

Dictamen Núm. 46/2022

V O C A L E S :

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

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 24 de febrero de 2022, 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 10 de enero de 2022 -registrada de entrada el día 11 de ese mismo mes-, 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 mientras participaba en un curso de teatro en un centro municipal.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 13 de marzo de 2019, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída mientras participaba en un curso de teatro en un centro municipal.

Expone que el día 13 de febrero de 2019, sobre las 20:00 horas aproximadamente, mientras se desarrollaba la actividad del curso “Taller de Teatro” de la Universidad Popular de la Fundación Municipal de Cultura, sufrió una caída al tropezar con “el borde levantado de una de las moquetas” desplegadas en el suelo.

Señala que a consecuencia de la misma fue trasladada en ambulancia al Hospital, en el que se le diagnosticó una "fractura en la muñeca izquierda", dolencia por la que continúa en tratamiento y de baja laboral.

2. El día 1 de abril de 2019 la Jefa del Departamento de la Universidad Popular emite informe. En él indica que los hechos ocurrieron el día en que comenzaba el curso y, de acuerdo con la versión facilitada por el profesor, la afectada cayó al suelo "mientras realizaba un ejercicio colectivo" consistente "en caminar por el espacio de la clase, unas veces de frente y otras de espaldas". Dado el dolor que manifestaba, se requirió una ambulancia.

Por último, señala que la perjudicada "se reincorporó al curso y acude regularmente desde el 27 de febrero con actitud participativa, según señala el profesor".

3. Figura incorporada al expediente una diligencia de 12 de marzo de 2020, en la que consta que la interesada comparece ese día en el Servicio de Patrimonio municipal "a trámite de audiencia", momento en el que se le facilita una copia del expediente y se le concede un plazo de 10 días para efectuar alegaciones.

Con fecha 4 de junio de 2020, la reclamante presenta un escrito en el que, tras reprochar la inactividad municipal durante un año, fija la indemnización solicitada en seis mil cuatrocientos veintisiete euros con sesenta y siete céntimos (6.427,67 €) y propone la práctica de prueba testifical.

En cuanto al informe emitido por la responsable de la Universidad Popular, considera que "adolece de omisiones injustificadas", que enumera. Destaca que la caída "fue consecuencia de la inoportuna y defectuosa colocación de moquetas de color gris en el lugar donde se impartía la clase de teatro, actividad que conlleva la realización de ejercicios de calentamiento y expresión corporal que deben realizarse con total garantía para la integridad física de quienes participan en dicha actividad, garantizando su seguridad"; colocación que atribuye a la celebración en esas fechas de las actividades de la Feria Europea de Artes Escénicas para Niños y Niñas (FETEN). Además, pone de relieve que solo acudió a las clases en tres ocasiones tras el percance, ya

que al portar escayola no podía realizar adecuadamente los ejercicios físicos o parte de ellos.

Adjunta diversa documentación, entre la que se incluyen diversos informes médicos relativos a la lesión sufrida y fotografías del aula (tanto con la moqueta como sin ella).

4. Con fecha 17 de noviembre de 2021, se celebra en las dependencias municipales la práctica de la prueba testifical. Comparece como testigo una de las participantes en el curso de teatro, quien afirma que las moquetas “no estaban pegadas” y que sus juntas “estaban ligeramente levantadas”. Añade que la reclamante se cayó al tropezar durante la realización de un ejercicio que implicaba caminar hacia atrás, si bien, como se encontraba “de espaldas a ella”, la vio ya en el suelo, precisando que “cuando se empezaba a caminar sobre” las moquetas “se veía que se levantaban”.

5. Previa concesión de un nuevo trámite de audiencia, la reclamante presenta el 26 de noviembre de 2021 un escrito de alegaciones en el que expone que la declaración testifical confirma que el motivo de la caída fue “la indebida colocación” de la moqueta “y el levantamiento de sus bordes”.

6. Con fecha 7 de enero de 2022, la Técnica de Gestión y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razonan que “a la vista de las fotografías aportadas por la reclamante no existe en la moqueta (...) por sí solo un elemento generador de riesgo relevante, con la evidencia del hecho (de) que se” llevaron a cabo “varias actuaciones de danza y teatro sobre ella en (...) FETEN y no se produjo ningún” percance, sin que ocurriera “ningún otro accidente ni tropiezo salvo el de la reclamante”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 10 de enero de 2022, 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 el enlace correspondiente para acceder electrónicamente a su contenido.

