

Dictamen Núm. 266/2023

**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 21 de diciembre de 2023, 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 27 de junio de 2023 -registrada de entrada el día 4 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Universidad de Oviedo formulada por ....., por las lesiones sufridas en un accidente acaecido en un aparcamiento ubicado en el Campus del Cristo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 22 de marzo de 2022, la interesada presenta en el registro de la Universidad de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas en un accidente producido a causa “del mal estado del aparcamiento de la Facultad de Enfermería y Fisioterapia”, en la que cursa “el tercer año de estudios del Grado en Enfermería”.

Refiere que el día 28 de febrero de 2022, “en torno a las 13:45 h” y “debido al mal estado del aparcamiento”, sufrió un percance “al salir del coche”

que le produjo la fractura del peroné derecho, lesión que es atendida en el Hospital ..... al que la traslada una compañera.

Señala que el siniestro la incapacita para desarrollar su trabajo como técnico en cuidados auxiliares de enfermería en un hospital público y sus estudios presenciales al tener la pierna inmovilizada, por lo que solicita "la indemnización correspondiente por los daños causados", precisando a continuación que en el momento actual le es "imposible calcular cifra alguna ya que se desconoce el tiempo que durará el tratamiento y la curación de la fractura sufrida".

**2.** Mediante oficio de 5 de septiembre de 2022, una Asesora Jurídica de la Secretaría General de la Universidad de Oviedo requiere a la interesada para que en el plazo de diez días proceda a la subsanación de su solicitud, especificando "los daños concretos que son objeto de reclamación y su valoración económica, si fuera posible, o bien los elementos que permitan su cuantificación", y para que precise los medios de prueba de que "pretende valerse". Finalmente, le indica que "de no producirse la subsanación en el plazo mencionado se entenderá que ha desistido de su petición y se procederá a su archivo sin más trámites".

**3.** El día 23 de septiembre de 2022, la interesada presenta en una oficina de correos un escrito en el que cuantifica la indemnización solicitada en doce mil quinientos trece euros con diez céntimos (12.513,10 €), por los conceptos de 204 días de perjuicio personal moderado y 1 punto de secuelas (talalgia).

En cuanto a la prueba, propone que se tengan en cuenta los documentos que adjunta (informes médicos y otra documentación correspondiente al proceso de curación de la fractura de peroné, parte de alta de incapacidad temporal e informe de una clínica de fisioterapia privada), así como el testimonio de tres testigos cuyas declaraciones escritas acompaña.

Añade que “no son pocas las ocasiones en que se ha denunciado el mal estado de este aparcamiento”, habiéndose hecho eco de las reclamaciones la prensa en abril de 2018, según señala.

**4.** Mediante Resolución de 30 de septiembre de 2022, el Rector de la Universidad de Oviedo acuerda “admitir a trámite la solicitud e iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial”, así como nombrar instructora del mismo.

**5.** Con idéntica fecha, la Instructora del procedimiento comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación en el registro de la Universidad de Oviedo, el plazo máximo para su resolución y notificación y los efectos del eventual silencio administrativo.

**6.** Mediante oficio de 13 de octubre de 2022, la Instructora del procedimiento da traslado a la compañía aseguradora de la reclamación presentada.

**7.** El día 23 de noviembre de 2022, la Instructora del procedimiento acuerda admitir las pruebas propuestas por la interesada y abrir un período de prueba de treinta días para su práctica, así como solicitar informe al servicio cuyo funcionamiento podría haber causado la presunta lesión indemnizable, lo que se comunica a la interesada.

**8.** Figura en el expediente un correo electrónico dirigido por la Vicegerente de Infraestructuras de la Universidad de Oviedo a la Instructora del procedimiento el 24 de noviembre de 2022 en el que señala que “tal *parking* de enfermería ‘no existe’, lo que hay es un descampado por debajo de la calle de acceso al campus (donde nosotros tenemos la barrera) y a la izquierda un acceso a una zona donde la gente aparca sin ningún control, ni barreras ni nada./ He mirado la web del catastro y esa parcela es del Ayuntamiento, no de la Universidad, y lo único que he encontrado (...) es el convenio que adjunto (...). Por lo que a

infraestructuras se refiere, no me consta que se lleven actuaciones de (mantenimiento) en esa zona, y es que el propio convenio ya especifica que se trata de un `terreno en precario´ y no está urbanizado para uso como *parking*”.

