



Resolución 2022R-1182-21 del Ararteko, de 14 de noviembre de 2022, que recomienda al servicio Durango Kirolak del Ayuntamiento de Durango que devuelva a la persona reclamante el importe abonado en concepto de reserva de pista de pádel.

Antecedentes

1. El reclamante presentó una queja, en la que sometía a la consideración del Ararteko la respuesta de Durango Kirolak, porque ese servicio había desestimado su solicitud, de devolución del importe abonado, en concepto de reserva de pista de pádel para el día 22 de abril de 2021, entre las 10 y las 11.30 h de la mañana.

Según exponía el afectado, no pudo hacer uso la cancha alquilada, ya que durante esa jornada las instalaciones deportivas municipales permanecieron todo el día cerradas, debido a que los y las trabajadoras del complejo Campos Arripausueta secundaron una convocatoria de huelga contra la temporalidad en el empleo público.

La justificación que adujo Durango Kirolak, para no atender la solicitud, se concretó en un e-mail, en el que indicaba que:

“Buenos días:

Según el artículo 28.2 de la Constitución Española «Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses.» Dicho derecho es un derecho fundamental.

Los trabajadores no tienen derecho de preavisar en caso de que decidan realizar una huelga, por lo tanto Durango Kirolak no puede saber con antelación si sus instalaciones van a permanecer abiertas o no.

En cuanto al reembolso que solicita:

Tal y como recoge el «Reglamento General de personas usuarias y normativa de uso de las instalaciones deportivas.»

1.2. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PERSONAS USUARIAS. 7. Las personas abonadas y usuarias podrán solicitar la devolución del servicio contratado en caso de incidencia o suspensión del servicio (averías en el mobiliario o en las instalaciones). No se procederá a la devolución por motivos meteorológicos o de fuerza mayor (incluida la huelga legal).

Saludos, Durango Kirolak”.

El afectado no compartía la decisión, porque, a su juicio, obviaba que: *“La imposibilidad de realización de la actividad no ha sido por causa imputable al obligado al pago y se está produciendo un enriquecimiento injusto a favor del*





Ayuntamiento en perjuicio del usuario de este servicio. El servicio de pista de pádel no se prestó con motivo del ejercicio del Derecho de Huelga por parte de los trabajadores del Centro, y si bien esa inactividad no es imputable al Ayuntamiento tampoco es imputable a los usuarios/as afectados, quienes en definitiva dejan de beneficiarse del servicio que han concertado y pagado. Consideramos que la NO devolución de la cantidad pagada supone un enriquecimiento injusto de Administración Pública a la que le falta el justo título para conservar el valor ingresado –sea este pequeño o grande- ya que no se ha seguido la finalidad para el que fue abonado.”

2. A la vista de la queja, esta institución solicitó al Ayuntamiento de Durango la reconsideración de la decisión adoptada, sobre la base de las previsiones recogidas en el art. 49 de la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales del Territorio Histórico de Bizkaia. En todo caso, se interesó, también, de esa entidad local que valorase y se pronunciara expresamente sobre el contenido de las alegaciones esgrimidas por la persona reclamante.
3. En su respuesta, el servicio Durango Kirolak se ha reafirmado en su valoración inicial de la reclamación, sobre la base de las previsiones que recoge el Reglamento General de personas usuarias y normativa de uso de las instalaciones deportivas en su epígrafe 1.2. apartado 7.

Consideraciones

1. La queja recoge el desacuerdo de un ciudadano con la consideración de una huelga legal que afecta a la propia plantilla, como una situación de fuerza mayor, que impediría hacer efectiva la devolución de las cantidades previamente abonadas, en concepto de precio público por la reserva o alquiler de una cancha de pádel para su uso entre las 10:00 a 11:30 h. del día 22 de abril de 2021, en el complejo Campos Arripausueta, cuando materialmente no se pudo iniciar la prestación del servicio específicamente contratado: la disponibilidad de una pista para poder jugar al pádel durante el horario reservado, porque durante toda esa jornada el complejo Campos Arripausueta permaneció cerrado al público, como consecuencia del legítimo ejercicio del derecho a la huelga de las trabajadoras y los trabajadores de esas instalaciones.

Se ha de partir de que el servicio abonado por este ciudadano y que se vio afectado por el desarrollo de la jornada de huelga, hasta el punto de que la persona reclamante no pudo acceder al espacio reservado, no se enmarcaba en el ámbito de las prestaciones y servicios asociados al pago de un abono a las instalaciones deportivas municipales de Durango, ni en la práctica de una actividad o un curso programado con carácter mensual o trimestral, sino que consistía en una actividad



estrictamente puntal y esporádica que comprendía y se agotaba en la disponibilidad de la cancha de pádel, para poder jugar en ella, entre las 10 y las 11:30 h del día 22 de abril de 2021.

