

Dictamen Núm. 234/2021

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

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

Secretario General:  
*Iriondo Colubi, Agustín*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 11 de noviembre de 2021, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 3 de septiembre de 2021 -registrada de entrada el día 9 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por ....., por las lesiones sufridas tras resbalar en la rampa de acceso a un parque público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** El día 30 de junio de 2020 el interesado, asistido por una letrada -cuya representación se acredita posteriormente mediante poder *apud acta*-, presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones derivadas de una caída ocurrida sobre las 10:30 horas del 27 de septiembre de 2019 en la rampa de acceso al parque ..... Atribuye el percance a un resbalón en la citada rampa, que -según señala-

“siempre se encuentra con el pavimento húmedo por consecuencia de lo sombrío de la zona y la climatología habitual, circunstancia esta sobradamente conocida por el Ayuntamiento”.

Considera que el accidente fue consecuencia del “mal pavimentado de la vía pública, que había sido reformado en fechas inmediatamente anteriores a la caída con materiales que no evitaban el deslizamiento (...) a la luz de las pruebas que se practicarán en este expediente (...). La caída vino provocada por un pavimento inadecuado de la vía pública en que se produjo la caída, de inclinación importante y con una climatología permanentemente húmeda por consecuencia de lo sombrío de la zona, cuya competencia y conocimiento corresponde a este Ayuntamiento de Langreo, teniendo en cuenta” que el interesado “conoce incluso de (...) denuncias interpuestas por otros vecinos de la zona que han padecido circunstancias similares con posterioridad a las obras de reforma realizadas (...), sin que el servicio correspondiente haya realizado aún a la fecha modificación alguna en los materiales o composición del pavimento”.

Señala que tras la caída y como consecuencia de la misma acudió al Hospital Valle del Nalón, donde le fue diagnosticada una “fractura del tercio medio de la clavícula izquierda, por lo que se le practicó inmovilización del hombro con sling, quedando citado para revisión el 30 de octubre de 2019”. Tras constatarse en revisiones efectuadas en el Servicio de Traumatología del Hospital ..... los días 30 de octubre y 11 de diciembre de 2019 la falta de consolidación de la lesión sufrida, siguió tratamiento rehabilitador en su domicilio debido al estado de alarma declarado como consecuencia de la Covid 19, encontrándose a la fecha de presentación de este escrito -según refiere- pendiente de una “nueva cita para el día 15 de julio de 2020, en espera de nuevas radiografías para valorar la evolución de la fractura y, en su caso, rehabilitación ambulatoria”. Por este motivo, “aún no es posible concretar la cuantía económica a reclamar en concepto de indemnización”.

Identifica como testigo de los hechos, solicitando su declaración como medio de prueba, a “su pareja y conviviente (...), quien le esperaba en la ventana del domicilio, como cada día, visualizando la caída”.

Adjunta diversos informes clínicos y ocho fotografías en detalle de la rampa en la que se habría producido la caída.

**2.** Mediante Decreto del Concejal Delegado de Régimen Interior, Personal, Transporte y Policía del Ayuntamiento de Langreo de 17 de julio de 2020, se designan instructora y secretaria del procedimiento, dejándose constancia en el mismo del plazo para resolver y de los efectos del silencio administrativo.

**3.** El día 31 de julio de 2020, los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informan “que, realizada visita a la zona, se puede comprobar que dicho acceso tiene una anchura de 2,85 m, está pavimentado con hormigón impreso, en buen estado, sin irregularidades, con rugosidad; la zona en cuestión está despejada de árboles de gran porte./ Cabe señalar asimismo que existen otros dos accesos a dichas pistas”.

Se adjuntan tres fotografías de la rampa de acceso al parque.

**4.** El Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo informa, con fecha 13 de agosto de 2020, que “consultados los archivos obrantes en esta Policía Local no nos consta intervención policial alguna en relación con el asunto de referencia”.

**5.** El día 28 de agosto de 2020 tiene lugar la comparecencia en las dependencias municipales de la testigo propuesta por el reclamante. Toma parte en este acto la letrada que asiste al interesado.