Adjunta una copia del acuerdo entre el Ayuntamiento de Oviedo y la Universidad de Oviedo de 12 de diciembre de 2012 para la cesión temporal de un terreno de 6.000 m<sup>2</sup> anejo al edificio de la antigua Escuela de Enfermería y Fisioterapia y a la Biblioteca de Ciencias Jurídico-Sociales para situar en ella un “aparcamiento provisional de vehículos que solucione los problemas de estacionamiento en esa parte del Campus del Cristo”. Según se establece en el acuerdo, la puesta a disposición “en precario” del terreno tiene “una duración temporal de 2 años (...), prorrogándose automáticamente por igual período”.

**9.** Con fecha 13 de enero de 2023, la perjudicada presenta en una oficina de correos un escrito en el que afirma desconocer la forma en que han de practicarse las pruebas propuestas, si “a medio de declaración jurada o aportando pliego de preguntas si van a ser llamados los testigos para su interrogatorio por la propia Universidad”, por lo que solicita “que se le informe del modo en que se procederá a la práctica de las pruebas admitidas”.

**10.** El día 18 de enero de 2023, la Instructora del procedimiento acuerda convocar a los testigos propuestos para la práctica del interrogatorio en las dependencias universitarias en el día y hora que señala, disponiendo que será la parte proponente quien “se encargará de la citación de los testigos, salvo que solicite la citación por la Universidad, debiendo en este caso proporcionar las direcciones oportunas”. Informa, asimismo, a la interesada de “podrá asistir acompañada de asesor jurídico y formular las preguntas que considere oportunas en el propio acto de práctica de la prueba”.

**11.** Obra en el expediente, a continuación, el acta de la prueba testifical en la que se refleja que en el día y la hora señalada comparecen las tres testigos propuestas a las que se toma declaración por separado, que se graba en su

totalidad y que, integrada en tres archivos informáticos, se incorpora a aquel. Tras identificar a cada una de las testigos y formularles las preguntas generales de la ley, se pide a cada una de ellas que se ratifique en su declaración. Las dos primeras se ratifican señalando que no presenciaron el percance directamente aunque llegaron al lugar nada más producirse el accidente, y la tercera afirma haber presenciado “la bajada del coche (...) y accidente metiendo un pie en los numerosos agujeros al salir” del mismo, puntualizando que “resbaló y sufrió una torsión del tobillo derecho, que no llegó a caer porque pudo sujetarse en el coche”. Las dos primeras niegan que exista restricción alguna de acceso para aparcar en el lugar, y aclaran que “se trata más bien de una zona sin asfaltar ni organizar donde se puede aparcar sin que exista barrera de acceso ni haya que usar tarjeta (...), con lo que podría aparcar cualquier persona tenga o no relación con la Facultad de Enfermería”, y la tercera, que trasladaba con su coche a una alumna de la facultad, manifiesta desconocer si el acceso a la zona está restringido o no a los alumnos.

**12.** Mediante correo electrónico de 13 de marzo de 2023, la Instructora del procedimiento solicita a la Sección de Patrimonio de la Universidad de Oviedo que confirme si el terreno donde tuvo lugar el accidente está cedido actualmente a la Universidad.

**13.** El día 14 de marzo de 2023, la Instructora del procedimiento solicita al Gerente de la Universidad de Oviedo un informe sobre los siguientes extremos: “si la Universidad de Oviedo es propietaria del lugar donde se producen los hechos denunciados” o “si tal titularidad corresponde al Ayuntamiento de Oviedo”, sobre “si es o no responsabilidad de la Universidad de Oviedo el mantenimiento del citado aparcamiento y sus condiciones de uso para peatones y vehículos o si, por el contrario, corresponde dicho mantenimiento al Ayuntamiento de Oviedo” y “sobre el estado del mencionado ‘aparcamiento’ en la fecha en que ocurrieron los hechos”.

**14.** Con fecha 15 de marzo de 2023, la responsable de la Unidad de Patrimonio de Bienes Inmuebles comunica a la Instructora del procedimiento que no consta en el Servicio “ningún acuerdo de cesión posterior al de 2012”.

Adjunta copia de un acuerdo de cesión del mismo terreno por un plazo máximo de 2 años, fechado el 17 de diciembre de 2001.

