

Dictamen Núm. 118/2024

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 20 de junio de 2024, por medios electrónicos, 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 V. E. de 10 de abril de 2024 -registrada de entrada el día 18 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Llanes formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 20 de septiembre de 2023, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Llanes una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

En el escrito que adjunta a la “instancia de solicitud” explica que “el pasado 2 de septiembre”, cuando accedía a su domicilio “desde calle” y “por la plaza, debido al mal estado del pavimento”, resbaló, sufriendo “las lesiones que figuran en el parte que se acompaña”.

Tras indicar que “en el lugar del accidente” se han producido “multitud de resbalones y tropiezos provocados por el pésimo estado de la calzada”, señala que “se procedió, por parte de un transeúnte, a realizar una llamada a Urgencias” y que fue “derivada al Hospital por los servicios (...) del Centro de Salud”.

Precisa que como consecuencia del accidente ha “sufrido graves perjuicios de movilidad a nivel personal y profesional”, pues ha de desarrollar sus “tareas de forma telemática desde” su domicilio y ello le ha provocado un “serio perjuicio económico” al necesitar “ayuda de terceros” en sus desplazamientos, “tareas del hogar” y “tareas laborales”.

Adjunta diversa documentación médica en la que se refleja que en la referida fecha fue asistida en el Servicio de Urgencias del Hospital, donde se le diagnostica “fractura tipo Colles de radio distal”.

Tras requerimiento de subsanación dirigido al efecto, presenta un nuevo escrito el 30 de noviembre de 2023 en el que cifra provisionalmente la evaluación económica de los daños sufridos “en torno” a los siete mil euros (7.000 €), al estar pendiente de finalizar la rehabilitación.

Adjunta dos fotografías del lugar de los hechos.

2. Previa solicitud formulada por la Instructora del procedimiento, el 13 de diciembre de 2023 el Encargado de Obras municipal señala que, “visto que la caída no se produce por una mala colocación del pavimento, salvo mejor criterio debería ser informado por el técnico correspondiente”.

3. Con la misma fecha, el Jefe Accidental de la Policía Local informa que consultados sus archivos no existe referencia alguna del percance, ni el día indicado ni tampoco el anterior o el posterior.

4. El día 23 de enero de 2024 uno de los dos testigos propuestos por la reclamante presenta un escrito en el que presta declaración sobre los hechos

presenciados, al no poder acudir a la práctica de la prueba testifical en la fecha fijada por el Ayuntamiento.

Expone que “ese día, bajando por la calle” vio “que en la rampa (...) había un grupo de personas, una de ellas caída en el suelo”, que identifica como la reclamante, a quien reconoció “ya que había sido compañera de trabajo” de su esposa, encontrándose “la rampa mojada por la lluvia”. Señala que la afectada “estaba sentada ayudada por una señora”, presentando “la muñeca deformada externamente”, y añade que otro transeúnte llamó al 112 pero no habiendo ambulancias disponibles la perjudicada decidió acudir al centro de salud por sus propios medios.

Al día siguiente se celebra en las dependencias municipales la práctica de la prueba testifical, compareciendo el otro testigo, marido de la reclamante. Indica que iba a su lado y que la caída tuvo lugar “a mitad de la rampa más o menos”, y que en ella “están las piedras pulidas, había llovido, estaba mojado, ella venía detrás de mí, de repente oí un grito y la vi en el suelo con la muñeca rota”. Manifiesta que el percance tuvo lugar “sobre las 7:30 de la tarde más o menos”, que “el suelo estaba muy resbaladizo” y que “cuando está mojado” hay que “ir con mucho cuidado”. Precisa que fue testigo de la caída de “una señora mayor” dos años antes, y expresa la necesidad de instalar en dicho lugar “una barandilla o un antideslizante” para minimizar el peligro existente.

5. Con fecha 24 de enero de 2024, la interesada presenta una “hoja justificativa del ingreso por urgencia en el Centro de Salud y su posterior derivación a Hospital, para que se adjunte al expediente”.

6. El día 12 de febrero de 2024, un responsable del Servicio de Obras municipal emite informe en el que expone las “características principales” de “longitud”, “ancho variable” y “pendiente transversal” y “longitudinal” de la vía, así como de su pavimento.

Expresa que “la rampa” presenta “un buen estado de conservación, mantiene la estética y soluciones constructivas de la ‘zona histórica’ de la villa

de Llanes y la piedra utilizada tiene un tratamiento (‘apuntreado’) para evitar resbalones y problemas similares, que se mantiene efectivo” en su “opinión”.