2. La referencia que realiza el Reglamento general del servicio Durango Kirolak, a la naturaleza jurídica de la contraprestación económica que satisface la persona *usuaria esporádica* de ese servicio por el derecho a poder disfrutar de un espacio dentro de las instalaciones deportivas municipales como precio público no es una cuestión baladí, porque de esa naturaleza jurídica se van a derivar una serie de consecuencias jurídicas que no parece que haya incorporado, a nuestro juicio, convenientemente Durango Kirolak en su Reglamento general.

La norma que regula los recursos de las entidades locales en el Territorio Histórico de Bizkaia es la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales. Esta norma concreta la regulación básica a la que se deben acomodar las entidades locales. En concreto, en los arts. 44 a 50 se precisan las características que definen los precios públicos, quiénes están obligados a su pago, cuándo se pueden cobrar precios públicos, etc.

Se ha de apuntar que tienen la consideración de precios públicos las contraprestaciones pecuniarias que se satisfacen por la prestación de servicios o la realización de actividades, efectuadas en régimen de Derecho público, cuando, prestándose también tales servicios o actividades por el sector privado, éstas derivan de una previa solicitud voluntaria de la ciudadanía.

La Norma Foral 9/2005, al abordar el concepto de obligado al pago de un precio público, impone que: *“Estarán obligados al pago de los precios públicos quienes se beneficien de los servicios o actividades por los que deban satisfacerse aquéllos.”* (art. 46)“

Asimismo, en relación con el cobro de los precios públicos por parte de las entidades locales, esta norma foral en su art. 49 incide en que:

- “1. La obligación de pagar el precio público nace desde que se inicie la prestación del servicio o la realización de la actividad, si bien las Entidades Locales podrán exigir el depósito previo de su importe total o parcial.*
- 2. Cuando por causas no imputables al obligado al pago del precio, el servicio o la actividad no se preste o desarrolle, procederá la devolución del importe correspondiente.*
- 3. Las deudas por precios públicos podrán exigirse por el procedimiento administrativo de apremio.”*





- “1. Prezio publikoa ordaintzeko beharra zerbitzua ematen edo jarduera burutzen hasten den unetik sortzen da, baina toki erakundeek zenbateko osoa edo zati bat aldez aurretik gordailutzea eskatu ahal izango dute.*
- 2. Prezioa ordaindu beharra duenari egotzi ezin zaizkion arrazoiengatik zerbitzua edo jarduera ematen edo egiten ez bada, dagokion zenbatekoa itzuliko zaio.*
- 3. Prezio publikoen ondoriozko zorrak premiamenduzko administrazio prozeduraren bidez eskatu ahal izango dira.”*

De la lectura de estos preceptos, que vinculan la actuación de todas las entidades locales en el Territorio Histórico de Bizkaia, se infiere, que, para poder hablar de una personas obligada al pago de un precio público es preciso que la persona solicitante se beneficie de alguna manera de la prestación del servicio o de la realización de la actividad por la que debe abonar la contraprestación pecuniaria, de forma que si no existe o se puede identificar un cierto beneficio tangible vinculado a la actividad o al servicio, no nos encontraríamos en presencia de una persona obligada al pago de un precio público. Igualmente de la lectura de estos preceptos se desprendería que si no se llega a iniciar la prestación del servicio o la realización de la actividad no nace la obligación de su pago y por tanto, la administración no podría exigir el abono del precio público asociado. Además, en tercer lugar, se anudaría como consecuencia que, en caso de que se hubiese pagado previamente el importe del precio público, la administración local sólo podría retener legalmente y, por tanto, no devolver los importes ya abonados, cuando el servicio o la actividad no se llegue a prestar por una causa imputable al obligado al pago.

Si trasladamos estas previsiones de los precios públicos al concreto caso planteado deberíamos concluir que el reclamante en queja no estaba obligado a abonar el precio público, porque no se derivó para él utilidad alguna del pago de una reserva para el uso de una cancha de pádel. Asimismo, tendríamos que reconocer que no nació la obligación de pago del precio público, porque no pudo materializarse el objeto de la reserva, ya que no le fue posible acceder a la pista de pádel, pues las instalaciones deportivas municipales permanecieron cerradas al público durante todo ese día, a consecuencia de la huelga.

En consecuencia, debería resultar pacífico que si no concurrió el presupuesto que habilitaba a la administración a reclamar el pago del precio público, que no era otro que la puesta a disposición del usuario de la cancha de pádel, en condiciones adecuadas, para que durante el lapso de tiempo reservado, pudiese ser utilizarla para jugar a pádel, esa entidad local no puede retener legal y legítimamente la cantidad previamente abonada.