**15.** El día 23 de marzo de 2023, la Vicegerente de Asuntos Económicos informa que “consultados los datos obrantes en la Sección de Patrimonio de Bienes Muebles, Inmuebles e Inventario de la Universidad se comprueba que el terreno en el que se ha producido la caída no es propiedad de la Universidad de Oviedo. Si bien en el año 2012 se firma un acuerdo entre la Universidad de Oviedo y el Ayuntamiento de Oviedo en el que este último cede a la Universidad el uso de la citada parcela como aparcamiento por un período de dos años prorrogable de forma automática, no consta en el archivo de la Sección de Patrimonio inscripción de la cesión en el Registro de la Propiedad ni documentación posterior al citado acuerdo./ Considerando que la cesión de uso no supone transmisión de la propiedad, el titular de la parcela sigue siendo el Ayuntamiento de Oviedo (...). La parcela utilizada como aparcamiento no es de uso exclusivo por personal de la Universidad de Oviedo ya que el acceso a la misma es abierto. Se trata de un descampado situado por debajo de la calle de acceso a los edificios del campus en el que la Universidad no ha instalado barreras ni controla el acceso a la misma. Los vehículos acceden por un camino y el aparcamiento se realiza sin ningún control, ni señalización./ Al ser un terreno de uso gratuito para aparcamiento de cualquier ciudadano y no existir título de propiedad de la Universidad de Oviedo, el mantenimiento no es responsabilidad de la misma. A mayor abundamiento, el propio convenio ya especifica que se trata de un ‘terreno en precario’ y no está urbanizado ni acondicionado para su utilización como aparcamiento (...). Se desconoce el estado de mantenimiento del terreno a la fecha de ocurrencia de los hechos (...), al no estar incluido en el contrato de mantenimiento integral del patrimonio universitario por estar fuera del objeto del mismo”.

**16.** Con la misma fecha, la Instructora del procedimiento solicita al Ayuntamiento de Oviedo que informe "si (...) es propietario del terreno situado delante de la Facultad de Enfermería (...) (se adjunta fotografía actual obtenida a través de internet)./ Si dicha parcela estaba habilitada como aparcamiento de vehículos por el Ayuntamiento de Oviedo en el momento en que se produjeron los hechos./ Si el Ayuntamiento tiene conocimiento de que dicha parcela es utilizada por cualquier persona, sea o no miembro de la comunidad universitaria, para aparcar su vehículo./ Si es competencia del Ayuntamiento de Oviedo realizar las labores de mantenimiento de dicha parcela./ Si existe alguna cesión del uso de dicha parcela, por parte del Ayuntamiento de Oviedo, mediante acuerdo en vigor en el momento de producirse los hechos (28-02-2022) a favor de la Universidad de Oviedo".

**17.** El día 14 de abril de 2023, la Instructora del procedimiento dicta acuerdo en el que señala que el informe solicitado al Ayuntamiento de Oviedo no ha sido recibido, por lo que procede continuar con el procedimiento y dar por concluida la fase de instrucción, dando audiencia a los interesados por un plazo de diez días.

**18.** Mediante escrito de 17 de abril de 2023 una letrada, en representación de la compañía aseguradora, presenta un escrito de alegaciones en el que, tras afirmar que la interesada no ha aportado prueba alguna del mal estado del pavimento en el lugar donde se produce el siniestro, señala que "no se concreta (...) cuál es la causa (...) del accidente, que perfectamente puede haberse producido por distracción del conductor al abandonar el vehículo".

Destaca asimismo que, "según relata la reclamante, es habitual que aparque en esa zona, porque es el tercer año que cursa estudios en la misma universidad", con lo que "el estado del aparcamiento y las irregularidades que pueda tener le son sobradamente conocidas, lo que habría debido de servir para incrementar el cuidado y la responsabilidad cuando se circula" por el lugar.

Considera que procede la desestimación de la reclamación toda vez que falta la prueba del nexo causal, y entiende que “la propia descripción del accidente carece de lógica dinámica cuando nos representamos la acción: al salir de un vehículo, el conductor el primer pie que pone en el suelo es el izquierdo, salvo que se esté conduciendo un coche con volante a la derecha. La reclamante tiene la lesión en la pierna derecha, luego (...) había bajado del coche cuando se tuerce el pie”. Asimismo, señala que el accidente “se produce a las 13:45 horas, de manera que, aunque fuera en el mes de febrero, había suficiente visibilidad, y si hubiera estado lloviendo la precaución hubiera debido ser mayor”.

