

Expediente Núm. 133/2018
Dictamen Núm. 182/2018

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión extraordinaria por procedimiento escrito del día 16 de agosto de 2018, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 17 de mayo de 2018 -registrada de entrada el día 24 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída en un recinto público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de noviembre de 2017, el interesado presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída ocurrida “el pasado 3 de junio” en el curso de una visita a la Cueva

Se limita a exponer que “durante el recorrido sufrí un accidente y tuve que ser trasladado por una ambulancia al Hospital ‘X’”, acudiendo después a los servicios sanitarios de su localidad (Santander), que le detectan una “rotura total del cuádriceps de la pierna izquierda”, por lo que se somete a cirugía y a rehabilitación, siendo alta el 30 de octubre de 2017.

Solicita la indemnización “que corresponda”, y adjunta a su reclamación copia de la entrada a la cueva (en la que consta que “se recomienda traer ropa de abrigo y calzado adecuado ya que se trata de un terreno embarrado, húmedo y resbaladizo”), del informe clínico del Servicio de Urgencias del Hospital ‘X’ (fechado el día del siniestro y con la impresión diagnóstica de “probable afectación tendón cuádriceps”) y del informe de alta del Hospital ‘Y’ en la fecha reseñada, tras “buena recuperación” de la “rotura de cuádriceps izquierdo”.

2. Mediante Resolución del Consejero de Educación y Cultura de 20 de noviembre de 2017, se procede a admitir a trámite la reclamación y se nombran instructora y secretario del procedimiento.

3. El día 29 de noviembre de 2017, la Instructora del procedimiento comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de resolución y los efectos del silencio administrativo.

4. Solicitado por la Instructora del procedimiento un informe a la Sociedad Pública de Gestión y Promoción Turística y Cultural del Principado de Asturias, el Gerente de esta entidad señala que la misma “tiene encomendada únicamente la gestión del acceso de visitantes”, conforme al convenio que se adjunta, y que es ajena a las incidencias que se produzcan en el interior de la cueva. En el referido convenio consta que la encomienda “comprende (...) la gestión, explotación, administración, mantenimiento, conservación y vigilancia del Centro de Arte Rupestre de ‘.....’, de sus infraestructuras y servicios auxiliares” (cláusula primera), y entre los “Deberes de la Sociedad” figuran los

de “velar por la seguridad interior y exterior, conservación de (...) instalaciones” y “mantener en perfecto estado de conservación, higiene y limpieza las instalaciones (...), efectuando las reparaciones que fueran precisas” (cláusula tercera).

5. Solicitado informe al Museo Arqueológico de Asturias, la Directora General de Patrimonio Cultural remite el informe rubricado por el Director del Museo el 30 de enero de 2018. En él se reseña que “el accidente se produjo a la salida, en el tramo final del recorrido, a la altura del Camarín El tramo, como buena parte de la cueva es de terreno natural, húmedo, ligeramente embarrado y, en ese punto, con una ligera pendiente. El visitante iba conversando con el guarda-guía que dirigía la visita cuando se produjo la caída (...). Ese mismo día se me comunicó el percance, aclarándome que la caída había sido fortuita (...). Las condiciones de la cueva y sus características se especifican en el reverso de la entrada, donde se expone, entre otras cuestiones, que `se recomienda traer ropa de abrigo y calzado adecuado ya que se trata de un terreno embarrado, húmedo y resbaladizo´ (...). No hubo causa extraordinaria que motivara la caída. La localización del punto concreto del recorrido tiene un nivel de iluminación similar al del recorrido interior de la cueva, y la caída precisamente se produjo en el camino de vuelta, cuando el ojo está totalmente acomodado”.

Se adjunta copia del informe librado el 8 de junio de 2017 por el Guarda-Guía de la cueva, en el que se da cuenta del accidente en el punto señalado “cuando el grupo de visitantes se encontraba de vuelta (...), justo a la altura del Camarín, en una zona de ligera pendiente y con el suelo ligeramente embarrado y resbaladizo”, precisándose que cuando el grupo encabezado por el guía y el siniestrado “iniciaban la bajada este último resbala y cae al suelo profiriendo un agudo grito de dolor”, por lo que se llamó al Servicio de Emergencias para solicitar una ambulancia.

