

Dictamen Núm. 60/2024

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 4 de abril de 2024, 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 23 de enero de 2024 -registrada de entrada el día 31 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Avilés formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída al resbalar sobre una pasarela metálica mojada por la lluvia.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 3 de febrero de 2023, la interesada presenta en el Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Avilés- por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública.

Expone que “el día 24 de junio de 2022, sobre las 20:50 horas, cuando caminaba por la rampa metálica que une el Parque con la” sufrió una caída como consecuencia de la nula adherencia de dicha rampa, la cual se

encontraba mojada por la lluvia y, a pesar de ello, abierta al paso de los viandantes sin señalización alguna advirtiendo del riesgo”.

Refiere que a causa del percance padeció una “fractura-luxación trimaleolar del tobillo derecho” que tuvo que ser reducida mediante osteosíntesis en el Hospital Señala que recibió el alta hospitalaria el 9 de julio de 2022, pautándosele “caminar con ayuda de bastones sin apoyar la pierna derecha”, que tenía inmovilizada, y permaneciendo en dicha situación hasta el día 9 de agosto de 2022, fecha en la que se le recomienda mantener la “pierna en alto cuando esté sentada”. Tras acudir a la sanidad privada, se le pauta rehabilitación, recibiendo 45 sesiones de fisioterapia, y el día 12 de enero de 2023 recibe el alta de incapacidad temporal y se reincorpora al trabajo.

Respecto de la relación de causalidad, afirma que el Ayuntamiento de Avilés, en cuanto titular de la vía, “es competente no solamente para su adecuación y mantenimiento, sino para la vigilancia, control y exigencia de que” esta “se encuentre en las debidas condiciones de seguridad en todo momento”. Indica que en este caso concreto “la rampa donde se produjo la caída no se encontraba en las condiciones de seguridad adecuadas”, pues estaba “húmeda porque había llovido y con muy poca adherencia dado el material de la rampa y, sin embargo, no se había puesto ninguna advertencia en forma de señal ni de otro tipo”.

Solicita una indemnización de dieciocho mil cuatrocientos sesenta y cuatro euros con cincuenta y cinco céntimos (18.464,55 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 16 días de perjuicio personal particular grave, 187 días de perjuicio personal particular moderado y 6 puntos de secuelas por material de osteosíntesis.

Aporta los datos identificativos de un testigo de los hechos, facilitando el nombre de otras dos personas que prestaban servicios en ese momento en la

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Fotografías de la pasarela en la que tuvo lugar el accidente. b) Informes de asistencia del

SAMU y traslado al hospital en ambulancia. c) Diversos informes médicos. d) Partes de baja y de alta de incapacidad temporal.

2. Mediante Decreto de 13 de marzo de 2023, la Concejala Responsable del Área de Hacienda y Administración General del Ayuntamiento de Avilés acuerda comunicar a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, que es la de inicio del procedimiento; el plazo máximo para resolver y notificar la resolución del mismo, y los efectos del eventual silencio administrativo.

Asimismo, se nombra instructor del procedimiento, indicando el régimen de abstención y recusación del mismo, y se informa a la reclamante de su derecho de acceso al expediente y a proponer todos los medios de prueba que estime necesarios.

Consta en el expediente su notificación a la perjudicada y a la correduría de seguros.

3. El día 23 de agosto de 2023, el Instructor del procedimiento solicita “informe-testifical” a los empleados de la identificados por la interesada como testigos de los hechos. En concreto, sobre “la veracidad de que, el día 24 de junio de 2022, sobre las 20:50 horas, (la perjudicada) sufrió una caída en la rampa de acceso a la desde el Parque (...). Si en el momento de los hechos la rampa se encontraba húmeda por causa de la lluvia (...). Si tienen constancia de que en el lugar (...) se hayan producido caídas similares con anterioridad”.

4. Con fecha 29 de agosto de 2023, los empleados públicos testigos de los hechos responden afirmativamente a las dos primeras preguntas, e indican no tener constancia de que se hayan producido otras caídas similares en el lugar del accidente.