**19.** Con la misma fecha, se recibe en la Universidad de Oviedo el informe librado por el Ingeniero Técnico del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo el día 3 de ese mismo mes. En él que indica que “en la Sección de Gestión del Patrimonio existe constancia documental de la solicitud efectuada a este Ayuntamiento por la Universidad de Oviedo para la cesión de varias parcelas incluidas en el denominado Plan Especial del Campón, sin que hasta la fecha de emisión de este informe se haya podido determinar si los terrenos en que se produjeron los daños objeto de la reclamación de responsabilidad patrimonial estaban incluidos en dicha solicitud”.

**20.** El día 19 de abril de 2023, la Instructora del procedimiento acuerda la apertura de un nuevo trámite de audiencia.

El 12 de mayo de 2023, la reclamante presenta en una oficina de correos un escrito en el que se ratifica en su pretensión, al considerar probados tanto los daños sufridos como el mal estado del terreno destinado a aparcamiento, objeto de diversas noticias de prensa en el mes de abril de 2018.

**21.** Con fecha 12 de junio de 2023, la Instructora del procedimiento suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio “por falta de legitimación pasiva de la Universidad de Oviedo” dado que el terreno no es de su titularidad,

“como ha quedado demostrado en los informes obrantes en el expediente y en la prueba practicada”. Aduce, a la vista de los referidos informes y del “documento denominado ‘Acuerdo de cesión’ firmado en 2012, que la titularidad del terreno pertenece al Ayuntamiento de Oviedo (hecho que el Ayuntamiento no desmiente, aunque no haya contestado sobre dicha concreta pregunta en su informe), y que en la fecha actual y en el momento de ocurrir los hechos (28-02-2022) dicho acuerdo ya no estaba vigente al no haber sido renovado tras la entrada en vigor de la Ley 40/2015, considerando que se trata de un convenio, tal y como su propio texto indica al fundar la competencia del Rector en las atribuciones del artículo 60, letra L), de los Estatutos de la Universidad. En todo caso, la cesión de uso no consta que fuera inscrita en su momento en el Registro de la Universidad, por lo que no se completó la formalización de la misma”.

Significa que el percance tiene lugar “en un terreno municipal sin urbanizar, en el que cualquier persona puede aparcar, que está abierto al uso de cualquier viandante o conductor y sobre el cual la Universidad no tiene ningún deber de mantenimiento ni ninguna responsabilidad pública. Es decir, la Universidad no presta ningún servicio público ni tiene potestades para prestarlo sobre el lugar donde acaecen los hechos”.

Asimismo, señala que “procedería igualmente la desestimación de la (...) reclamación al concurrir culpa de la víctima que rompería, igualmente, el nexo causal, no habiendo demostrado la reclamante que empleó la diligencia debida y adecuada a las características del terreno”, teniendo en cuenta “el conocimiento previo de la zona por parte de la reclamante (que alude en su reclamación a que es de sobra conocido el estado de dicho terreno y que es el tercer año que cursa estudios en el mismo centro) (...), lo que habría debido servir para incrementar el cuidado y la responsabilidad cuando se circula por la zona, existiendo visibilidad suficiente ya que la caída se produjo de día”.

Finalmente indica que, “sin perjuicio de que se proceda a la desestimación (...), no se considera acreditada la secuela ‘talalgia’”, pues “la reclamante no aporta ‘informe médico’ donde se valore, justifique y determine

dicha secuela, ni ha propuesto prueba pericial médica alguna. Los documentos que presenta con el escrito de subsanación no describen ni identifican dicha secuela. Por otro lado, los días de perjuicio personal moderado deberían reducirse a 175 días (desde el día del accidente hasta el alta en rehabilitación, el 23 de agosto de 2022) en lugar de los 204 días que reclama”.

**22.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 27 de junio de 2023, 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 Universidad de Oviedo objeto del expediente núm. ....., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

**ÚNICA.-** 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.

Tal como razonamos en el Dictamen Núm. 106/2020, y pese al tenor literal de lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), y en el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), las Universidades Públicas mantienen su condición de Administraciones públicas, aplicándoseles el régimen estatutario de las Administraciones. Tratándose de una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Universidad de Oviedo, habrá que estar

a lo señalado en sus Estatutos, aprobados por Decreto del Principado de Asturias 12/2010, de 3 de febrero, en cuyo artículo 109 se establece que la "Universidad de Oviedo, por su carácter de Administración pública, se ajustará en sus actuaciones a lo establecido en la legislación universitaria específica y en las normas generales sobre actuación y régimen jurídico de las Administraciones públicas". Teniendo en cuenta esta remisión hemos de concluir que, al margen de cuál haya de ser la exacta calificación de su naturaleza jurídica, la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial que se formulen frente a la Universidad de Oviedo debe regirse por lo dispuesto en la LPAC, cuyo artículo 81, apartado 2, puesto en relación con el artículo 13.1, letra k), de nuestra Ley reguladora, impone el carácter preceptivo del dictamen de este Consejo en aquellas reclamaciones en las que la cuantía reclamada exceda, tal y como acontece en el presente supuesto, de seis mil euros.

