

Dictamen Núm. 170/2022

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

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*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 14 de julio de 2022, 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 30 de marzo de 2022 -registrada de entrada el día 13 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída producida en la Ciudad de Vacaciones de Perlora.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 30 de julio de 2021, el interesado -bajo la dirección técnica de una letrada- presenta en el Registro Electrónico de la Administración una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en la Ciudad de Vacaciones de Perlora.

En ella expone que “el pasado día 17-07-2021, “en torno a las 19:45 h, se encontraba corriendo por la Ciudad Residencial de Perlora, por la zona de la pista que ya existe al ser utilizada habitualmente por los distintos corredores (...) y no muy lejos de la entrada a la ciudad de vacaciones, cuando pisó una alcantarilla suelta que no estaba visible, sufriendo una caída

y lesiones en ambas piernas, especialmente en la derecha”. Añade que fue auxiliado por otro corredor, quien presenció los hechos, y por una “guardia de seguridad”, siendo trasladado a un centro hospitalario.

Adjunta, entre otra documentación, diversos informes médicos en los que consta que sufrió una “herida contusa” en pierna derecha y copia de la “denuncia a la Guardia Civil” formulada dos días después del accidente.

**2.** El día 10 de septiembre de 2021 libra un informe el Jefe del Servicio Técnico de Gestión Patrimonial de la Consejería de Hacienda tras girar una visita al lugar del accidente. En él reseña que el espacio es de titularidad de la Administración del Principado de Asturias y, a la vista del estado de cosas y los informes del vigilante de seguridad y de la Guardia Civil, concluye que “cabe considerar que existe una relación entre el funcionamiento del servicio público y el accidente, por lo que cabría estimar la reclamación”.

En el informe se incluyen fotografías en las que la tapa metálica aparece con un cono que advierte del peligro.

**3.** El día 6 de octubre de 2021, el interesado presenta un escrito en el que, en respuesta al requerimiento de subsanación efectuado, reitera la existencia de un testigo presencial, así como la intervención de una guardia de seguridad, solicitando al efecto que se reclame por parte de la Consejería instructora el parte de servicio redactado por dicha profesional con ocasión del percance.

**4.** Con fecha 21 de diciembre de 2021, se incorpora al expediente el informe emitido por el vigilante de seguridad que acudió al lugar de los hechos. En él manifiesta que, personado en el mismo, se encontró con dos chicos, uno de ellos “tirado en el suelo con fuertes dolores en la pierna y una herida abierta”, quien relata que “iban corriendo por la senda y que el herido pisó la tapa de la arqueta que hay allí y esta se giró hacia arriba, introduciéndosele la pierna dentro de la arqueta y golpeándosele con ella, lo que le produce la herida./ El otro chico dice que iba corriendo con él”. A continuación, deja

constancia de la personación de los agentes de la Guardia Civil y de una ambulancia, y añade que realizan “rondas periódicas y la arqueta” implicada “siempre estaba tapada”.

El parte incluye dos fotos del lugar y de la alcantarilla y otra del móvil del afectado que, según su versión, resultó dañado por la caída.

**5.** El día 20 de enero de 2022 el interesado presenta un escrito al que adjunta nueva documentación médica.

**6.** Figura en el expediente a continuación un “informe de valoración” médica emitido por un facultativo a instancia de la compañía aseguradora de la Administración, en el que se cuantifica el daño personal sufrido por el perjudicado en 8.388,10 €.

**7.** Mediante oficio de 18 de febrero de 2022, un responsable del Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo de la Consejería de Hacienda comunica a la letrada que asiste al interesado y a la compañía aseguradora de la Administración la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándoles una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Con fecha 28 de febrero de 2022, el interesado presenta un escrito de alegaciones en el que insta a que se identifique a la vigilante que “estaba de guardia” el día de los hechos a fin de proceder a su localización, y solicita el informe de valoración pericial para “concretar la evaluación económica de la reclamación”.

En respuesta al mismo, se remite a la letrada que le asiste una comunicación en la que se le indica -en el mismo sentido efectuado en la comunicación previa- que al tratarse de un expediente electrónico su puesta a disposición se realiza en sede electrónica.