En cuanto a los hechos ocurridos, la testigo cree recordar que “el día 27 de septiembre de 2019, cuando el reclamante salió a pasear a los perros alrededor de la zona donde vive, llegando como es habitual en él a la zona del parque existente en dicho lugar, situación que vio porque se encontraba

asomada a la ventana de la vivienda que comparten, observó que a la vuelta de dar el paseo caía al suelo en una rampa porque resbaló en la misma”. Indica que “no pudo salir de su vivienda para auxiliarlo, pero sí comprobó que el accidentado se levantó y se acercó hasta casa, procediendo acto seguido a dirigirse al Hospital ..... en su propio vehículo y conduciendo el reclamante”, y precisa que “se quejaba (...) de un brazo (clavícula)”. Respecto a “las condiciones climatológicas de ese día (...), manifiesta que no llovía, pero que dada la hora había humedad en el suelo por el rocío de la noche”. Afirma que “el lugar coincide con las fotos obrantes en el expediente”, y sitúa “la caída en la parte inferior de la rampa”.

A preguntas planteadas por la letrada del interesado, la testigo declara que “algún vecino protestó ante el Ayuntamiento por el estado del pavimento”, que se “reparó o colocó (...) nuevo, al menos en la rampa”, pero que ello “no había solucionado el estado resbaladizo del mismo”. Reitera que vio al reclamante resbalar en la rampa, y reseña que la hija de este les acompañó al hospital, si bien “no estaba presente cuando resbaló el accidentado”.

**6.** El día 4 de diciembre de 2020, los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informan que, “como complemento a anterior informe, el acceso al que se refiere fue realizado nuevo con hormigón impreso, no obrando en este Servicio notificación o denuncia escrita referente a incidencias sobre el nuevo pavimento./ Cabe señalar asimismo que existen otros dos accesos a dichas pistas”.

**7.** Con fecha 15 de abril de 2021 un letrado, en nombre y representación de la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Langreo, presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que señala que, “aun en el supuesto hipotético” de que se tenga por probado que “la caída se produce por la causa indicada en la reclamación, negamos que exista vínculo causal idóneo entre los daños que se reclaman y el funcionamiento del Ayuntamiento de Langreo, por cuanto consta acreditado (...) con el informe de los Servicios Operativos y su

ampliación, a los que nos remitimos, y que goza de la presunción de objetividad, imparcialidad, y veracidad, sin que haya sido contradicho con ninguna otra prueba (...), que el lugar de la caída `está pavimentado con hormigón impreso, en buen estado, sin irregularidades, con rugosidad; la zona en cuestión está despejada de árboles de gran porte´. En definitiva, no consta ninguna deficiencia y debe descartarse igualmente que entre las circunstancias concurrentes se encuentra el hecho (de) que el lesionado era, tal y como reconoce, vecino de la zona y el lugar era igualmente conocido por ser trayecto habitual. En definitiva, nada se ha probado sobre la supuesta resbaladidad del pavimento, mostrando las fotografías aportadas que el mismo se encontraba en perfecto estado (de) mantenimiento y conservación, sin ninguna irregularidad ni grave ni leve, pudiendo deberse el `resbalón´ a cualquier causa imputable al propio perjudicado. El Ayuntamiento ha funcionado dentro de los límites impuestos por los estándares de eficacia razonablemente exigibles en la prestación del servicio de mantenimiento y seguridad de dicho apeadero (*sic*), no concurriendo por ello la nota de antijuridicidad del daño, que solo surge, según la jurisprudencia aplicable, a partir del momento en que los defectos en la prestación del servicio público rebasan tales límites, ya que solo entonces cede el deber jurídico del particular de soportar el resultado lesivo”.

**8.** Dispuesta la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, el día 27 de mayo de 2021 la representante del interesado presenta en el registro municipal un escrito en el que solicita la “suspensión del plazo para formular alegaciones en trámite de audiencia con concesión de nuevo plazo en cuanto disponga de la documentación médica al efecto de cuantificar económicamente la reclamación, y subsidiariamente proceda a prorrogar o ampliar el plazo para la presentación de alegaciones (...) por otros 10 días más, a los efectos de poder aportar al expediente la documentación y cuantificación económica”.

Mediante Resolución de 3 de junio de 2021, la Instructora del procedimiento acuerda “una ampliación del plazo de audiencia por otros cinco días”.

9. El día 21 de junio de 2021, la representante del perjudicado presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que comunica que el 15 de julio de 2020 el lesionado acudió al Servicio de Traumatología del Hospital ..... y que, tal y como figura consignado en el informe médico que se acompaña, se apreció “una evolución de 10 meses, con poco dolor, planteando su clavícula molestias con el cinturón de seguridad de su vehículo y al hacer determinados (movimientos); en la radiografía se observa la falta de consolidación de la fractura, valorando (...) intervención quirúrgica que, de momento, y por voluntad del paciente ante las circunstancias sanitarias generales no se ha practicado”.