6. Requerido el interesado para que concrete la relación de causalidad de la lesión con el servicio público y cuantifique el daño reclamado, presenta un

escrito el 19 de febrero de 2018 en el que cifra la indemnización que solicita en ocho mil ciento noventa y cinco euros (8.195 €), correspondientes a “149 días por 55 euros día”, y subraya que “a pesar de que iba con mucho cuidado y el calzado adecuado, ese día y a esa hora había mucha agua en el suelo y poca iluminación hacia el suelo también, ambas causas idóneas, por lo que resbalé”.

7. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficios notificados al accidentado y a la compañía aseguradora de la Administración, respectivamente, los días 26 y 27 de marzo de 2018, ambos comparecen en las dependencias administrativas y obtienen una copia de los informes emitidos por el Director del Museo Arqueológico de Asturias y el Guarda-Guía.

No consta en el expediente que se hayan presentado alegaciones en el plazo concedido al efecto.

8. Con fecha 24 de abril de 2018, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razona que el accidente tuvo lugar “en una cueva, enclave natural que contiene manifestaciones de arte paleolítico, que fue declarada Patrimonio de la Humanidad en 2008 y cuyo panel principal solo puede ser visitado unos meses al año con el objeto de preservar y conservar dichas pinturas. Con este mismo objetivo deben mantenerse unas condiciones determinadas de humedad e iluminación en el interior de dicha cueva (...). Así se advierte a los visitantes y (...) podemos verlo en la copia de la entrada aportada al expediente (...). No puede pretenderse que el suelo de la cueva se encuentre alineado, sin irregularidades o seco, ni que la iluminación exceda de la recomendada para la preservación de las pinturas que en ella se encuentran. Corresponde al visitante extremar la precaución y prudencia a lo largo del recorrido”.

Concluye que “quien libremente accede a un escenario natural cuya conservación, tal y como se encuentra en su estado original, es primordial para la supervivencia de los yacimientos (...) asume voluntariamente un riesgo”, que en este caso había sido expresamente advertido.

9. El día 27 de abril de 2018, se recibe en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones firmado por el letrado de la compañía aseguradora de la Administración en el que pone de manifiesto que la caída “no guarda nexo causal alguno” con el funcionamiento del servicio público.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de mayo de 2018, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm., de la Consejería de Educación y Cultura, adjuntando a tal fin copia autenticada 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 establecido 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 del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), 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.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación, toda vez que la encomienda de gestión no altera la competencia ni la propiedad de las instalaciones.

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 10 de noviembre de 2017, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 3 de junio del mismo año, por lo que es claro que fue 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 la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 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”.

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 sufridas como consecuencia de una caída en el interior de la Cueva, cuya titularidad corresponde a la Administración del Principado de Asturias.

Queda acreditada en el expediente la realidad del accidente y del daño sufrido, tal como se constata en los informes librados por el Director del Museo Arqueológico de Asturias y el Guarda-Guía de la cueva y en la documentación clínica aportada.

Ahora bien, el reconocimiento de un percance generador de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí mismo la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar si el daño es consecuencia o no del funcionamiento de algún servicio público.

Partiendo de la obligación que pesa sobre la Administración del Principado de Asturias de mantener en buen estado de conservación y funcionamiento las instalaciones en las que presta sus servicios, procede que verifiquemos si el daño puede imputarse al incumplimiento de dicha obligación, en la que se incardina el mantenimiento de los espacios abiertos al público en condiciones de seguridad, teniendo presente que en el caso que se analiza la

infraestructura se gestiona por medio de una empresa -sociedad de titularidad autonómica, sujeta al derecho privado, a la que se encomienda su gestión en términos más amplios de los que se indican en el informe emitido por el Gerente-, por lo que resulta también de aplicación lo previsto en el convenio rubricado al efecto y *ratione temporis* en los artículos 214 y 280 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, debiendo por tanto considerarse su posible responsabilidad en los daños que se causen a terceros.

