

Dictamen Núm. 196/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de octubre de 2025, 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 esa Alcaldía de 24 de julio de 2025 -registrada de entrada el día 25 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por los daños derivados de una caída producida bajando las escaleras de acceso a un aparcamiento subterráneo.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 13 de diciembre de 2024, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída producida al bajar las escaleras de acceso a un aparcamiento subterráneo.

Advierte, con carácter previo, que “padece una movilidad de miembros inferiores (...) comprometida a consecuencia de secuelas morfológicas y motoras

por poliomielitis en ambos miembros inferiores, más severa del lado izquierdo. Su miembro inferior derecho es su principal punto de apoyo para desplazarse utilizando de forma habitual una muleta y un bastón. En la mano izquierda lleva la muleta, de la cual nunca puede soltarse pues hace de punto de apoyo real supliendo a la pierna izquierda en la que carece de fuerza. Con la mano derecha utiliza bastón pudiendo soltarlo puntualmente para utilizar esa mano para agarrarse. Es decir, tanto para subir como para bajar escaleras siempre ha de utilizar la mano derecha”.

Expone que el día 19 de diciembre de 2023, “sobre las 20:00 horas, cuando (...) se dirigía a recoger su vehículo (...) que estaba estacionado en una de las plazas reservadas para personas con movilidad reducida del parking subterráneo (...) sufre una caída al bajar por el primer tramo de la escalera de acceso que está más próxima al Escalera que, incumpliendo la normativa aplicable sobre Seguridad de utilización y accesibilidad, tiene pasamanos solamente en un lado”.

Refiere que, “tras dicha caída, se llamó a los servicios de emergencia, acudiendo una ambulancia para su traslado al Servicio de Urgencias” del Hospital “X”. Seguidamente, identifica a una testigo que presenció el accidente, ya que le acompañaba a recoger el vehículo. “Producida la caída, también tuvo inmediato conocimiento de los hechos un empleado del aparcamiento que en ese momento se encontraba trabajando y que le prestó asistencia y presenció la llegada de la ambulancia”.

Señala que, “trasladado al Servicio de Urgencias (...) y realizadas la exploración física pertinente y las pruebas que se consideraron oportunas, se diagnostica una fractura supraintercondílea de fémur derecho. Por los servicios médicos se acuerda el ingreso hospitalario (...) y programar una intervención quirúrgica que se practicaría el día 2 de enero de 2024, realizándose osteosíntesis de fémur derecho, colocación de tornillo canulado transversal de 6,5 x 55 mm de rosca parcial. Colocación de enclavado endomedular retrogrado T2 SCN de 11 x 200 mm, empleando 4 tornillos de bloqueo distal (1 x 70, 2 x 60

y 1 x 55 mm) y un tornillo de bloqueo proximal de 35 mm + relleno de defecto con Glassbone y fragmentos de hueso de la propia fractura, permaneciendo hospitalizado hasta el día 4 de enero de 2024./ El 15 de enero (...) se inicia la rehabilitación (...) en el centro privado de fisioterapia (...), donde se terminarán realizando 49 sesiones en total entre el 15 de enero y el 24 de junio de 2024 que suponen un importe total de 1.960 euros (...). El 8 de febrero de 2024 se realiza una primera revisión en el Servicio de Traumatología del (Hospital), que informa del control del fémur con fractura en consolidación, la herida quirúrgica bien y movilidad buena con cierto déficit respecto a la movilidad previa (-15°). Se recomienda a partir de una semana comenzar con apoyo parcial con andador, se solicita rehabilitación y revisión en un mes (...). El 5 de marzo (...) se realiza una nueva revisión por el Servicio de Traumatología (...) donde se comenta que sigue pendiente de rehabilitación por el servicio público de salud (...), ya camina con muletas dentro del domicilio y se solicita una densitometría ósea y se cita en dos meses (...). El 12 de marzo (...) se acude a consulta con Servicio de Rehabilitación (...) para valoración e inclusión en el programa de rehabilitación y se prescriben 15 sesiones de magnetoterapia (...). El 7 de mayo de 2024 se realiza nueva revisión por traumatólogo (...) que revisa la fractura en consolidación y pauta seguir con la consolidación muscular. Se vuelve a reclamar rehabilitación, sobre todo para magnetoterapia”, siendo el 9 de junio de 2024 cuando se inicia la misma. El “24 de junio de 2024 se realiza la última sesión de fisioterapia privada (de un total de 49 sesiones con frecuencia de dos sesiones semanales)./ El 9 de julio de 2024 se realiza consulta con el Servicio de Rehabilitación siendo el alta con recomendación de seguir con la medicación prescrita (...) y seguimiento a cargo del médico de Atención Primaria”.