En esta situación, la letrada que representa al reclamante considera que “a efectos del presente procedimiento” puede entenderse “estabilizada la lesión con fecha 15 de julio de 2020”.

Partiendo de esta fecha, y aplicando el baremo establecido para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, solicita para su representado una indemnización de diecinueve mil quinientos treinta y cuatro euros con setenta y tres céntimos (19.534,73 €).

En lo que respecta al fondo de la reclamación, indica que “en el caso que nos ocupa resulta probado que el daño alegado se produce debido a la caída, y que esta tiene lugar como consecuencia del incorrecto estado de la vía pública de titularidad municipal en que se produjo (...), que ya ha sido en varias ocasiones objeto de advertencia a esta Corporación por los vecinos sin que se haya procedido a su corrección por el Ayuntamiento, no existiendo fuerza mayor en la caída producida, ni tampoco culpa exclusiva de la víctima, como pretenden tanto esta Corporación municipal como la compañía aseguradora de referencia./ Nótese que, si bien era de reciente instalación el hormigón impreso (...) en la zona (...), las circunstancias climatológicas, la ubicación del lugar siempre sombrío y húmedo” debieron haberse “tenido en cuenta a la hora de valorar el material a aplicar al solado por los servicios del Ayuntamiento, y lejos de evitar caídas, se provocan por ser un material que evite deslizamientos (*sic*).

A tales efectos, le consta a este interesado al menos una comunicación al Ayuntamiento en tal sentido por parte de una vecina (...), quien presentó (...) escrito para revisión de dicho solado y con advertencia del peligro para los vecinos en el mes de diciembre de 2019". En prueba de esta última afirmación se acompaña una copia de la solicitud formulada por la citada vecina el 4 de diciembre de 2019 en el registro del Ayuntamiento de Langreo.

**10.** Con fecha 1 de septiembre de 2021, los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo incorporan al procedimiento un nuevo informe en el que se reafirman en el "elaborado por el técnico anterior" y acompañan "la documentación técnica de los productos utilizados en el pavimento del acceso descrito (...). Aclarar que la técnica del hormigón impreso está autorizada para utilizarse en zonas exteriores, incluso en piscinas. El Paviland Impreso es el producto que ha sido utilizado en el citado acceso, da color al hormigón y como su modo de empleo cita ha de utilizarse con el hormigón aún fresco".

Se adjuntan diversas fichas explicativas de los productos utilizados, en los que además de su descripción y composición se recogen las principales características y aplicaciones y el modo de empleo de cada uno de ellos.

**11.** El día 2 de septiembre de 2021 la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, tras reconocer la necesidad de que los pavimentos de los espacios urbanizados sean antideslizantes, además de estables, duros y cumplir con las exigencias de resbaladidad impuestas tanto por la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, como por el Código Técnico de la Edificación, razona con base en lo informado por parte de los Servicios Operativos municipales que el pavimento de la rampa en la que se produjo la caída sufrida por el interesado "está realizado a base de hormigón impreso y con rugosidad, sin irregularidades apreciables" y sin que por parte de interesado "se haya demostrado ni fundado en informe pericial alguno que no cumple las exigencias descritas, más allá de sus simples afirmaciones de que se

trata de un suelo resbaladizo y sin que puedan admitirse a estos efectos las posibles denuncias de una vecina presentada con posterioridad al día de la caída". A mayor abundamiento, fundamenta el sentido desestimatorio de la reclamación en el hecho de que el interesado "era plenamente conocedor, y así lo expresa en su escrito, de lo sombrío de la zona, por pasear frecuentemente por el parque y residir frente al mismo. A ello ha de sumarse que existen otros dos accesos, además de la rampa, uno con escaleras (...), sin que hubiera hecho uso de ellos, a pesar de conocer el posible estado de la rampa". Finalmente, pone de relieve que "el material usado en la rampa (hormigón impreso), aspecto que no ha sido desvirtuado de forma alguna por el reclamante, es un material usado en la generalidad de todos los parques y zonas de mucho tránsito en España debido a sus características de durabilidad, resistencia y transpirabilidad, lo que le permite absorber el agua rápidamente, por lo que es hasta utilizado en zonas de piscinas".