La obligación que incumbía a ese servicio municipal de deportes en contrapartida a la obtención del ingreso público, en un caso como este de reserva de una pista de



pádel, se limitaba a no impedir el uso durante el tiempo asignado, esto es, le correspondía poner a disposición del solicitante la cancha o lo que es lo mismo, debía dejar utilizar el concreto equipamiento para la finalidad contratada, durante el lapso de tiempo fijado en la reserva.

Resulta claro que, en el caso concreto, Durango Kirolak no puso a disposición del reclamante la cancha de pádel entre las 10 a las 11:30 h del día 22 de abril de 2022, con el equipamiento de luz y servicios necesarios, para que el solicitante pudiese utilizarla adecuadamente para jugar. El desarrollo de la jornada de huelga, impidió al servicio Durango Kirolak atender la obligación que le incumbía en contrapartida al ingreso del precio público. Ahora bien, esa concreta causa que impidió el inicio de la actividad contratada: el legítimo ejercicio del derecho de huelga de los trabajadores de la propia plantilla del servicio municipal de deportes, en modo alguno, resulta imputable al promotor de la queja y solicitante de la reserva, por lo que debemos concluir e incidir en la procedencia de la devolución del precio público previamente abonado.

Se ha de subrayar que no nos encontramos en el supuesto de que abonado el importe del precio público, el solicitante de la reserva no acude al recinto o no lo utiliza, por la razón que fuese, a pesar de que el espacio se ha encontrado en todo momento a su total disposición para que pueda disfrutarlo.

3. Durango Kirolak aduce la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor como eximente de su responsabilidad frente al reclamante.

Nuestro Código Civil, en el artículo 1105 aborda la fuerza mayor y reconoce que: *"Fuera de los casos expresamente mencionados en la ley, y de los que así lo declare la obligación, nadie responderá de aquellos sucesos que no hubieran podido preverse, o que, previstos, fueran inevitables."*

La defensa de esa argumentación supone colocar al mismo nivel de imprevisibilidad y de inevitabilidad sucesos tan dispares entre sí como una jornada de huelga convocada públicamente y que afecta a la propia plantilla de trabajadores y un terremoto o un naufragio, que son alguno de los ejemplos que la doctrina científica habitualmente ofrece de casos de fuerza mayor.

El Ararteko no puede compartir esa equiparación, porque, como ya se ha apuntado, ese servicio municipal de deportes no puede obviar las obligaciones que le impone y se derivan de los arts. 46 y 49 de la Norma Foral 9/2005, de 16 de diciembre, de Haciendas Locales.

Asimismo, y a mayor abundamiento, se ha de poner de manifiesto que, la doctrina de los tribunales de justicia civiles, tampoco es proclive a admitir como un





supuesto de fuerza mayor el legítimo ejercicio del derecho a la huelga de la propia plantilla.

En nuestro ordenamiento, la obligación de reparar los daños y perjuicios causados es exigible no sólo en relación con los actos y omisiones propios, (art. 1902 del Código Civil) sino que también se exige en relación con los actos y omisiones de las personas por quienes se debe responder (art. 1903 CC).

En concreto, el art. 1903 del Código Civil, precisa que son igualmente responsables *“los dueños o directores de un establecimiento o empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieran empleados, o con ocasión de sus funciones.”*

Los tribunales de justicia han tenido múltiples ocasiones de pronunciarse sobre la incidencia y consecuencias de una huelga en los derechos de las personas consumidoras y usuarias, en particular, en sector del transporte aéreo. Una doctrina que, a nuestro juicio, resulta particularmente clarificadora.

El Reglamento (CE) nº 261/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de febrero de 2004, por el que se establecen normas comunes sobre compensación y asistencia a los pasajeros aéreos en caso de denegación de embarque y de cancelación o gran retraso de los vuelos, admite que el transportista aéreo está exento de su obligación de compensar a los pasajeros conforme al artículo 7 de este Reglamento, si puede probar que la cancelación o el retraso igual o superior a tres horas a la llegada se debe a circunstancias extraordinarias que no podrían haberse evitado, incluso si se hubieran tomado todas las medidas razonables.

El considerando 14 del preámbulo de este reglamento, recoge entre los supuestos que podrían llegar a constituir circunstancias extraordinarias, a título ejemplificativo: *“las huelgas que afecten a las operaciones de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo”*.

Ahora bien, de esa mera mención en el preámbulo, no se infiere que todas las huelgas sean necesariamente y de modo automático, una circunstancia extraordinaria que exonera de la obligación de compensar.