Atribuye “el percance sufrido a la falta de pasamanos en el lado derecho de la escalera de acceso (bajando) al aparcamiento subterráneo de (...), instalación que es de titularidad municipal. Tal y como consta documentado fotográficamente, la referida escalera únicamente tiene pasamanos en uno de los lados. Y, si bien para la salida peatonal del parking (...) pudo valerse del

mismo para agarrarse por el lado derecho, para la bajada no pudo hacerlo, quedándole el existente por su lado izquierdo y por tanto de la mano donde utiliza la muleta de la que no puede prescindir. De haber tenido pasamanos en ambos lados, podría haberse valido del pasamanos derecho para el acceso al parking y, si bien se trata de una instalación construida hace más de cincuenta años (y) desfasada en cuanto normativa de accesibilidad, la normativa vigente impone el mandato de que los edificios existentes se adecúen a las condiciones básicas de accesibilidad en todo aquello que sea susceptible de ajustes razonables antes del 4 de diciembre de 2017, según establece el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión total (...). Los requisitos normativos que debe cumplir la referida escalera vienen contenidos en Documento Básico (DB) de Seguridad de utilización y accesibilidad (SUA) -última versión de 14 de junio de 2022- que se dicta bajo el paraguas del Código Técnico de la Edificación CTE (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, BOE 28-03-2006) donde se establecen las reglas y procedimientos que permiten cumplir las exigencias básicas de seguridad de utilización y accesibilidad./ En el apartado III (Criterios generales de aplicación) dice que pueden utilizarse otras soluciones diferentes a las contenidas en el DB, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento establecido en el artículo 5 del Código Técnico de Edificación y deberá documentarse en el proyecto el cumplimiento de las exigencias básicas. Cuando la aplicación de las condiciones de este DB en obras en edificios existentes no sea técnica o económicamente viable o, en su caso, sea incompatible con su grado de protección, se podrán aplicar aquellas soluciones alternativas que permitan la mayor adecuación posible a dichas condiciones./ Es decir, aunque la construcción del parking se haya ejecutado en los años 70 en base a una legislación ampliamente superada por la nueva normativa dictada en materia de accesibilidad, la norma impone que aunque la edificación no pueda adoptar soluciones técnicamente inviables (como por ejemplo ejecutar un ascensor para personas con problemas de

movilidad) sí que están obligados a acometer todas las soluciones alternativas que sean posibles, cual es la de colocar pasamanos en ambos lados (...). El DB SUA dice en su artículo 4.2.4 que regula los pasamanos: 'Las escaleras que salven una altura mayor que 55 cm dispondrán de pasamanos al menos en un lado. Cuando su anchura libre exceda de 1,20 m así como cuando no se disponga de ascensor como alternativa a la escalera, dispondrán de pasamanos en ambos lados'./ En el caso que nos ocupa, nos hallamos en el último supuesto donde no existe ascensor como alternativa a la escalera de acceso al parking, por lo que tendrían que haberse colocado dos pasamanos en la escalera en lugar de uno solo./ Dice el DB SUA que para considerar que el ascensor es una 'alternativa a una escalera' no es necesario que se encuentre situado a una distancia máxima de dicha escalera, sino que basta con que su utilización como tal alternativa sea posible por los usuarios, en condiciones normales. Lo que sucede en este caso es simplemente que no existe ningún ascensor, ni ningún otro acceso alternativo habilitado para peatones./ El mandato de que los edificios existentes se adecuen a las condiciones básicas de accesibilidad en aquello que sea susceptible de ajustes razonables antes del 4 de diciembre de 2017 no se establece en el CTE DB SUA sino en el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social (...). Para entender existente relación de causalidad se requeriría que hubiera una anormal actuación administrativa que fuera consecuencia de un comportamiento omisivo en los deberes de conservación de las instalaciones de sus edificios públicos o un comportamiento activo por indebida instalación de algún elemento, como pudiera ser en este caso, la omisión de uno de los dos pasamanos que deberían haberse colocado a cada lado de la escalera, omisión que ha sido acreditada junto al presente escrito./ Como ya hemos dicho, en el caso que nos ocupa, la escalera de acceso al parking no era idónea por carecer de pasamanos en el lado derecho lo que habría permitido al (interesado) agarrarse con la única mano que puede hacerlo (la derecha) para descender./ Y