Centrándonos en la legitimación pasiva, la Instructora del procedimiento la niega considerando que la Universidad no es titular del terreno en el que ocurrió el accidente ni presta en él ningún servicio público. Resulta del expediente que el solar donde tuvo lugar el percance, cuyo propietario es el Ayuntamiento de Oviedo, viene destinándose de hecho a aparcamiento de vehículos y que la cesión del terreno a la Universidad nunca llegó a formalizarse debidamente, y en cualquier caso, a la luz del último acuerdo celebrado entre las Administraciones titular y cesionaria (en 2012), en tanto preveía la prórroga automática, habría expirado a los 4 años de la entrada en vigor de la LRJSP, según establece su disposición adicional octava. Los servicios de infraestructuras de la Universidad de Oviedo señalan asimismo que se trata de un espacio donde la "gente aparca sin ningún control, ni barreras ni nada", que catastralmente la parcela corresponde al Ayuntamiento de Oviedo y que no consta "que se lleven actuaciones de (mantenimiento) en esa zona, y es que el propio convenio ya especifica que se trata de un 'terreno en precario' y no está urbanizado para uso como *parking*".

Por su parte el Ayuntamiento de Oviedo, requerido para informar sobre dicha parcela, se limita a indicar que “en la Sección de Gestión del Patrimonio existe constancia documental de la solicitud efectuada a este Ayuntamiento por la Universidad de Oviedo para la cesión de varias parcelas incluidas en el denominado Plan Especial del Campón, sin que hasta la fecha de emisión de este informe se haya podido determinar si los terrenos en que se produjeron los daños objeto de la reclamación de responsabilidad patrimonial estaban incluidos en dicha solicitud”.

En este escenario, no existen indicios ni pruebas suficientes para atribuir a la Universidad de Oviedo título alguno -como propietaria o cesionaria- que ampare su intervención o la obligue al adecuado mantenimiento del referido espacio, abierto a todo tipo de público y ajeno, aunque colindante, al aparcamiento con barreras destinado al personal universitario y gestionado por aquella.

En ausencia de ese título formal, podría aun plantearse si la Universidad ha actuado como gestora de hecho de la parcela, o generado alguna apariencia de que se trataba de una dependencia universitaria o sujeta a su tutela. Sin embargo, en el terreno puramente fáctico tampoco queda constancia de que la Universidad de Oviedo mantenga el solar en condiciones para el aparcamiento, preste servicio alguno al respecto o haya procedido a señalarlo como tal. Según pone de relieve el correo electrónico remitido por la Vicegerente de Infraestructuras el 24 de noviembre de 2022, “tal *parking* de enfermería `no existe´, lo que hay es un descampado por debajo de la calle de acceso al campus (donde nosotros tenemos la barrera) y a la izquierda un acceso a una zona donde la gente aparca sin ningún control, ni barreras ni nada”. Si bien antaño ese espacio pudo quedar afectado por un convenio -extremo dudoso-, ese instrumento ya especificaba que se trataba de un “terreno en precario” y que “no está urbanizado para uso como *parking*”, sin que conste una posterior actuación de la Universidad y sin que por esta se lleven a cabo labores de mantenimiento en esa zona. En idéntico sentido, el informe de la Vicegerente de Asuntos Económicos documenta que se trata de “un descampado situado

por debajo de la calle de acceso a los edificios del campus en el que la Universidad no ha instalado barreras ni controla el acceso a la misma. Los vehículos acceden por un camino y el aparcamiento se realiza sin ningún control, ni señalización”, de modo que la parcela es de acceso abierto, pudiendo aparcar allí cualquier ciudadano, y no de uso reservado al personal de la Universidad.

En definitiva, el percance ocurre en un espacio de titularidad municipal, abierto al público, sobre el que la Universidad de Oviedo no ha asumido ninguna obligación de mantenimiento, y sin que de su mera ubicación física en el entorno universitario quepa deducir tal carga. En consecuencia, aparte de advertirse un déficit probatorio sobre la entidad del desnivel denunciado, se estima que la Universidad de Oviedo carece de legitimación pasiva en la reclamación que aquí se ventila.

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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.