**8.** Con fecha 29 de marzo de 2022, el Servicio de Asesoramiento Jurídico Administrativo de la Consejería instructora emite propuesta de resolución en

sentido desestimatorio con base en la falta de apreciación de nexo de causalidad entre el daño sufrido y el servicio público. En ella advierte de una contradicción entre el relato del reclamante y el del vigilante, en cuanto a la identificación del testigo presencial, y concluye que no existe prueba sobre el modo de producción de los hechos, al tiempo que indica que el lugar del accidente es un “terreno de hierba que no está específicamente habilitado para el tránsito peatonal ni deportivo”, por lo que considera que “la Administración ha cumplido con sus deberes al asegurarse de que la arqueta estuviese tapada (lo que informa el vigilante de seguridad al señalar que hacen rondas periódicas y que siempre lo estaba)”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 30 de marzo de 2022, 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 Hacienda, 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 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, atendido su reconocimiento expreso de la titularidad de la infraestructura en la que se producen los hechos -según consta en el informe emitido por el Jefe del Servicio Técnico de Gestión Patrimonial de la Consejería de Hacienda-, está pasivamente legitimada 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 30 de julio de 2021, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 17 de ese mismo mes, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo legalmente establecido.

**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 advierte que determinados documentos se incorporan al expediente sin seguir el orden cronológico de su emisión, correspondiente a su vez con la práctica de las correspondientes actuaciones administrativas a las que se refieren. Ello obliga a recordar que el artículo 70.1 de la LPAC define el expediente administrativo como “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa”, formado por “la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos” (apartado 2 del mismo precepto).

Asimismo, 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 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 una reclamación por los daños derivados de una caída sufrida por el reclamante en una zona verde ubicada dentro del recinto de la Ciudad de Vacaciones de Perlora, al pisar una alcantarilla suelta que no resultaba visible.

Quedan acreditadas las lesiones físicas (fundamentalmente, en una pierna) sufridas a resultas del percance, cuyas circunstancias se estiman adecuadamente probadas en una apreciación conjunta de los documentos incorporados al expediente, considerados singularmente el atestado instruido por la Guardia Civil, lo manifestado por el vigilante de seguridad que auxilia al perjudicado y el informe del Servicio de Urgencias del hospital en el que fue

atendido el día de los hechos. La aparente contradicción entre el relato del reclamante y las manifestaciones del vigilante de seguridad sobre la condición del “testigo presencial” (el interesado afirma desconocer su identidad mientras que el vigilante señala que “iba corriendo con él”) carece de la entidad que se deduce en la propuesta de resolución, pues no afecta a la esencia de lo constatado por el empleado ni a su credibilidad, tratándose de un extremo accesorio que no delata realmente una contradicción, pues el hecho de que aquel testigo refiriera que “iba corriendo” con el accidentado no implica que este hubiera de conocer su identidad. No puede obviarse que el percance sucede en temporada estival y en un entorno frecuentado por deportistas y veraneantes.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado a resultas del percance 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 al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

Resulta innegable la existencia de un deber genérico de la Administración de conservar y mantener los espacios o instalaciones abiertos al público en condiciones tales que quede debidamente garantizada la seguridad de los usuarios. En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, es doctrina de este Consejo que el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad. Lo que ha de demandarse del servicio público es una diligencia adecuada para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, lo cual requiere de la Administración aquellas actuaciones que eviten a los ciudadanos riesgos innecesarios, siendo responsable, en principio, de la concreción de los que no resultan atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad.

Al respecto, venimos señalando (por todos, Dictamen Núm. 267/2019) 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 los espacios públicos 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 31 de marzo de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:898-, 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 alcantarilla (...), 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”.

Este Consejo entiende, y así lo viene manifestando desde el inicio de su función consultiva (entre otros, Dictámenes Núm. 100/2006 y 177/2020), que 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, rebajes y mobiliario urbano, que no pueden reputarse sorpresivos. También hemos insistido en que el viandante debe adoptar las precauciones proporcionadas a sus circunstancias personales, a las visibles o conocidas del entorno y a los riesgos adicionales que asume al transitar por una zona pudiendo hacerlo por otra, al igual que el deportista no puede ignorar los riesgos inherentes a la práctica deportiva.