Añade “dos detalles a tener en cuenta: 1. La construcción de la rampa viene del año 1991-1992”, siendo por tanto anterior a la “Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras (...). 2. Para acceder a la plaza existe un itinerario peatonal accesible a través de la calle y de la prolongación La Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por (la) que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad, en su artículo 5 dice literalmente:/ ‘Siempre que exista más de un itinerario posible entre 2 puntos y en la eventualidad de que no todos puedan ser accesibles, se habilitarán las medidas necesarias para que el recorrido del itinerario peatonal accesible no resulte en ningún caso discriminatorio, ni por su longitud, ni por transcurrir fuera de las áreas de mayor influencia de personas’”. En relación con dicha prescripción, entiende “que el acceso a la plaza, a través de la calle y su prolongación, cumple todos los requisitos como itinerario peatonal accesible (pavimento, anchos, pendientes, ausencia de obstáculos)”, y “no supone en ningún caso un itinerario discriminatorio”.

Adjunta dos fotografías del lugar.

7. Con fecha 23 de febrero de 2024, la reclamante presenta un escrito en el que reitera la estimación de la evaluación económica realizada.

8. Mediante oficio notificado a la interesada el 1 de marzo de 2024, la Instructora del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días, poniendo a su disposición el expediente en las dependencias municipales.

Previa petición efectuada al efecto, consta el acceso telemático al mismo de la interesada.

El día 8 de marzo de 2024, presenta esta un escrito en el que advierte de la pendencia de su total curación de la lesión sufrida.

9. Con fecha 10 de abril de 2024, la Instructora del procedimiento suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio con base en los informes emitidos durante la instrucción del procedimiento y en el criterio expresado en el Dictamen Núm. 5/2020 de este Consejo, referido a una caída producida en una rampa.

En ella transcribe la Memoria del “Proyecto de acondicionamiento de espacio urbano para plaza pública (.....)” obrante en el expediente que cita, “del año 1993”, y en el que subraya la referencia a la existencia en la plaza de “dos accesos más diferenciados, uno a través de las escaleras que darán a la calle, y el otro desde la calle, que coincide con el existente, por medio de una rampa de muy ligera pendiente”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 10 de abril 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 Llanes objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin una copia del mismo.

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 Llanes, 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 reclamar, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que motivaron.

El Ayuntamiento de Llanes 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 20 de septiembre de 2023, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 2 de ese mismo mes, por lo que, con independencia de la fecha de estabilización 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 del servicio afectado, 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 21.1 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 que se atribuye al mal estado de la rampa existente en una plaza del centro de Llanes.

La Administración reconoce la realidad y las circunstancias de la caída, así como el resultado lesivo acreditado por la documentación médica obrante en el expediente, que prueba que la interesada sufrió una lesión de muñeca, por lo que debemos considerar la producción de al menos un daño físico.

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.

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 el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

Al respecto, venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 123/2023) que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad, y que no cabe entender que los deberes de conservación y mantenimiento de las vías públicas urbanas se extiendan a que se elimine, de manera perentoria, toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que resultaría inasumible o inabordable. La determinación de qué supuestos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, en función de las circunstancias concurrentes. Tal como recoge la doctrina reiterada del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (por todas, Sentencia de 17 de diciembre de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:3507-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), “en relación a las irregularidades del viario (...), no existe relación de causalidad idónea cuando se trata de pequeños agujeros, separación entre baldosas, resaltes mínimos por instalación de tapas de alcantarillas o bases de los marmolillos, los cuales o son inocuos o 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 la

concreción de este estándar -siempre unida a la casuística- venimos citando (por todos, Dictamen Núm. 221/2022), entre otras, la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 5 de Oviedo de 18 de junio de 2018, que estima “el criterio de los 5 centímetros (...) muy adecuado para valorar si el defecto es considerable o no”, al tratarse de “una medida que refleja de forma más certera la frontera entre el defecto leve y aquel que no lo es, entre la mínima anomalía que configura un riesgo inherente a la circulación peatonal y la imperfección con trascendencia, que mostraría un claro incumplimiento en el cuidado de las aceras. En el primer caso, el defecto debe ser asumido por el ciudadano que camina por las calles de una población. En el segundo, debe responder la Administración por fracasar en su tarea de mantenimiento del espacio público y permitir, de ese modo, que haya un riesgo que excede de la normalidad exigible”.