esa falta de cumplimiento de las exigencias normativas -por falta de ejecución de todos los ajustes posibles del edificio a las condiciones de accesibilidad- está relacionada y es la causa del daño producido. De ahí, la antijuridicidad de los daños derivados y de cuya indemnización debe responder el Ayuntamiento, titular del bien y responsable último del cumplimiento de la normativa de seguridad de utilización y accesibilidad, sin que ninguna norma imponga el deber de los usuarios de soportar los perjuicios por los que aquí se reclama, por lo que el Ayuntamiento debe responder por ellos”.

Interesa la testifical de la persona que le acompañaba y la del empleado del aparcamiento que le asistió tras el accidente.

Cuantifica la indemnización solicitada en treinta y siete mil novecientos noventa y nueve euros con veintitrés céntimos (37.999,23 €).

Adjunta a su escrito, entre otros documentos, una pericial médica de valoración del alcance de las lesiones; dos fotografías del estado de las escaleras; copias de los informes del Hospital, relativos al proceso médico; informe del centro privado de fisioterapia; así como varias facturas.

2. Con fecha 30 de enero de 2025, el Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo emite informe en el que señala que “el aparcamiento es de titularidad municipal, sometido a concesión administrativa, generador de derecho real, regulada principalmente por el Decreto de 17 de junio de 1955 por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales y por sus pliegos, siendo la titular del parking (...), todo ello conforme al expediente 430 del año 1967 del Pleno de este Ayuntamiento”.

3. Mediante oficio de 5 de febrero de 2025, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras procede a comunicar a la concesionaria la apertura de un trámite de audiencia por plazo de diez días, advirtiéndole de que, en dicho plazo, podrá formular las alegaciones y presentar los documentos y

justificaciones que estime pertinentes. Al documento, se adjunta “copia del informe de inicio del expediente e informe del Servicio de Infraestructuras”.

El día 20 de febrero de 2025, la mercantil concesionaria presenta un escrito de alegaciones en el que expone que “la escalera en la que se produce la caída (...) de la que adjuntamos foto, tiene un ancho de 84 cm y el fondo de cada escalón es de 30 cm./ El Código Técnico de Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, en su Documento Básico SUA, relativo a seguridad de utilización y accesibilidad, señala que únicamente requieren barandilla a ambos lados, aquellas escaleras con un ancho superior a 1,20 m” y adjunta una fotografía de la escalera.

4. Con fecha 3 de marzo de 2025, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras emite un oficio en el que comunica al interesado la apertura de un trámite de audiencia por plazo de diez días en el que puede formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes. Al documento, se adjunta copia del informe del Servicio de Infraestructuras y de las alegaciones de la empresa concesionaria.

El día 19 de marzo de 2025, el reclamante presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que expone que “la obligación del Ayuntamiento incluye asumir la responsabilidad de que dichas instalaciones no se hayan adaptado a las condiciones de accesibilidad exigidas por la normativa vigente, aunque la instalación municipal se explote en régimen de concesión. Tendrá que hacer frente a esa responsabilidad y derivarla, en su caso, a las entidades que resulten responsables”.

