

Expediente Núm. 76/2013
Dictamen Núm. 95/2013

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 celebrada el día 9 de mayo de 2013, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 22 de abril de 2013, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Cabrales formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en un camino público.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 22 de febrero de 2013, la interesada presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ayuntamiento de Cabrales, por las lesiones sufridas tras una caída el día 22 de febrero de 2012 cuando, sobre las “17:00 horas (...), transitaba, acompañada de su marido y su madre, por el camino que da salida a la localidad de Poo”.

Señala que, "debido al deterioro que presenta la vía, introdujo un pie en uno de los huecos existentes en la misma", e indica que "fue conducida por su marido (...) al Hospital", siendo atendida en el Servicio de Urgencias, que estableció el diagnóstico de "tobillo derecho tumefacto, con hematomas a nivel de maléolo externo, sin signos de compromiso neurovascular ni heridas abiertas", para lo que se le pauta "reposo relativo con la pierna en alto" y "mantener inmovilizado con férula de yeso hasta revisión" por el Servicio de Cirugía Ortopédica y Traumatología en dos semanas. Añade que con fecha "20 de junio de 2012 los Servicios de Cirugía Ortopédica y Traumatología" la remiten al "Servicio de Rehabilitación y, tras realizar 7 sesiones de fisioterapia", le dan el "alta el día 13 de noviembre de 2012".

Por los daños sufridos reclama una indemnización cuya cuantía asciende a diez mil ciento treinta y cinco euros (10.135 €), que desglosa en los siguientes conceptos: "40 días (...) impeditivos", 2.264 €; "224 días" no impeditivos, 6.823 €; el 10% de factor de corrección, 908 €, y "gastos ocasionados por la rehabilitación", 140 €.

Propone la práctica de prueba testifical, identificando a dos testigos de los hechos.

Adjunta copia de los siguientes documentos: a) Cuatro fotografías que muestran el estado del camino en el momento de la caída. b) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital, de fecha 22 de febrero de 2012, en el que consta como diagnóstico "fractura no desplazada de maléolo externo de tobillo derecho" y como tratamiento "mantener inmovilización con férula de yeso hasta revisión" por el Servicio de Cirugía Ortopédica y Traumatología en 2 semanas. c) Informe del Servicio de Rehabilitación del citado centro hospitalario, en el que se detalla que se procede a la "retirada (de) inmovilización el 2-4-12", y que el 13-11-12 se encuentra "subjetivamente bien", que hizo 8 sesiones de tratamiento de fisioterapia privada y que se le da el "alta de momento". d) Factura de una clínica de fisioterapia, por importe de 140 €, en concepto de tratamiento rehabilitador durante siete sesiones.

2. Mediante Decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Cabrales de 4 de marzo de 2013, se acuerda admitir a trámite la reclamación, iniciar el procedimiento y nombrar instructor y secretario del mismo.

3. Con fecha 5 de marzo de 2013, el Secretario municipal emite un informe sobre la normativa aplicable.

El día 6 de marzo de 2013, comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

4. Mediante oficio de 27 de marzo de 2013, el Secretario municipal da traslado de la reclamación presentada a la compañía aseguradora.

5. El día 27 de marzo de 2013, comparecen en las dependencias administrativas los testigos propuestos y se les toma declaración, manifestando ambos -madre y esposo de la reclamante- que "son ciertos los hechos contenidos en el escrito de reclamación".

6. Con fecha 3 de abril de 2013, el Ingeniero Técnico municipal emite un informe en el que señala que "la caída se produce en una pista agrícola de tierra procedente de una concentración parcelaria", que dicha pista "presenta durante varios metros una zanja de unos 0,8 metros de ancho (...) como consecuencia del tránsito de vehículos agrícolas", siendo esta "perfectamente visible a la luz del día" y estando situada en "un tramo en el que nada impide su visibilidad". Precisa que "la anchura de la pista en ese punto concreto es de 5 metros, sin contar la cuneta. Esto hace que a ambos lados de la zanja queden como transitables, sin contar la cuneta, 1,20 metros a un lado (...) y 3 metros al otro lado de media". Añade que en este caso "se trata de una pista forestal sin asfaltar destinada al tránsito ganadero. Es evidente que el parámetro de

conservación no puede ser el mismo que en una acera en un paseo urbano. También que quien transita por pistas agrícolas o forestales ha de asumir los riesgos inherentes a un camino sin asfaltar”, y deduce que la reclamante, dado su lugar de residencia, “era plenamente consciente del estado en el que se encontraba la pista agrícola”. En consecuencia, considera que “no existe responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Cabrales”.