En suma, tal como viene manifestando este Consejo desde el inicio de su función consultiva, quien camine por una vía pública ha de ser consciente de los riesgos inherentes al hecho de pasear por un espacio en el que hay obstáculos ordinarios diversos, como árboles, alcorques, mobiliario urbano y rebajes y desniveles que facilitan la transición entre diferentes planos, así como pequeñas irregularidades y rebabas. Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las circunstancias visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra.

En el asunto sometido a nuestra consideración debemos comenzar por analizar las circunstancias en las que se produce la caída para, a continuación, dilucidar si puede imputarse al funcionamiento del servicio público.

La reclamante atribuye el percance al resbalón ocasionado por el “mal estado del pavimento”, sin mayor precisión respecto a la concreta deficiencia que -a su juicio- concurre, si bien los testigos de los hechos sí se refieren, respectivamente, a que “la rampa estaba mojada por la lluvia” y a su carácter resbaladizo.

No obstante tal falta de precisión (que se extiende a aspectos como la localización exacta de la caída o la hora de producción, que sí aclaran los testigos), el informe suscrito por el servicio municipal competente se pronuncia en detalle sobre las características de la vía, afirmando que el tramo concreto donde se produce el accidente presenta un adecuado estado de conservación, destacando, al efecto, que la piedra que conforma la vía posee un tratamiento específico precisamente antideslizante. Asimismo, advierte que el lugar responde a “la estética y soluciones constructivas de la `zona histórica´ de la villa de Llanes” en la que se localiza, y explica la existencia de un “itinerario peatonal accesible” a la plaza, con indicación expresa de la normativa técnica de cumplimiento. A mayor abundamiento, la propuesta de resolución transcribe, por su interés, la documentación del Proyecto de urbanización rector de la plaza pública a la que accede la rampa, en la que se efectúa referencia específica a la existencia de “dos accesos más diferenciados”, uno de los cuales es precisamente el realizado a través de “una rampa de muy ligera pendiente”.

Pues bien, ninguna de las especificaciones técnicas manifestadas por el Ayuntamiento resultan desvirtuadas por la reclamante, quien se limita a objetar de forma genérica el mal estado del pavimento; aseveración que no cabe compartir a la vista del material gráfico incorporado al expediente. Tal y como aduce la propuesta de resolución, resultan plenamente aplicables al caso las consideraciones vertidas en el Dictamen Núm. 5/2020 en el que advertíamos que, “partiendo de la documentación incorporada al expediente, en aplicación del principio general relativo a la carga de la prueba que pesa sobre la parte reclamante y de acuerdo con los aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, no resulta posible llegar a una mínima convicción, en todo caso imprescindible, que permita concluir que la falta de adherencia de la rampa por la que transitaba la perjudicada fuera la causa determinante de la caída sufrida”, siendo insuficiente al efecto las meras “apreciaciones subjetivas” de la reclamante. Pero además debemos tener en cuenta un segundo aspecto referido al análisis del cumplimiento de sus obligaciones por parte de la Administración. Como venimos señalando, el

estándar de conservación de las vías debe asumirse en términos de razonabilidad que varían en función de diversas circunstancias, entre las que destaca la propia ubicación del desperfecto. En el supuesto objeto de examen no podemos desconocer que la irregularidad que la Administración reconoce se encuentra dentro de la villa de Llanes, declarada Conjunto Histórico Artístico. Tal y como indicamos en el Dictamen Núm. 262/2021, en este tipo de espacios, “dado el carácter histórico del conjunto y las exigencias que del mismo se derivan, resulta admisible que el pavimento difiera del empleado en otras áreas o presente algunas insuficiencias que podrían no ser tolerables en zonas de reciente urbanización, extremo que tampoco es ajeno a quienes transitan por estos entornos”. De igual modo, no hay evidencia de otras caídas en el mismo lugar ni se acredita un conocimiento previo de desperfecto alguno por parte de la Administración municipal.

En definitiva, este Consejo entiende que, no constando información relevante sobre la mecánica del accidente ni la posible intervención de otros factores, y concurriendo además ausencia de prueba sobre el alegado mal estado del pavimento, ubicado en un entorno histórico artístico, las consecuencias del accidente no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. 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, 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, debe desestimarse la reclamación presentada por #reclamante#.”

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,