Mantiene que “lo que omite la concesionaria es que el precepto donde se recoge esa indicación, añade la exigencia del pasamanos a ambos lados también a las escaleras que siendo sus dimensiones inferiores a 1,20 m no dispongan de ascensor como alternativa a la escalera, como es nuestro caso. (...) Por si existiera alguna duda interpretativa al respecto de la exigencia de disponer de pasamanos en ambos lados en caso de que no exista un ascensor alternativo, los

comentarios incluidos en la referida norma (DB SUA) especifican que la exigencia es independiente de la medida mínima de la escalera./ Por lo tanto, la recta aplicación de la norma que invoca (la concesionaria), particularmente el precepto 4.2.4. impone la exigencia de disponer de pasamanos en ambos lados en la escalera donde se produjo la caída, a pesar de tener un ancho menor a 1,20 m porque no existe ningún ascensor como alternativa a la escalera”.

Adjunta a su escrito una pericial suscrita por una arquitecta perteneciente al Colegio Oficial de Arquitectos de Asturias. Concluye el documento, fechado a 19 marzo de 2025, señalando que “en aplicación del CTE DB SUA/2 (Documento de Apoyo) que proporciona criterios de flexibilidad para la adecuación efectiva de los edificios y establecimientos existentes a las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad, por tratarse de escaleras que salvan una altura mayor que 55 cm tendrían que disponer de pasamanos al menos en un lado. Sin embargo, aunque su anchura libre no excede de 1,20 m, sí que carecen de la alternativa de ascensor en cualquiera de los tres accesos existentes, por lo que según reza el artículo especificado: ‘cuando no se disponga ascensor como alternativa a la escalera, dispondrán de pasamanos en ambos lados’./ Esto es debido a que como se especifica en aclaración al propio artículo, cuando la anchura libre del tramo exceda de 1,20 m, así como cuando no se disponga ascensor como alternativa a la escalera, dispondrán de pasamanos en ambos lados. La locución ‘así como’ equivale a ‘o bien’, es decir, en esta exigencia enuncia otro caso, independientemente del anterior, en el que también es exigible el pasamanos en ambos lados”.

5. Mediante oficio fechado a 26 de marzo de 2025, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras requiere a la testigo propuesta para que “declare, mediante escrito que habrá de presentar en el Registro General del Ayuntamiento de Oviedo, las siguientes cuestiones:/ Si vio el accidente (...) o solo (...) ayudó a socorrerle./ Si lo vio, describa cómo ocurrió./ El lugar del suceso./ Qué considera causa del mismo”.

El día 16 de abril de 2025, la testigo presenta un escrito en el que se contiene su declaración. En relación con la primera de las cuestiones, responde que vio “el accidente perfectamente porque accedía al aparcamiento” junto al reclamante. Añade que “bajaba delante de él” y que, cuando llegó “al rellano” “además de verle caer”, también le socorrió.

En cuanto a la descripción de la caída, expone que el accidentado, “que es una persona que utiliza para caminar una muleta en la mano izquierda y un bastón en la mano derecha, bajaba la escalera y al no haber pasamanos de bajada a la derecha, como de la mano de la muleta (la izquierda) no se puede soltar porque es su principal punto de apoyo, con la mano derecha se iba sujetando en una especie de repisa que hay en la parte derecha según bajas la escalera. A la altura del tercer escalón aproximadamente ya le iba siendo más difícil sujetarse a ese elemento con la mano derecha porque no tiene ningún saliente para agarrarse y porque a medida que descienes te va quedando más alto, lo que hizo que se quedara sin ningún punto de apoyo y se cayera”.

El lugar del suceso lo sitúa en “el primer tramo de la escalera de bajada al parking, la que hay enfrente del”.

Finalmente, concreta la causa del accidente en “la falta de pasamanos de bajada en la parte derecha de la escalera y después la falta de ascensor o de algún acceso más adecuado para una persona con dificultades de movilidad”.

6. Mediante oficio fechado a 7 de mayo de 2025, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras procede a comunicar al reclamante y a la concesionaria la apertura de un trámite de audiencia por plazo de diez días, advirtiéndoles de que, en dicho plazo, podrán formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes. Al documento, se adjunta copia de la declaración de la testigo propuesta por el accidentado.