5. Se incorpora al expediente, a continuación, el informe suscrito por el Arquitecto municipal con fecha 17 de octubre de 2023. En él pone de manifiesto que “la rampa es anterior al año 2001 por lo que la normativa aplicable era la Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras. En el artículo 6 de la Ley se recoge: ‘El pavimento de los itinerarios especificados en el artículo anterior será compacto, duro, regular, antideslizante y sin resaltes distintos a los propios del grabado de las piezas, que serán los mínimos que resulten necesarios’”.

Tras significar que “no es hasta el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación donde se clasifican y regulan los grados de resbaladicidad de un pavimento”, concluye que el diseño de la rampa “era adecuado y se considera que daba cumplimiento a la normativa vigente en el momento de su ejecución”.

6. Mediante oficio de 17 de noviembre de 2023, el Instructor del procedimiento comunica a la interesada y a la correduría de seguros la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Con fecha 28 de noviembre de 2023, la reclamante presenta a través del Sistema de Interconexión de Registros un escrito de alegaciones en el que reprocha al Servicio responsable que no realice un “estudio de la rampa en fecha 24 de junio de 2022” pues, “si bien quizá dicho material fuera antideslizante en un principio, lo cierto es que en la actualidad dista mucho de contar con este atributo, siendo responsable el Ayuntamiento de su falta de mantenimiento”.

7. El día 15 de enero de 2024, el Instructor del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, tras considerar probada la caída y el modo en que esta tiene lugar, razona que “la accidentada no se enfrentaba a una circunstancia imperceptible o imprevisible, pues consta que en el momento de la caída el suelo estaba mojado por causa de la lluvia,

hecho perceptible y visible en un día de climatología adversa, lo que implicaría que (...) estaría más resbaladizo. Y en tal sentido, se llega a la conclusión de que procede desestimar la reclamación formulada, pues la menor adherencia del suelo en condiciones de lluvia -que es notoria y de común conocimiento- no entraña un riesgo superior al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas en climatología adversa, sin que pese sobre la Administración la carga de mantener el mismo grado de adherencia en toda la superficie de la acera y en toda circunstancia climatológica, lo que abocaría al servicio público al colapso”.

8. Mediante Decreto de la Alcaldía de 15 de enero de 2024, se dispone “recabar el preceptivo dictamen al Consejo Consultivo del Principado de Asturias”, lo que se notifica a la reclamante y a la correduría de seguros.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de enero de 2024, 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 Avilés 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 Avilés, 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 Avilés 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 3 de febrero de 2023, y la caída de la que trae origen se produjo el día 24 de junio de 2022, por lo que, aun sin tener en cuenta el tiempo invertido en la curación de las lesiones sufridas, 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, observamos que el procedimiento se ha paralizado durante cinco meses entre el nombramiento del instructor -marzo de 2023- y la solicitud de informe-testifical a los empleados de la -agosto del mismo año-, lo que vulnera los principios que disciplinan la tramitación administrativa; en particular, el principio de celeridad e impulso de oficio del procedimiento, expresamente recogido en el artículo 71 de la LPAC. Como consecuencia de este retraso en la instrucción del mismo, 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 las lesiones padecidas por la interesada como consecuencia de una caída provocada al resbalar sobre una pasarela metálica que se encontraba mojada por la lluvia y que comunica el Parque con la

La efectividad de los daños alegados ha quedado acreditada con los informes médicos que se aportan. Igualmente, la realidad de la caída en la fecha y lugar indicados por la perjudicada ha quedado probada con el testimonio de los trabajadores de la identificados como testigos de los hechos.

