

Expediente Núm. 231/2019
Dictamen Núm. 41/2019

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 26 de febrero de 2020, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 24 de septiembre de 2019 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Tineo formulada por, por los daños sufridos tras una caída en un teatro municipal.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 1 de agosto de 2018, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Tineo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de un accidente ocurrido en un equipamiento cultural de la localidad.

Expone que el día 10 de agosto de 2017 acudió al "Cine" a presenciar una obra de teatro representada por el grupo de Tineo, y que tras acceder al interior del edificio antes del inicio de la función subió a la planta superior (dado que el aforo del patio de butacas estaba completo), que se encontraba "en completa oscuridad, por lo que a la hora de sentarse en una butaca en la esquina del pasillo, y como consecuencia de la falta de alumbrado del teatro, sufre una caída por las escaleras". Señala que fue atendida en el Centro de Salud, siendo derivada al Hospital, donde se decidió su ingreso ante el diagnóstico de "fractura olecranon (...), fractura diafisaria tercio proximal de cúbito sin desplazar (...), fractura de coronoides e imagen sugestiva de fractura marginal de la cabeza del radio del codo izquierdo", de las que tuvo que ser intervenida quirúrgicamente.

Solicita una indemnización por importe de treinta y cuatro mil trescientos treinta y seis euros con catorce céntimos (34.336,14 €), que desglosa en lesiones temporales y secuelas.

Adjunta a su escrito un informe pericial sobre valoración del daño corporal y diversa documentación médica relativa al episodio sufrido.

2. Mediante Resolución de 8 de agosto de 2018, el Alcalde del Ayuntamiento de Tineo acuerda comunicar a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa. Asimismo, nombra instructora del procedimiento.

El día 10 de agosto de 2018, la Secretaria Accidental del Ayuntamiento comunica esta resolución a la interesada, a la compañía de seguros y a la instructora del procedimiento.

3. Obra incorporado al expediente el informe suscrito el 10 de agosto de 2018 por la Técnica de Prevención de Drogodependencias del Ayuntamiento de Tineo, que se encontraba "en el cine para dirigir al Grupo de Teatro"". En él explica que tuvo conocimiento de la caída al día siguiente, y niega haber efectuado manifestación alguna a la reclamante relativa a deficiencias en el edificio.

4. Con fecha 22 de octubre de 2018, la Arquitecta Técnica municipal emite un informe en el que expone los resultados de la visita girada al teatro el día 17 de octubre de 2018, en la que se efectuó una comprobación de la instalación de iluminación del mismo, si bien afirma desconocer su estado “en el momento del accidente”.

5. El día 25 de enero de 2019, la Instructora del procedimiento notifica a la interesada y a la compañía aseguradora la apertura del trámite de audiencia, compareciendo la primera en las dependencias administrativas el 8 de febrero de 2019 para examinar el expediente y obtener copias del mismo.

6. Dentro del plazo conferido al efecto, la compañía aseguradora presenta un escrito en el que razona que, según su criterio, la reclamación ha de ser desestimada.

7. Con fecha 3 de septiembre de 2019, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 4 de Oviedo requiere al Ayuntamiento la remisión del expediente administrativo, al haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

8. El día 16 de septiembre de 2019, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio con base en la falta de acreditación de las circunstancias en las que tiene lugar la caída.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de septiembre de 2019, 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 Tineo objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo a través de la Oficina de Registro Virtual (ORVE).

Ese mismo día, el Alcalde del Ayuntamiento de Tineo comunica a la interesada y a la compañía de seguros la solicitud de dictamen al Consejo Consultivo del Principado de Asturias, con advertencia de que se le traslada “para su conocimiento y efectos oportunos”.

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 Tineo, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está la interesada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Tineo 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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”. En el supuesto ahora

examinado, la reclamación se presenta con fecha 1 de agosto de 2018, habiendo tenido lugar el hecho causante (la caída) el día 10 de agosto de 2017, por lo que, con independencia de la fecha de determinación del alcance de las secuelas, es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

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

Sin embargo, 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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

Asimismo, puesto que de la documentación obrante en el expediente se deduce la pendencia de recurso contencioso-administrativo, sin que conste formalmente que dicho procedimiento haya finalizado, deberá acreditarse tal extremo con carácter previo a la adopción de la resolución que se estime procedente, dado que en ese caso habría de acatarse el pronunciamiento judicial. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los

casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

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.- La interesada solicita una indemnización por las lesiones sufridas tras una caída en un teatro municipal.

La documentación incorporada al expediente acredita la realidad tanto de la caída como de las lesiones sufridas a consecuencia de la misma, por lo que debemos considerar probada la efectividad de esos perjuicios, cuya valoración económica realizaremos en el caso de apreciar la concurrencia de los requisitos que originan la responsabilidad de la Administración.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debemos determinar si el accidente guarda relación con el funcionamiento del servicio municipal encargado del mantenimiento de los equipamientos culturales.

Al respecto, el artículo 25.2 de la LRBRL establece que “el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias (...): Promoción de la cultura y equipamientos culturales”, lo que implica que la Administración está obligada a mantener los elementos integrantes de dichos espacios en condiciones adecuadas a fin de preservar la seguridad de cuantos los utilizan. Sin embargo, la concreción del nexo causal requiere que previamente se realice la de las circunstancias en las que el percance tiene lugar.