El día 12 de mayo de 2025, la mercantil concesionaria presenta un escrito de alegaciones en el que reproduce lo argumentado en el anterior trámite de

audiencia. Asimismo, indica que “el aparcamiento dispone de dos entradas para peatones, una enfrente del que fue por la que accedió (el reclamante) y otra situada en la zona de la calle/ En esta última, el tramo de escalera dispone de un pasamanos en el margen derecho de la misma, como se acredita con la foto que (...) se aporta, y habría sido el acceso más conveniente para (el interesado), teniendo en cuenta sus circunstancias”. Adjunta a su escrito fotografías de ambos accesos.

Ese mismo día, el interesado presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que expone que “la declaración testifical que se menciona no hace sino corroborar la realidad del percance y las circunstancias que rodean su producción./ Además de acreditarse la realidad del accidente en el día y lugar indicados, la declaración de esta testigo también evidencia la mecánica del accidente apuntando que la falta de pasamanos a ambos lados de la escalera, principalmente, en el lado derecho bajando, ha impedido que el reclamante pudiera sujetarse en el tramo de descenso de la escalera con la mano derecha, dadas además sus particulares dificultades de movilidad, concurriendo con ello la relación de causalidad denunciada”, remitiéndose en todo lo demás, a los escritos precedentes.

7. El día 18 de julio de 2025, el Asesor Jurídico del Jefe de Servicio de Infraestructuras elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

Señala que “el artículo 196 de la Ley 9/2017 de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público dispone que ‘será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato’./ Por tanto, no corresponde al Ayuntamiento de Oviedo indemnizar daños derivados del funcionamiento del aparcamiento, sino que ha de ser (...) como empresa concesionaria, quien asuma en su caso tal obligación”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 24 de julio de 2025, 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 Oviedo, objeto del expediente núm., adjuntando, a tal fin, el enlace correspondiente para acceder electrónicamente al 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 Oviedo, 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.

El Ayuntamiento de Oviedo está pasivamente legitimado como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación. Por otro lado, se halla interesada en el procedimiento la mercantil concesionaria, que explota un aparcamiento de titularidad municipal, siendo preciso recordar aquí que este Consejo viene manteniendo que “el principio de responsabilidad objetiva de la Administración, consagrado en el artículo 106.2 de la Constitución, permanece

inalterable con independencia de si el servicio público es gestionado o prestado por la Administración de forma directa o indirecta, por lo que, si se acreditan el nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público y los demás requisitos legalmente exigidos -previa audiencia del contratista, concesionario o mercantil interpuesta-, debe ser la Administración titular del servicio quien indemnice, sin perjuicio del posterior ejercicio de la acción de regreso frente a la mercantil encargada de la prestación del mismo” (por todos, Dictámenes Núm. 56/2025 y 126/2025).

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 expediente ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 13 de diciembre de 2024, habiendo acaecido la caída de la que trae origen el día 19 de diciembre de 2023; en tal tesitura, y con independencia de la consolidación de las secuelas, cabe estimar la reclamación tempestiva, al haber 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.

No obstante, se observa que no consta en el expediente que se haya comunicado al reclamante la designación de instructor, traslado este procedente, pues ni el derecho a la recusación se limita a los procedimientos sancionadores ni el deber de abstención se reduce a los actos resolutorios, aunque su incumplimiento solo alcance a anular aquellos actos cuyo contenido pudiera verse afectado por la intervención de quien debió abstenerse.

Por otra parte, reparamos en que se admite la testifical de quien acompañaba al interesado en el momento de producirse el accidente, pero requiriendo a la testigo para que aporte al expediente su declaración. Pues bien, este Consejo ya ha tenido ocasión de manifestar en supuestos similares (por todos, Dictámenes Núm. 277/2013, 78/2018 y 301/2019) que “la propia naturaleza de la prueba testifical requiere, para tener la fuerza probatoria que le es inherente, inmediación con el órgano instructor, de tal forma que le permita formar su convicción sobre lo sucedido en el caso concreto y asegurar el principio fundamental de contradicción, como reiteradamente viene señalando el Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 15 de octubre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª)”.

