

Expediente Núm. 65/2013
Dictamen Núm. 99/2013

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 23 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 12 de abril de 2013, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de una caída mientras circulaba en bicicleta.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de julio de 2012, el interesado presenta en el registro municipal una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en un accidente mientras circulaba en bicicleta.

Refiere que el día 3 de noviembre de 2011, “sobre las 14:05 horas (...), circulaba como ciclista por la carretera AS-17, en el sentido Avilés-Oviedo, a la

entrada de la localidad de Cancienes, cuando (...), debido al mal estado de la carretera, introduce la rueda delantera de su bicicleta en una rejilla situada paralelamente a la calzada perdiendo el control” y cayendo al suelo.

Señala haber sufrido lesiones personales que “tardaron en curar cuarenta y dos días”, durante los cuales “estuvo incapacitado para sus ocupaciones habituales”, que hubo de realizar tratamiento fisioterapéutico privado y que incurrió en los gastos farmacológicos que indica. Añade que también se produjeron daños en la bicicleta, en la ropa que portaba y en una “PDA” que resultó “inutilizada al impactar contra el suelo”. A su juicio, el “daño causado (...) se debe a una clara imprudencia por parte del Ayuntamiento (...), al no tener adecuada la rejilla transversal de la carretera situada en una zona por la que se da el paso obligado de los ciclistas, y sin adoptar medida o cautela tendente a prevenir del daño ocasionado”.

Valora el daño producido en un importe total de seis mil ochocientos seis euros con cincuenta y ocho céntimos (6.806,58 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 42 “días impeditivos”, 2.321,34 €; gastos de fisioterapia, 570 €; gastos farmacéuticos, 178,24 €; daños en la bicicleta, 1.923 €; adquisición de prendas deportivas, 1.385 €, y adquisición de una “PDA” nueva, 429 €.

Junto con la solicitud acompaña los siguientes documentos: a) Informe sobre el accidente, realizado por la Policía Local el día 3 de noviembre de 2011. b) Informe de alta de Urgencias, de 3 de noviembre de 2011. Parte de “alta” del accidente expedido por Muface, de fecha 14 de diciembre de 2011. c) Factura y tiques sobre adquisición de diversos productos farmacéuticos. d) “Nota de entrega” de reparación de una bicicleta. e) Factura de un centro de fisioterapia privado. f) Tique de adquisición de una PDA. g) “Nota de entrega” de prendas de vestir deportivas. h) Siete fotografías de la bicicleta, de la ropa y de la PDA.

2. Con fecha 10 de agosto de 2012, la Secretaria Accidental del Ayuntamiento de Corvera de Asturias notifica al interesado la fecha de recepción de su

reclamación en el registro municipal, las normas de procedimiento conforme a las cuales se tramitará y los plazos y efectos del silencio administrativo; igualmente, le comunica la designación de instructor del mismo.

3. Se han incorporado al expediente, a solicitud de la Secretaria Accidental, los informes emitidos por la Policía Local el mismo día del accidente y por la Ingeniera Municipal el 22 de enero de 2013.

En el primero, elaborado por dos Agentes que se personan en el lugar de los hechos con ocasión del accidente, se indica que este se produce “en el punto kilométrico 6,900 de la carretera AS-17, a la entrada de la localidad de Cancienes”, y que el accidentado tiene su domicilio “en Cancienes”, en la Carretera General. Precisan que mientras “circula por la carretera AS-17 (...) introduce la rueda delantera de su bicicleta en una rejilla que discurre paralela a la cazada. Es entonces cuando pierde el control de su bicicleta y cae al suelo”. Por último, recogen las manifestaciones de un testigo que “manifiesta que el ciclista cayó al suelo al introducir sus ruedas sobre la rejilla existente al borde de la calzada”.

La Ingeniera Municipal afirma, en primer lugar, que “la carretera (...) es de titularidad autonómica”, por lo que “no cabe imputar al Ayuntamiento las consecuencias de la caída”. Y, en segundo lugar, sostiene que “la rejilla se sitúa (...) fuera del carril delimitado para el tránsito de vehículos en la AS-17. Como se puede ver en la siguiente fotografía, está instalada en el borde exterior de la calzada, anexa a la línea que delimita el carril (...). Por tanto (...), no tenía por qué haber introducido la rueda de la bicicleta en la rejilla, ya que (...) está situada fuera del carril de circulación”. Por último, señala que “la rejilla está en buen estado y cumple con los estándares establecidos para la instalación de este tipo de elementos”.

4. Mediante escritos de 23 de enero de 2013, el Secretario General del Ayuntamiento comunica al interesado y a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente la apertura del trámite de audiencia por un

plazo de 10 días, adjuntándoles una relación de los documentos obrantes en el expediente. Consta en él la acreditación de la recepción de ambas notificaciones los días 30 y 31 de ese mismo mes, respectivamente.