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de septiembre de 2021, 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 Langreo objeto del expediente núm. ....., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

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 Langreo, 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 el interesado activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

El Ayuntamiento de Langreo 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 “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 30 de junio de 2020, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 27 de septiembre de 2019, 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 de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, observamos que una vez evacuado el trámite de audiencia, tras las alegaciones presentadas por el reclamante el día 21 de junio de 2021 y a raíz de las mismas -tal y como se desprende de los antecedentes de la propuesta de resolución sometida a nuestra consideración-, con fecha 1 de septiembre de 2021 los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo incorporan al expediente un nuevo informe, el tercero en este procedimiento, en el que además de reafirmarse en lo informado con anterioridad se hace una descripción de la composición y características técnicas del material que recubre el pavimento de la rampa en la que se produjo la caída sufrida por el reclamante, acompañado de diversas fichas explicativas de los productos utilizados en las que se recogen las aplicaciones y el modo de empleo de cada uno de ellos. Al día siguiente de la incorporación al expediente de este nuevo informe, y sin haber dado traslado de su contenido al reclamante, la Instructora del procedimiento elabora su propuesta de resolución desestimatoria fundamentada, entre otros razonamientos, en las aclaraciones realizadas por los Servicios Operativos en el referido informe de 1 de septiembre de 2021.

Con relación al trámite de audiencia, y como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo (entre otros, Dictamen Núm. 321/2017), es necesario recordar que una constante jurisprudencia del Tribunal Supremo establece que la omisión del trámite de audiencia "solo determinará la anulabilidad del acto dictado en el procedimiento en que se omitió si dio lugar a una indefensión real y efectiva del interesado. En este sentido, y por todas, puede verse la Sentencia de 16 de noviembre de 2006 (...), en la que, con cita de otras, se recuerda también que para afirmar si se produjo o no esa situación de indefensión real y efectiva han de valorarse las circunstancias singulares de cada caso en concreto" (por todas, Sentencias de 12 de diciembre de 2008

-ECLI:ES:TS:2008:6845- y 15 de marzo de 2012 -ECLI:ES:TS:2012:1742-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Secciones 4.<sup>a</sup> y 5.<sup>a</sup>, respectivamente).

A su vez, este Consejo viene advirtiendo con reiteración (entre otros Dictámenes Núm. 174/2016, 76/2018 y 114/2020) acerca de la importancia del trámite de audiencia, ya que posibilita a los afectados en el expediente el ejercicio de cuantos medios puedan disponer en la defensa de su derecho.

Es sabido que la finalidad del procedimiento no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada. Con tal propósito, la tramitación debe integrar la aportación de elementos de decisión, tanto por el propio órgano instructor -de acuerdo con los principios de impulsión de oficio e inquisitivo- como por otros órganos administrativos, mediante la incorporación de informes, preceptivos o necesarios, y los presentados por los interesados, quienes, en aras de la ineludible preservación del principio de contradicción, podrán adjuntar cuantos datos consideren pertinentes en defensa de sus derechos e intereses legítimos y desplegar la actividad probatoria que estimen suficiente a tal fin.

Aplicado lo anterior al presente caso, este Consejo Consultivo entiende que se ha podido causar indefensión al reclamante, toda vez que el principal reproche que el mismo dirige al funcionamiento del servicio municipal implicado y sobre el que gira toda su reclamación es la supuesta inadecuación de los materiales utilizados en el recubrimiento del pavimento de la rampa en la que se produjo su caída. Sin embargo, no existe constancia de que el interesado haya tenido acceso al informe incorporado al expediente por los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo el 1 de septiembre de 2021, y por tanto se le ha privado de la oportunidad de formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes en apoyo de su pretensión, de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de la LPAC. Todo ello teniendo en cuenta que el referido informe alcanza singular trascendencia a la hora de analizar la responsabilidad patrimonial aquí planteada, como revela

la propuesta de resolución, cuyo sentido desestimatorio se motiva, siquiera sea parcialmente, en su contenido.

Por ello, esta irregular anticipación del trámite de audiencia en la forma en la que el mismo ha sido evacuado en el presente procedimiento ha de ser necesariamente subsanada, retrotrayéndolo al momento oportuno para que, una vez corregido el vicio señalado, se pueda emitir dictamen por este Consejo Consultivo entrando a conocer el fondo del asunto.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta solicitada; que debe retrotraerse el procedimiento a fin de practicar un nuevo trámite de audiencia y, una vez sustanciado este y formulada nueva propuesta de resolución, recabar de este Consejo el preceptivo dictamen.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.