7. Mediante oficios de 4 de abril de 2013, el Instructor del procedimiento comunica a la interesada y a la entidad aseguradora del Ayuntamiento la apertura del trámite de audiencia, y les adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 16 de abril de 2013, la perjudicada presenta en una oficina de correos un escrito de alegaciones en el que afirma que la “pista es de grava y no de tierra” y que el deterioro de “dicho camino no se debe a tránsito por el mismo de vehículos agrícolas, sino a la absoluta dejadez del Ayuntamiento” a la “hora de acometer las tareas de acondicionamiento, no solo del firme, sino de las cunetas, por lo que estas son absolutamente inútiles para evacuar todo el agua que reciben”. Añade que, “pese a la anchura de 5 metros (...), resulta muy difícil, aun tomando las debidas precauciones, no sufrir algún percance al transitar por la misma”. Por último, señala que, si bien es “residente en la zona, ello no exime al Ayuntamiento de cumplir con sus deberes de conservación y mantenimiento”. Acompaña once fotografías de distintos lugares de la citada pista, fechadas manualmente el día 8 de abril de 2013.

8. Con fecha 19 de abril de 2013, el Instructor del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, con base en los argumentos recogidos en el informe del técnico municipal.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 22 de abril de 2013, registrado de entrada el día 23 del mismo mes, 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 Cabrales, 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 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 Cabrales, 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 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la interesada activamente legitimada 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 Cabrales está pasivamente legitimado en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto

lesivo". En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 22 de febrero de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 22 de febrero de 2012, por lo que, sin necesidad de atender a la fecha de curación de las lesiones aducidas, 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 encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

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 139 de la LRJPAC 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos". 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 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que "Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes

de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRBRL), dispone que “Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SIXTA.- Interesa la reclamante el resarcimiento de los daños sufridos como consecuencia de una caída que atribuye “al deterioro que presenta” un camino.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, debemos considerar probada la producción del daño consistente en, al menos, una “fractura no desplazada de maléolo externo de tobillo derecho”. De este hecho cierto se deriva la existencia de un daño real, efectivo y evaluable económicamente, y ello con independencia de su entidad, cuestión que habremos de analizar más adelante si resulta procedente.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no implica por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos; en concreto, la relación de causalidad con el funcionamiento de un servicio público.

Al respecto, el artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias: (...) d) (...) conservación de caminos y vías rurales”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, y entre otros, los servicios de limpieza viaria, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

Resulta claro, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado las vías públicas en un sentido amplio, por lo que la cuestión que hemos de dilucidar en este momento es si el Ayuntamiento cumplió o no con dicha obligación conforme a los estándares de funcionamiento legalmente exigibles.

Del relato de los hechos que efectúa la reclamante, y que son corroborados por los testigos, cabe reconocer el hecho mismo de la caída de la interesada al transitar por una vía el día indicado.

No obstante, debemos analizar en primer lugar el tipo de vía en la que se produce el accidente, pues de ello se derivan importantes consecuencias, tanto en orden al establecimiento de lo que puede considerarse como estándar de conservación legalmente exigible a la Administración municipal en cuanto

titular de la vía, como a la conducta que ha de demandarse de quienes transiten por ellas.

En el informe técnico municipal consta que se trata de “una pista agrícola de tierra procedente de una concentración parcelaria” y que “se abrió a principios de la década de los 90”. Al respecto, hemos de señalar que la Ley del Principado de Asturias 4/1989, de 21 de julio, de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural, en su artículo 17.1.e), al regular la ejecución de las concentraciones parcelarias, disponía que se procurará dar “a las nuevas fincas acceso directo a las vías de comunicación, para lo que se modificarán o construirán los caminos que sean necesarios”, y que la Ley 13/1986, de 28 de noviembre, de Ordenación y Defensa de las Carreteras del Principado, señalaba, en el apartado 1 de su disposición adicional primera, que “tendrán la consideración de caminos rurales las vías de comunicación que de modo prioritario cubran las necesidades de tráfico generado en las áreas rurales bien dando servicio a núcleos de población o a los predios agrícolas o forestales”; y, si bien ambas leyes fueron derogadas, respectivamente, por la Ley del Principado de Asturias 3/2004, de 23 de noviembre, de Montes y Ordenación Forestal, y por la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras, el artículo 5.3 de esta última establece que aquellos caminos rurales que no reúnan una serie de condiciones para ser clasificados dentro de alguna de las categorías de carretera -regional, comarcal o local- “quedarán adscritos a los Concejos respectivos”, aunque se hubiesen construido por el Principado de Asturias. Por ello, concluimos que en el caso que nos ocupa la vía en que ocurre el accidente es un camino rural cuya titularidad, y por tanto su mantenimiento, corresponde al Ayuntamiento de Cabrales, entendiéndose que le fueron entregadas a dicho Concejo las obras correspondientes a la red de caminos de la zona de la concentración parcelaria donde se ubica dicha vía.