En cuanto a la omisión de la testifical del empleado de la concesionaria, cabe recordar que el artículo 77.3 de la LPAC indica que “El instructor del procedimiento solo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada” y que el artículo 77.2 de la LPAC únicamente exige la apertura de un período de prueba “Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija”. En este caso, ningún reproche cabe efectuar a que la Administración considere innecesario evacuar la testifical, partiendo de que se halle suficientemente orientada por la documentación ya incorporada al expediente; sin embargo, se echa en falta la debida y expresa motivación al respecto.

Sentado todo ello, estimamos que, en este caso concreto, ninguna de las irregularidades hasta aquí referidas alcanza entidad suficiente para proyectar consecuencias jurídicas desfavorables sobre el conjunto de lo actuado.

Por último, resta advertir que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, ya se había rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC; ahora bien, 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 “Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este 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 aquellos,

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 derivados de una caída producida al descender por las escaleras de acceso a un aparcamiento subterráneo y que se atribuye a su inadecuación a las condiciones de accesibilidad.

La realidad de la caída resulta avalada por la testifical que obra en el expediente y los informes médicos incorporados evidencian la efectividad de un daño. Ahora bien, la existencia de un daño efectivo e individualizado no conlleva,

automática e inopinadamente, la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer el derecho a la indemnización por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Y ello porque, como ya ha tenido ocasión de señalar este Consejo en anteriores dictámenes, el carácter objetivo que se predica de la responsabilidad de la Administración no convierte a esta en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de unas instalaciones públicas, sino que es necesario que tales daños resulten vinculables a su normal o anormal funcionamiento.

Partiendo, por lo tanto, de la efectividad del daño y de la titularidad pública del recinto en el que se produjo la caída (confirmada por el informe de la Asesoría Jurídica que figura en el folio 80 del expediente), así como de que corresponde a la Administración el deber de vigilar el estado de las instalaciones en las que se prestan sus servicios y preservar la seguridad e integridad física de los usuarios, debemos subrayar que -como advertimos en el Dictamen Núm. 43/2025- esta obligación ha de ser definida en términos de razonabilidad.

En el caso que nos ocupa, el reclamante afirma que “la escalera de acceso que está más próxima al” carece de “pasamanos en el lado derecho de la escalera de acceso (bajando)”, “incumpliendo la normativa aplicable sobre seguridad de utilización y accesibilidad”, por lo que “si bien para la salida peatonal del parking (...) pudo valerse del mismo para agarrarse por el lado derecho, para la bajada no pudo hacerlo, quedándole el existente por su lado izquierdo y por tanto de la mano donde utiliza la muleta de la que no puede prescindir”. Asimismo, señala que “los requisitos normativos que debe cumplir la referida escalera vienen contenidos en Documento Básico (DB) de Seguridad de utilización y accesibilidad (SUA) -última versión de 14 de junio de 2022- que se dicta bajo el paraguas del Código Técnico de la Edificación CTE (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (BOE 28/03/2006) donde se establecen las reglas y procedimientos que permiten cumplir las exigencias básicas de seguridad de utilización y accesibilidad”, que “en el apartado III (Criterios generales de

aplicación) dice que pueden utilizarse otras soluciones diferentes a las contenidas en el DB, en cuyo caso deberá seguirse el procedimiento establecido en el artículo 5 del Código Técnico de Edificación y deberá documentarse en el proyecto el cumplimiento de las exigencias básicas” y que “el DB SUA dice en su artículo 4.2.4 que regula los pasamanos: ‘Las escaleras que salven una altura mayor que 55 cm dispondrán de pasamanos al menos en un lado. Cuando su anchura libre exceda de 1,20 m, así como cuando no se disponga de ascensor como alternativa a la escalera, dispondrán de pasamanos en ambos lados’”, con base en lo cual, concluye que “nos hallamos en el último supuesto, donde no existe ascensor como alternativa a la escalera de acceso al parking, por lo que tendrían que haberse colocado dos pasamanos en la escalera en lugar de uno solo”.