En línea de principio este Consejo tiene reiterado que el ámbito del servicio público, en ausencia de concreción legal expresa, ha de ser definido en términos de razonabilidad. Singularmente, hemos advertido (entre otros, Dictámenes Núm. 20/2013 y 42/2013) que la extensión de la obligación que pesa sobre la Administración puede modularse cuando nos hallamos ante un recinto o conjunto histórico, pues, a la luz de las exigencias que del mismo se derivan, resulta admisible entender que sus espacios de tránsito puedan presentar irregularidades que no serían tolerables en zonas distintas. Este mismo criterio ha de mantenerse cuando nos enfrentamos a manifestaciones artísticas o arqueológicas en las que la intervención administrativa se articula precisamente para preservarlas en su estado original.

En el supuesto sometido a consulta el propio interesado refiere un "accidente" al resbalar en el suelo de la cueva, sin aludir en su escrito inicial a deficiencia o anomalía alguna en el piso, asumiendo así que su estado es el propio del entorno en el que se encuentra. Vagamente apunta, al ser requerido para concretar la relación de causalidad de la lesión con el servicio público, que "ese día y a esa hora había mucha agua en el suelo y poca iluminación hacia el suelo", y que resbaló "a pesar de que iba con mucho cuidado y el calzado adecuado", si bien guarda silencio en el trámite de alegaciones tras haber accedido a los informes del Director del Museo Arqueológico de Asturias y del Guarda-Guía de la cueva. Consta en estos informes que el percance "se produjo a la salida", en el tramo final del recorrido, que "como buena parte de la cueva es de terreno natural, húmedo, ligeramente embarrado y, en ese punto, con

una ligera pendiente”, puntualizándose por el Director del Museo Arqueológico de Asturias que “no hubo causa extraordinaria que motivara la caída” y que “la localización del punto concreto del recorrido tiene un nivel de iluminación similar al del recorrido interior de la cueva, y la caída precisamente se produjo en el camino de vuelta, cuando el ojo está totalmente acomodado”. Asimismo incide el informante en la cautela que aparece en el reverso de la entrada que el propio interesado acompaña a su escrito inicial, en el que puede leerse que “se recomienda traer ropa de abrigo y calzado adecuado ya que se trata de un terreno embarrado, húmedo y resbaladizo”.

En definitiva, las actuaciones dejan constancia de un resbalón en un espacio que se encuentra en un estado acorde a su naturaleza, como se advierte expresamente a los visitantes, sin que la Administración haya descuidado sus obligaciones ni introducido elemento alguno que agrave el riesgo inherente a la superficie por la que el accidentado transita. Tal como se recoge acertadamente en la propuesta de resolución, se trata de una cueva, enclave natural que contiene manifestaciones de arte paleolítico, declarada Patrimonio de la Humanidad y sometida a severas restricciones dirigidas a la preservación de las pinturas y su entorno, entre las que se incluye el mantenimiento de unas condiciones determinadas de humedad e iluminación, y no puede pretenderse que el suelo se encuentre sin irregularidades o seco, ni que la iluminación exceda de la recomendada, por lo que incumbe al visitante la adopción de las precauciones correspondientes a las circunstancias manifiestas del piso.

En suma, estimamos que la Administración del Principado de Asturias ha adoptado las medidas precisas para el mantenimiento del recinto en el estado que demanda su singular naturaleza, garantizando sus condiciones de seguridad mediante el convenio suscrito con la empresa gestora, a la que no resulta exigible en este supuesto la adopción de precauciones adicionales o medidas que alteren las condiciones en el interior de aquella, pues pesa precisamente sobre los poderes públicos la obligación de garantizar la conservación del patrimonio histórico. Nos hallamos ante la concreción del

riesgo que asume una persona cuando transita por espacios que entrañan riesgos distintos de los comunes y que reclaman de su parte una precaución adicional. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que esos riesgos no se transformen, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, pues en el primer caso contravendría deberes que la propia Constitución le impone y, en el segundo, 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 voluntariamente asumidos.

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.