La reclamante indica que el accidente se produce tras acceder al interior del teatro, “20 minutos antes del comienzo de la función”, y aclara que subió a

la primera planta porque el patio de butacas estaba completo, "a excepción de la primera fila" reservada para autoridades. Señala que la planta superior se encontraba "en completa oscuridad, por lo que a la hora de sentarse en una butaca en la esquina del pasillo, y como consecuencia de la falta de alumbrado del teatro, sufre una caída por las escaleras". Añade que fue atendida "por las personas que se encontraban en el teatro, dos de las cuales la acompañaron a la salida donde la estaba esperando su hija tras ser avisada de lo ocurrido", y afirma que fue "vista en ese momento por una empleada del Ayuntamiento, parece ser la responsable de las actividades del teatro", quien "días después le telefoneó para interesarse por lo ocurrido, reconociendo que no se habían encendido aún las luces de la planta superior en el momento del accidente y que los pilotos que iluminan los escalones de butacas de dicha planta estaban fundidos, así como de informarle que debía presentar reclamación patrimonial".

Sin embargo, no solo no aporta ningún testigo de lo ocurrido, sino que la empleada municipal a la que alude (la Técnica de Prevención de Drogodependencias, encargada de dirigir al grupo de teatro que actuaba) contradice la versión de la interesada en cuanto le concierne. Así, declara que "en ningún momento de ese día" tuvo conocimiento o fue consciente del percance, como no lo fue de que hubiera sido "necesario ningún tipo de atención en ese día a ninguna de las personas allí presentes". También reseña que fue al día siguiente cuando se le informó de la caída, contactando entonces telefónicamente con el marido de la perjudicada en una conversación en la que se limitó a interesarse por el estado de aquella y a "transmitir" su pesar por lo ocurrido, sin realizar entonces "ningún tipo de comentario de otra índole" sobre el estado de las luces de la planta superior.

En consecuencia, nos encontramos con que las concretas circunstancias del accidente sufrido por la reclamante solo se sustentan en sus propias afirmaciones, lo que no resulta suficiente para tenerlas como ciertas a los efectos de imputar el daño cuya indemnización se pretende, ni permiten considerar que el mismo sea consecuencia directa del funcionamiento normal o anormal del servicio público.

Al respecto, como ya hemos manifestado en ocasiones anteriores (entre otros, Dictámenes Núm. 285/2017, 198/2018 y 109/2019), aun constanding la

realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre la entidad del desperfecto, la causa determinante de la caída y las circunstancias en las que se produjo es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Lo razonado impide a este Consejo, al carecer de los elementos de juicio necesarios para alcanzar una mínima conclusión acerca de las circunstancias en las que se produjo el siniestro, apreciar el imprescindible nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público en el que se fundamenta la presente reclamación.

En todo caso, lo anterior no obsta para concluir que, a la vista de la información disponible en el expediente, e incluso asumiendo en su integridad el relato de la reclamante en cuanto al modo de producción de la caída, el sentido desestimatorio de nuestro dictamen no variaría.

Por una parte, en cuanto a la relación de causalidad, la interesada considera que “la inexistencia de iluminación del teatro” implica un incumplimiento del deber de velar por el buen estado de los bienes municipales y de sus adecuadas condiciones de seguridad. Además de la genérica, e imprecisa, alusión a la “falta de alumbrado del teatro”, concreta su reproche por remisión a la versión de la empleada municipal (desmentida por ella, según hemos indicado) en la ausencia de encendido de las luces de la planta superior, así como a un supuesto fallo de “los pilotos que iluminan los escalones de butacas” -elementos que, entendemos, constituyen el “alumbrado de emergencia” situado “en los paramentos laterales así como en las tabicas de las escaleras de la zona de butacas de la planta superior” al que se refiere el informe de la Oficina Técnica Municipal, apreciable en las fotografías que acompañan al mismo-.

Tal y como hemos señalado, la falta de testigos impide corroborar la versión de la reclamante. A su vez, la Arquitecta Municipal se pronuncia sobre el estado de la iluminación en la fecha del informe (22 de octubre de 2018), y afirma desconocer cuál era en el momento del accidente. Pero, ateniéndonos a la única versión distinta a la de la reclamante, la de la encargada municipal

(que la primera no discute con ocasión del trámite de audiencia), y a su manifestación de que las luces del cine estaban encendidas -si bien desconociendo si había "alguna anomalía respecto a la iluminación"-, es aceptable considerar que existía una cierta iluminación proveniente de la planta inferior, proporcionada al menos por los puntos de luz que reflejan las fotografías que acompañan al informe de la Oficina Técnica Municipal. Por otra parte, dado el momento en el que se produce el percance (antes del inicio de la función), resulta irrelevante que existiera un fallo en el alumbrado de emergencia, cuyo encendido solo es obligatorio "durante el espectáculo", de acuerdo con lo establecido en el artículo 15.1 y 15.2 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado por Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, de aplicación supletoria en esta Comunidad Autónoma en virtud de lo establecido en la disposición transitoria primera de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en todos los edificios y locales de espectáculos.

En todo caso, consideramos también incuestionable que la visibilidad reducida obligaba a incrementar la atención del usuario que accede a una butaca, pues constituye un factor de riesgo añadido al general que comporta el desplazamiento por una zona escalonada. Al respecto, este Consejo ya ha tenido ocasión de referirse a la especial diligencia que requiere la deambulación en la oscuridad en recintos destinados a albergar espectáculos públicos (entre otros, Dictámenes Núm. 255/2012 y 26/2014), y en el supuesto que nos ocupa exige que reiteremos la necesidad de adoptar una mínima prudencia y extremar las precauciones en situaciones similares. En ese sentido, tal y como sugiere la compañía aseguradora, la perjudicada podría haber minimizado el riesgo existente si hubiera hecho uso de la posibilidad de solicitar ayuda al personal del teatro, "que cuenta con linternas y conoce las instalaciones".

A juicio de este Consejo, las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando deambula por un edificio público cuyo uso condiciona, además, su configuración arquitectónica (en este caso, la presencia de escalones). Lo que ha de

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, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo de este dictamen, debe desestimarse la reclamación presentada por

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE TINEO.