldo no anula su relieve ni lo hace imperceptible. Además, el Responsable del Palacio de los Deportes informa sobre el sistema de protección de las pistas que se despliega cuando se realiza en la instalación un acontecimiento no deportivo. Según señala, la pista central se cubre con gomas negras, y los semianillos laterales con un toldo azul, de lo que resulta patente la visibilidad de la zona, que advertía de una conjunción de materiales en la que pueden producirse irregularidades de distinta naturaleza; singularidad que, sin necesidad de señalización, reclama más atención al caminar. En este sentido, el Responsable de la instalación manifiesta que este sistema de protección se viene usando desde hace muchos años y nunca ha dado problemas ni quejas de los usuarios o visitantes.

En definitiva, nos encontramos en el presente supuesto ante una irregularidad jurídicamente irrelevante que nos remite a la concreción del riesgo que asume el ciudadano cuando camina por espacios públicos. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la

responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público 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,