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 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 Gijón está pasivamente legitimado como 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 "El derecho a reclamar prescribirá 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 13 de marzo de 2019, habiéndose producido la caída el día 13 de febrero de

ese mismo año, por lo que 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 del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecian diversas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. En primer lugar, observamos que no consta en el expediente que se haya remitido en debida forma a la interesada la comunicación prevista en el artículo 21.4 *in fine* de la LPAC, a cuyo tenor, “En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en la comunicación que se dirigirá al efecto al interesado dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud iniciadora del procedimiento en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente”. Al respecto, este Consejo ha venido insistiendo sobre la importancia de la corrección en la ejecución de este trámite, no constituyendo un mero e insustancial formalismo (entre otros, Dictámenes Núm. 180/2014 y 21/2019). En este sentido, se advierte que obviamente no puede suplir dicha formalidad la comunicación telefónica de “inicio del procedimiento”, del “número del expediente” y de “una explicación del procedimiento”, así como la indicación de que deberá presentar evaluación económica “cuando se produzca la sanación de sus lesiones”, que se

refleja en la diligencia expedida al efecto por la Técnica de Gestión del Servicio instructor al día siguiente de presentarse la reclamación.

En segundo lugar, reparamos en la falta de constancia en el expediente del oficio comunicando a la interesada la apertura del primer trámite de audiencia; comunicación que -según indica la reclamante en su escrito de alegaciones- habría tenido lugar telefónicamente tras haber requerido ella misma (por idéntica vía) al Ayuntamiento información sobre el estado del expediente. De esta afirmación cabe deducir que tal ausencia se debe a la inexistencia del correspondiente escrito; omisión que, al igual que la de la notificación relativa al inicio del procedimiento a que antes hemos hecho referencia, resulta reprochable al no ajustarse a las mínimas exigencias formales que por razones de seguridad jurídica deben revestir los actos administrativos. Al efecto, procede recordar que el artículo 70.1 de la LPAC define el expediente administrativo como “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa”, formado por “la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos” (apartado 2 del mismo precepto); prescripción que no cumple adecuadamente el proceder municipal seguido en lo concerniente a estos extremos.

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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída producida al tropezar con una moqueta desplegada en el suelo del aula en la que se celebraba un curso (“Taller de teatro”), organizado por la Fundación Municipal de Cultura del Ayuntamiento de Gijón.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de las lesiones alegadas, mientras que la realidad de la caída que las ocasiona y de las circunstancias en las que se produce resulta probada a la vista del resto de la documentación incorporada al expediente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En particular, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

A tales efectos, y teniendo en cuenta el contexto en el que se produjo la caída, debemos recordar que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) equipamientos de su titularidad (...). l) (...) ocupación del tiempo libre./ m) Promoción de la cultura y equipamientos culturales”. Dentro de este marco competencial, es evidente que la Administración municipal debe velar por el estado adecuado de aquellas instalaciones de su titularidad en aras de garantizar la seguridad de las personas, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los usuarios de las mismas riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

Al respecto, es doctrina de este Consejo que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de

modo que no cabe entender que el estándar de conservación y mantenimiento de las instalaciones de titularidad municipal, aplicable también al deber de vigilancia municipal inherente a ellas, alcance a la obligación de velar por que se elimine, de forma perentoria, toda anomalía o defecto existente que pueda suponer un riesgo, por limitado que este sea.

La interesada centra su imputación en la deficiente colocación de la alfombra, cuya adherencia no era plena al haberse instalado de forma provisional, lo que provocó su caída al introducir el "pie derecho con el borde levantado de una de las moquetas".

Sin embargo, las fotografías obrantes en el expediente evidencian la aptitud del elemento cuestionado para el desarrollo de actividades como la que la afectada realizaba, puesto que en una de ellas aparece precisamente revistiendo el suelo del espacio durante una actuación profesional de la feria artística que tuvo lugar en esas fechas, sin que siquiera indiciariamente se plantee que para tal evento se dispusieran elementos adicionales de sujeción. En este sentido, la propuesta de resolución pone de manifiesto que "sobre ella" se realizaron "varias actuaciones de danza y teatro" sin que se produjera ningún accidente -como tampoco ocurrió durante la impartición de las clases del curso al que asistía la perjudicada-. En ella también se destaca, en fin, la ausencia de "deformidades" o "pliegues" en la alfombra, sin que podamos considerar que la circunstancia de que su extremo estuviera "ligeramente" levantado -según calificación de la testigo presencial- implique, atendiendo al grosor de la moqueta que se aprecia en las imágenes, la existencia de un riesgo relevante y cualificado de caída para los alumnos, mayores de edad, de una actividad que, por su propia naturaleza, requiere de un cierto grado de movimiento al resultar inherente a la misma la expresión corporal.

En dichas circunstancias, este Consejo considera que los participantes en cursos, ya sean deportivos o de índole cultural, deben adoptar las mínimas precauciones necesarias y adecuadas a su tipología, acomodando su conducta a las condiciones manifiestas del entorno en el que se realizan, lo que sin duda permite prevenir accidentes, aunque desgraciadamente no siempre puedan evitarse.

A juicio de este Consejo Consultivo, 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 por el simple hecho de que ocurran en un espacio público.

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

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.