En el asunto examinado, las fotografías aportadas por el vigilante de seguridad, junto a las traídas al expediente por el propio accidentado y las que adjunta el Jefe del Servicio Técnico de Gestión Patrimonial, dejan constancia de una instalación deficiente y anómala que genera un riesgo

innecesario para quien transita por la zona. En efecto, las imágenes muestran que a la vera de una senda destinada a la actividad lúdica y deportiva, frecuentada por personas de distinta edad y condición, emerge entre la hierba una plancha metálica de las que suelen rematar los registros o alcantarillas. Sin embargo, en este caso no se advierte bajo la plancha una estructura de fábrica o de anclaje en la que aquella se ajuste, ni siquiera cuenta con un elemento que la circunde y esté destinado a su sostén, pareciendo descansar directamente sobre un hueco en la hierba. En tales condiciones, se observa que si esa oquedad no sirve a ninguna finalidad debió en su momento eliminarse mediante un relleno -que no encierra complejidad en su ejecución y evita de plano el riesgo generado por la arqueta-, y si el registro conserva alguna funcionalidad debió ejecutarse y conservarse como de ordinario corresponde a estos elementos, sobre un soporte metálico o de cemento, visible y enrasado con el entorno. Las deficiencias secundarias o accesorias en una instalación de este tipo no pueden considerarse causa hábil de un siniestro, pero la ausencia misma del soporte sobre el que se fija la tapa metálica genera un peligro objetivo, pues la pieza se levanta u oscila sorpresivamente al paso de un corredor o viandante.

Se denuncia aquí una “alcantarilla suelta, que no estaba visible”, y ciertamente el vigilante de seguridad confirma que el accidentado le manifestó que “pisó la tapa de la arqueta que hay allí y esta se giró hacia arriba”, observándose en las fotografías que la hierba crece en el entorno de la chapa dificultando su percepción. La situación de peligro que genera es concordante con la actuación del encargado de seguridad, quien procede inmediatamente a señalar la chapa “con dos conos”.

En definitiva, nos enfrentamos a una deficiencia grave de la arqueta que se ubica al margen del estrecho camino marcado por la huella de los corredores, de modo que la hierba obstaculiza su visibilidad, y sin que pueda atribuirse una actitud imprudente al perjudicado. En efecto, de coincidir dos deportistas en ese punto de la senda, ya se crucen o discurran en paralelo, uno de ellos o ambos tendrían que pisar al margen de la trayectoria más libre

de vegetación, sin que de esa circunstancia pueda deducirse imprudencia alguna. El obstáculo resulta así sorpresivo y generador de un peligro cierto que se hubiera evitado de ejecutarse y mantenerse la arqueta conforme a las exigencias comunes. De hecho, así lo reconoce inicialmente el informe del Jefe del Servicio Técnico de Gestión Patrimonial de la Consejería de Hacienda tras girar una visita al lugar del accidente al afirmar, a la vista del estado de cosas y los informes del vigilante de seguridad y de la Guardia Civil, que “cabe considerar que existe una relación entre el funcionamiento del servicio público y el accidente, por lo que cabría estimar la reclamación”. En estas condiciones, debe declararse la responsabilidad patrimonial de la Administración sin que entre en juego el mecanismo de la concausa.

**SÉPTIMA.-** Dado el carácter desestimatorio de la propuesta de resolución, no se ha llevado a cabo una valoración contradictoria de todos los daños invocados. A tal fin, es preciso que por la Administración se practique la instrucción oportuna, con traslado al reclamante y a la entidad aseguradora si la hubiere, para proceder a la acreditación de los mismos.

En esa valoración se estima adecuado acudir, a falta de otros referentes objetivos, al baremo indemnizatorio establecido en el Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, modificado por la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, habitualmente empleado en supuestos análogos.

Figura en el expediente un “informe de valoración” médica emitido por un facultativo a instancia de la compañía aseguradora de la Administración en el que se cuantifica el daño personal sufrido en 8.388,10 €. Esa cuantificación se ajusta a las lesiones y convalecencias que se constatan en la documentación clínica incorporada a las actuaciones, sin que el interesado se haya opuesto a ella. En suma, procede resarcir al accidentado en la referida cuantía añadiendo, en su caso, previa acreditación, el resto de daños invocados; cantidad que habrá de ser actualizada a la fecha en que se ponga

fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo previsto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, estimando parcialmente la reclamación presentada por ....., indemnizarle en los términos establecidos en el cuerpo de este dictamen.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.