Vistos los términos de la reclamación, resulta crucial determinar si las escaleras de acceso al aparcamiento cumplían los requisitos técnicos exigidos para este tipo de instalaciones, puesto que la causa de la caída se anuda precisamente a que la escalera no disponía de pasamanos en ambos lados. Para ello, debemos partir del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social; norma cuyo objeto fue refundir la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de las personas con discapacidad, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad de las personas con discapacidad y la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, por la que se establece el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades y que se dicta de acuerdo con las prescripciones de la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada el 13 de diciembre de 2006 por la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU), ratificada por España el 3 de diciembre de 2007 y vigente desde el 3 de mayo de 2008. Pues bien, en su artículo 1 letra a) señala que el principal objeto de la Ley es garantizar el derecho a la igualdad de oportunidades y trato, promoviendo, entre otros

aspectos, “la accesibilidad universal”, que el artículo 3 letra h) consagra como principio. En concreto, respecto de “las condiciones básicas de accesibilidad”, el artículo 25.1 dispone en su segundo párrafo que estas exigencias se aplicarán “a todos los espacios públicos urbanizados y edificaciones, de acuerdo con las condiciones y plazos máximos previstos en la disposición adicional tercera.¹”. Esta disposición señalaba que los “Espacios y edificaciones existentes el 4 de diciembre de 2010, que sean susceptibles de ajustes razonables” tenían como plazo máximo para adaptarse a las exigencias de accesibilidad universal, el 4 de diciembre de 2017. A su vez, el artículo 26.1 del citado Texto Refundido remite a las normas técnicas de edificación que “incluirán previsiones relativas a las condiciones mínimas que deberán reunir los edificios de cualquier tipo para permitir la accesibilidad de las personas con discapacidad”.

Antes de analizar si las escaleras del aparcamiento estaban correctamente adaptadas a esta normativa, a través del examen de las normas técnicas aplicables, conviene dejar sentado que las exigencias de accesibilidad universal, si bien se establecen en consideración a las personas con discapacidad -que son las titulares del derecho-, por su propia naturaleza son de beneficio general y una obligación también general, tanto para las Administraciones Públicas como para los sujetos privados. Con todo, en este caso, el reclamante presenta “una movilidad de miembros inferiores (...) comprometida a consecuencia de secuelas morfológicas y motoras por poliomielitis en ambos miembros inferiores, más severa del lado izquierdo”, tal y como indica en su reclamación (folio 4) y ratifica la pericial que acompaña, donde puede leerse en antecedentes clínicos: “poliomielitis de ambos miembros inferiores más severa del lado izquierdo que no conservada movilidad ni fuerza, siendo su miembro inferior derecho su principal punto de apoyo para desplazarse utilizando muleta y bastón” (folio 59), situación que se ajusta al concepto de discapacidad, tal como establece el artículo 4 (‘Titulares de los derechos’), al considerar que “Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas (...) previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su

participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”.

Entrando ya en el análisis de la reglamentación técnica aplicable, nuestro punto de partida debe ser el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (en adelante CTE), se trata de una norma reglamentaria de carácter básico (disposición final primera) que, de acuerdo con su artículo 2, en principio no se aplica a las intervenciones en edificaciones existentes, en conexión con el artículo 2 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre de Ordenación de la Edificación. Si bien, la aplicación a este caso deriva de la obligación de adaptación prevista en el artículo 25.1 segundo párrafo, en relación con la disposición adicional tercera del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, ya mencionados. En lo que aquí interesa, el CTE -en su segunda parte (artículo 3 y en su anejo “Código Técnico de la Edificación (CTE). Parte II”)- incorpora el Documento Básico SUA (Seguridad de utilización y accesibilidad), que fue introducido por el Real Decreto 173/2010, de 19 de febrero, por el que se modifica el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, en materia de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad, como desarrollo de la mencionada Ley 51/2003, de 2 de diciembre, que a partir de entonces ha sido objeto de sucesivas reformas. Pues bien, este documento SUA 1 “Seguridad frente al riesgo de caídas”, en su apartado 4.2 “Escaleras de uso general”, y en concreto en el subapartado 4.2.4 “Pasamanos” (página. 14 del documento) establece que “Las escaleras que salven una altura mayor que 55 cm dispondrán de pasamanos al menos en un lado. Cuando su anchura libre exceda de 1,20 m, así como cuando no se disponga ascensor como alternativa a la escalera, dispondrán de pasamanos a ambos lados”. A su vez, consultado el “Documento de Apoyo al Documento Básico DB-SUA Seguridad de utilización y accesibilidad: Adecuación efectiva de las condiciones de accesibilidad en edificios existentes” en la tabla que recoge las tolerancias admisibles a las normas técnicas aplicables, para el caso de la norma en cuestión, SUA 1-4.2.4,