Con respecto al uso de los caminos que surgen de una concentración parcelaria, señala el Tribunal Supremo en su Sentencia de 28 de enero de 1999 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.^a- que “resulta indudable que

la redistribución de la propiedad agraria que esta supone implica como necesidad complementaria que tras las operaciones de concentración exista una red de caminos que serán de uso público si van a ser utilizados por varios propietarios o explotadores de las fincas y por el público en general”.

La reclamante atribuye la caída al hecho de introducir un pie “en uno de los huecos” que hay en el camino, y acompaña inicialmente cuatro fotografías del lugar en las que se observa la existencia de un surco que conlleva la existencia de un desnivel. Posteriormente, aporta una serie de fotografías en las que se evidencia la existencia de un camino rural, no asfaltado, con unos tramos en los que se aprecian deficiencias y con otros “en buen estado”, tal y como reconoce la propia interesada. Ciñéndonos a la zona en la que tuvo lugar la caída, en el informe técnico municipal se reconoce que “durante varios metros” existe “una zanja de unos 0,8 metros de ancho” en un espacio en el que la pista “en ese punto concreto es de 5 metros, sin contar la cuneta”, y que “es perfectamente visible a la luz del día”, quedando a ambos lados de la zanja zonas “transitables, sin contar la cuneta, 1,20 metros a un lado (...) y 3 metros al otro de media”.

Estimamos que el servicio público de mantenimiento y conservación de las vías públicas, sean urbanas o rurales, en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, ha de entenderse en términos de razonabilidad y que sus límites han de adaptarse a la naturaleza y finalidad del objeto sobre el que recae. En el presente caso, tratándose de un camino rural sin asfaltar cuyo fin -según señala el informe técnico municipal- es el de “posibilitar el tránsito de ganado y vehículos agrícolas y ganaderos para dar servicio a las fincas” resultantes de la concentración parcelaria, el mantenimiento del mismo ha de ser congruente con el tipo de vía, que naturalmente contendrá las irregularidades propias y consustanciales a una vía de sus características; a ello hemos de añadir, como ya señalamos en nuestro Dictamen Núm. 76/2013, la extrema orografía y climatología de un Concejo como el de Cabrales, que determina que su término municipal sea considerado como de alta montaña

-circunstancia conocida por todos-, con lo que ello implica en orden a las exigencias que del trazado y condicionantes de todo tipo se desprenden para la fijación de un estándar admisible en la conservación de toda su extensa red de caminos vecinales.

Hemos de tener en cuenta que el lugar en el que se produce la caída de la reclamante presenta unas zonas de paso de 1,20 y de 3 metros, como destaca el informe técnico referido; dimensiones más que suficientes para poder transitar un peatón sin que fuera necesario salirse de las mismas. En definitiva, si la interesada introdujo el pie en la grieta lo hizo sin causa justificada, por lo que no puede imputarse la caída al estado del camino, que, por otro lado, y como resulta lógico suponer -tal y como acertadamente se hace en la propuesta de resolución-, era conocido por aquella.

Singularmente, el viandante debe adoptar precauciones proporcionadas a las circunstancias visibles o conocidas del pavimento y a los riesgos adicionales que asume al transitar por zonas que no están específicamente habilitadas para ello. Una utilización consciente y responsable de una pista rural hace necesario extremar la precaución, más aún si se pretende el uso peatonal de un espacio que no está sujeto al estándar de pavimentación de las vías peatonales urbanas. En el suceso objeto de reclamación no cabe imputar a la Administración municipal la responsabilidad patrimonial derivada del accidente sufrido, ya que nos encontramos ante una caída que no es sino la concreción del riesgo, especialmente cualificado en este caso, que asume la interesada cuando se dispone a "caminar" sin adoptar las precauciones necesarias por una vía pública que no está concebida ni diseñada exclusiva y específicamente para el uso peatonal; precauciones que le habrían permitido superar los riesgos que para el paseante entrañan los surcos o grietas propios de un camino rural no asfaltado que soporta habitualmente el tránsito del ganado y de vehículos agrícolas.

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE CABRALES.