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 su derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el hecho de que la responsabilidad de la Administración tenga carácter objetivo no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por la mera invocación de haber tenido lugar en un espacio público, sino que es necesario que esos daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el "Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad", y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso y entre otros, el servicio de "pavimentación de las vías públicas", lo que exige su conservación en condiciones tales que garanticen la seguridad de las personas que transitan por ellas con una diligencia suficiente para evitar riesgos innecesarios a los transeúntes; es decir, aquellos no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

Este Consejo entiende, y así lo ha manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictamen Núm. 85/2021), que el estándar de conservación de los espacios públicos no comprende una garantía de su plena adherencia al paso del viandante, de modo que toda persona que transite por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales y notorios, y ha de serlo tanto de los obstáculos ordinarios -árboles o mobiliario urbano- como de las circunstancias adversas, en especial las meteorológicas, que pueden reducir la adherencia en la vía pública. Singularmente, el peatón debe adoptar precauciones proporcionadas a las circunstancias personales, a las visibles del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En términos similares se expresan diversos pronunciamientos judiciales. Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 27 de diciembre de 2018 -ECLI:ES:TSJAS:2018:4079- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) declara que “el deber de prestación del servicio público se detiene a las puertas de lo imposible”, y que “no existe relación de causalidad idónea” cuando se trata de deficiencias perceptibles o de entidad menor que “son sorteables con la mínima diligencia y atención que es exigible para deambular por la vía pública a los peatones (...) pues, en otro caso, se llegaría a la exigencia de un estándar de eficacia que excedería de los que comúnmente se reputan obligatorios en la actualidad para las Administraciones Públicas”.

En el presente caso, la interesada afirma que el percance se produjo “como consecuencia de la nula adherencia” de la rampa, que “se encontraba mojada por la lluvia y, a pesar de ello, abierta al paso de los viandantes sin señalización alguna advirtiendo del riesgo”. Al respecto, el Arquitecto municipal afirma que el diseño de la rampa “era adecuado” y “daba cumplimiento a la normativa vigente en el momento de su ejecución”. Frente a ello, la interesada no aporta evidencia atendible del peligro que atribuye al estado del pavimento en cuestión, limitándose a invocar su estado resbaladizo, pero sin acompañar

elemento probatorio alguno acreditativo de que su adherencia descienda hasta índices que desborden el estándar. En estas condiciones, tal y como hemos manifestado en ocasiones anteriores (por todas, Dictámenes Núm. 222/2022 y 89/2023), la apreciación subjetiva de la interesada sobre la resbaladicidad de la pasarela, que discurre en ligera pendiente, no llega a enervar la presunción de cumplimiento de las exigencias técnicas que se deducen del informe suscrito por el servicio municipal. Por otra parte, no existe constancia de que hayan ocurrido otros accidentes por el mismo motivo en el lugar.

Así las cosas, procede reparar en que no se ha alegado ni probado que el estado de la rampa en la que se produjo el accidente manifieste una potencialidad lesiva que requiera un singular tratamiento, debiendo también subrayarse que, tal y como recoge la propuesta de resolución, “la menor adherencia del suelo en condiciones de lluvia -que es notoria y de común conocimiento- no entraña” un riesgo distinto “al asumido de ordinario por quien transita por las vías públicas en climatología adversa, sin que pese sobre la Administración la carga de mantener el mismo grado de adherencia en toda la superficie de la acera y en toda circunstancia climatológica, lo que abocaría al servicio público al colapso”. En efecto, la existencia probada de lluvia el día del accidente constituye un factor de riesgo manifiesto y consustancial a la naturaleza de las cosas, al que debe ajustarse la cautela de los usuarios pues no es esperable que la adherencia permanezca invariable cuando concurren las circunstancias que de ordinario inciden sobre ella.

En definitiva, procede recordar que este Consejo Consultivo ya se ha pronunciado en ocasiones anteriores en relación con supuestos similares señalando que los viandantes deben ajustar sus precauciones a las circunstancias manifiestas de la vía pública, al desnivel del trazado o a la tipología de su pavimento, que son circunstancias todas ellas ordinarias y comunes del viario público, así como a las condiciones climatológicas u otros fenómenos atmosféricos que puedan incrementar el riesgo en el tránsito, y también a las concurrentes en su propia persona, pues la responsabilidad

objetiva de la Administración no está concebida como un seguro universal que traslade 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 cada persona como riesgos generales de la vida.

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. 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 AVILÉS.