Antes bien, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante TJUE) en su sentencia de 17 de abril de 2018, Caso Krüsemann y otros, ha insistido en que: *“35. En efecto de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia se desprende que un suceso imprevisto no tiene que ser necesariamente calificado de “circunstancias extraordinarias” en el sentido referido en el apartado anterior, sino que cabe la posibilidad de considerar que tal incidente es inherente al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo en cuestión (véase, en este sentido, la sentencia*





de 17 de septiembre de 2015, Van del Lans, C-257/14, EU:c:2015:618, apartado 42)” (STJUE, de 17 de abril de 2018, Sala 3ª, Krüsemann y otros, asunto C-195/17 y otros, ECLI:EU:C:2018:258)

De manera que: *“pueden calificarse de «circunstancias extraordinarias», en el sentido del artículo 5, apartado 3, del Reglamento n.º 261/2004, los acontecimientos que, por su naturaleza o su origen, no sean inherentes al ejercicio normal de la actividad del transportista aéreo afectado y escapen al control efectivo de este”*. (Sentencia de 4 de mayo de 2017, Pešková y Peška, C-315/15, ECLI:EU:C:2017:342, apartado 22).

Ahora bien, cuando el TJUE reconoce que las huelgas externas pueden considerarse supuestos de fuerza mayor o en palabras del Reglamento 621/2004 calificarse de circunstancias extraordinarias, exige, además, de que la huelga haya sido llevada cabo por personal ajeno a la aerolínea que ésta haya adoptado todas las medidas necesarias para evitar la cancelación del vuelo. Así en su sentencia de 23 de marzo de 2021 afirma que:

“42. Así, al indicar, en el considerando 14 del Reglamento n.º 261/2004, que pueden producirse circunstancias extraordinarias, en particular, en caso de huelgas que afecten a las operaciones de un transportista aéreo encargado de efectuar un vuelo, el legislador de la Unión quiso hacer referencia a huelgas externas a la actividad del transportista aéreo afectado. De ello se desprende que pueden constituir «circunstancias extraordinarias», en el sentido del artículo 5, apartado 3, de dicho Reglamento, movimientos de huelga seguidos por los controladores aéreos o el personal de un aeropuerto (véase, en este sentido, la sentencia de 4 de octubre de 2012, Finnair, C-22/11, ECLI:EU:C:2012:604).

Ahora bien, para quedar exonerada del pago de la compensación, no basta con que la huelga haya sido llevada a cabo por controladores aéreos, esto es, por personal ajeno a la aerolínea. Ya se ha mencionado en anteriores ocasiones que debe demostrar, además, que adoptó todas las medidas necesarias para evitar la cancelación del vuelo, ya sea mediante previsión de una reserva de tiempo suficiente como para ofrecer alternativas de vuelos comparables a la del vuelo cancelado, o bien, justificando que se tomaron las medidas razonables para evitar la convocatoria de la huelga.”

Dicho de otra manera, de estas sentencias se desprende que el derecho a la compensación de los pasajeros afectados dependerá de si la aerolínea es o no responsable de gestionar la huelga. Es decir, dependerá de si los trabajadores que participan en la huelga son personal de la aerolínea (huelga interna) o si, por el contrario, son terceros que no guardan relación alguna con las capacidades de





organización de la aerolínea (huelga externa). De manera que sólo en este último supuesto sería posible, en algunos casos, exonerar de responsabilidad a la aerolínea, por la concurrencia de una circunstancia extraordinaria.

Compartimos con ese servicio, como no puede ser de otro modo, que Durango Kirolak no podía, ni debía interferir en el ejercicio del derecho de huelga de sus trabajadoras y trabajadores. Ahora bien, una vez convocada públicamente la jornada de huelga, que afectaba también a su propia plantilla, el paro era conocido y por tanto, resultaba ya previsible para ese servicio que podía tener incidencia en el normal funcionamiento de las instalaciones deportivas municipales el día 22 de abril de 2021, por lo que ese servicio de deportes pudo haber evitado las consecuencias lesivas para este usuario esporádico, anulando la reserva y procediendo a la devolución de su importe.

Por todo ello, en conformidad con lo preceptuado en el art. 11 b) de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula esta institución, el Ararteko formula al Ayuntamiento de Durango la siguiente

RECOMENDACIÓN

Que proceda a la devolución de las cantidades abonadas por el reclamante, en concepto de alquiler de una cancha de pádel, porque Durango Kirolak no llegó a poner a su disposición la pista, para el desarrollo de la actividad en el momento y en el día reservado. La puesta a disposición de la cancha constituye la única justificación que permitiría a ese servicio cobrar el precio público.

Asimismo, el Ararteko considera necesario que se modifiquen las previsiones del Reglamento General de personas usuarias y normativa de uso de las instalaciones deportivas y se excluya la referencia a la huelga legal como un supuesto de fuerza mayor.