únicamente se contempla que “En el caso de que la prolongación del pasamanos interfiera con la circulación, se admite que este arranque con el peldaño” (página 4 del documento). En consecuencia, cabe concluir en el mismo sentido que el informe pericial, elaborado por una arquitecta, que aporta el reclamante (folios 116 a 126), que, de conformidad con las normas técnicas aplicables, las escaleras deberían tener pasamanos a ambos lados, puesto que el aparcamiento no dispone de ascensor, ya que este supuesto es independiente al de la anchura de la escalera.

Ahora bien, la disposición adicional tercera del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, ya mencionada, en su apartado 1 letra b), al establecer el plazo máximo para adaptar la instalación, indica expresamente, como condición, que los espacios “sean susceptibles de ajustes razonables”. Y el propio artículo 2, letra m) del Texto Refundido establece una definición auténtica de lo que debe entenderse por “ajustes razonables” que son “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular de manera eficaz y práctica, para facilitar la accesibilidad y la participación y para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos”.

Aplicado a este caso, y teniendo en cuenta que esta concreta adaptación consistiría en la instalación de un pasamanos adicional en cada uno de los accesos al aparcamiento -puesto que se deduce del informe pericial aportado por el reclamante y no discutido ni por la Administración municipal ni por la concesionaria, que los tres accesos solo disponen de un único pasamanos-, no puede considerarse como una carga desproporcionada o indebida, lo que, por otra parte, tampoco los interesados aducen. Asimismo, no consta en el expediente que se hubiera acometido una adaptación empleando soluciones diferentes a las descritas en el Documento Básico SUA, en los términos que habilita el artículo 5 del CTE.

Por tanto, apreciamos que concurre un claro incumplimiento del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, puesto que, el acceso al aparcamiento no estaba adecuadamente adaptado a la normativa de accesibilidad, cuando debería haberlo estado antes del 4 de diciembre de 2017. Y no puede obviarse que, desde la perspectiva del reclamante, el cumplimiento de las normas de accesibilidad -a través de la adaptación posible y proporcional del acceso al aparcamiento- constituye un derecho que debe ser real y efectivo.

En este contexto, la alegación que formula la concesionaria con la finalidad de exonerar su responsabilidad, según la cual, el reclamante podría haber accedido al aparcamiento usando otra entrada (la próxima a la calle) en la que la escalera sí cuenta con pasamanos por el lado derecho en sentido descendente, no puede acogerse, puesto que la obligación es clara, las escaleras deben contar con pasamanos a ambos lados, dado que el aparcamiento no dispone de ascensor.

Lo expuesto hace que, en este caso, estimemos que concurren los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración y, a diferencia de otros casos en los que apreciamos la concurrencia de una concausa o intervención en el curso causal del propio perjudicado, aquí no procede, no solo por la relevancia que en la mecánica de la caída ha tenido la ausencia de pasamanos a ambos lados de la escalera, sino también porque debe insistirse, tal defecto conculca una indubitada obligación legal. Todo ello, sin perjuicio de que la Administración repita frente a la concesionaria -que es a quien le incumbía e incumbe el deber de adaptar convenientemente los accesos del aparcamiento- de acuerdo con la normativa sobre accesibilidad universal, antes enunciada.

Comoquiera que la propuesta de resolución formulada por la Administración es desestimatoria y no se ha pronunciado sobre el resarcimiento solicitado en la reclamación, procede que, previo procedimiento contradictorio, valore -de acuerdo con la documentación clínica que obra en el expediente- la

cuantía de la indemnización del daño derivado de la caída. Sin perjuicio de que, en este caso, proceda que la Administración repita frente a la concesionaria que explota el aparcamiento.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo y, previa la valoración contradictoria de la cuantía del perjuicio, estimar la reclamación presentada por

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.