5. El día 18 de marzo de 2013, la Asesora Jurídica, con el “conforme” del Instructor del procedimiento, elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Sostiene que, dada la inexistencia de “carril-bici (...) y que el arcén no es transitable”, la “zona de tránsito para la bicicleta era la calzada, en la que no aparece signo alguno de ‘mal estado’”. La visibilidad era plena y no hay manifestación alguna respecto a causas climatológicas adversas. Por todo ello, no cabe sino concluir que la caída se debió a un despiste del interesado que le llevó a perder el control de su bicicleta y no pudo evitar que la rueda de esta se introdujera en la rejilla del desagüe”, y puesto que “no se rebasaron los estándares mínimos de seguridad exigidos”, no se considera “el daño sufrido como antijurídico”. En consecuencia, propone “desestimar la reclamación (...) al faltar el requisito de la antijuridicidad del daño”.

6. Con fecha 19 de marzo de 2013, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente traslada al Ayuntamiento de Corvera de Asturias el informe elaborado por el Vigilante de la Zona 7, con el visto bueno del Capataz de la Zona Central de Explotación. En él se afirma que la rejilla se encuentra en el “entronque de camino municipal con la carretera AS-17 (...), como paso salvacunetas, situada a partir de la A.E.C./ Rejilla perteneciente al Ayuntamiento de Corvera./ Aun así, el estado de la vía AS-17 (...) es aceptable”.

7. El día 2 de abril de 2013, el Instructor del procedimiento suscribe, sobre la base de la realizada el 18 de marzo de 2013, y transcribiéndola íntegramente, una nueva propuesta de resolución en sentido desestimatorio.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de abril de 2013, registrado de entrada el día 17 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 Corvera de Asturias objeto del expediente núm., 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 Corvera de Asturias, 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 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.

Por lo que a la legitimación pasiva se refiere, dado que el accidente se produce en la intersección de dos vías de distinta titularidad -la carretera autonómica AS-17 y el camino municipal "del Rodriguero"-, hemos de fijar con precisión cómo y dónde suceden los hechos. Analizados los datos puestos de manifiesto en el expediente, constatamos que, si bien el interesado circula por

la carretera autonómica, el accidente se produce al introducir una o dos ruedas -según las versiones- sobre una rejilla sita en el entronque con el camino municipal; rejilla que, según informan los servicios correspondientes de la Administración autonómica, pertenece al Ayuntamiento, al situarse fuera de la arista exterior de la carretera -"A.E.C.", a tenor del referido informe-, sin que el Ayuntamiento cuestione dicho dato. No obstante, del escrito de reclamación se deduce que el ciclista habría perdido el control de la bicicleta hasta desplazarse sobre la rejilla "debido al mal estado de la carretera" por la que circulaba, es decir, la autonómica.

Habida cuenta de tales hechos, las Administraciones concernidas parecen querer excluir su posible responsabilidad sobre la base de una interpretación estricta de sus competencias, en función de la "titularidad" de las correspondientes vías públicas, lo que determinaría, a su juicio, la legitimación pasiva. Así, el informe técnico municipal considera que el accidente se produce por el "mal estado de la carretera AS-17", por lo que "no cabe imputar al Ayuntamiento las consecuencias de la caída", mientras que el del servicio autonómico pone el acento en que el percance se produce sobre una rejilla que pertenece "al Ayuntamiento de Corvera" de Asturias.

A nuestro juicio, en el análisis de la legitimación pasiva no puede obviarse la circunstancia de que el accidente se produce exactamente en la zona de confluencia entre las carreteras de dos Administraciones distintas, apreciándose en las fotografías incorporadas al informe elaborado por la Policía Local que el tramo izquierdo (en el sentido de la marcha del ciclista) de la rejilla se encuentra materialmente sobre la raya blanca que delimita el margen derecho de la vía; por tanto, el accidente se origina en el propio límite entre ambas vías, sobre la línea que delimita el asfalto con la rejilla. En este sentido, la determinación de la legitimación pasiva no puede exigir al particular alcanzar un pronunciamiento previo sobre cuestiones que, en muchos casos, incluso resultarían controvertidas para las propias Administraciones afectadas. Al respecto, hemos de reparar en que el artículo 24.3 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras, dispone que "Será

imprescindible la coordinación interadministrativa en los cruces e intersecciones de la Red de Carreteras del Principado de Asturias con las carreteras de titularidad de otras Administraciones". Quiere esto decir que en la ejecución de los cruces e intersecciones, así como en su mantenimiento posterior, se impone legalmente una actuación coordinada de las distintas Administraciones. Y ello nos lleva a considerar, a los efectos de legitimación pasiva, la posible existencia de una responsabilidad concurrente *ex* artículo 140.2 de la LRJPAC, con independencia de las relaciones de orden interno entre ambas Administraciones llegado el caso de una efectiva responsabilidad, a las que resultaría ajeno el particular afectado.

En consecuencia, el Ayuntamiento de Corvera de Asturias 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 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 26 de julio de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída- el día 3 de noviembre de 2011, 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 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 (en adelante Reglamento 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. Además, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18.2 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, el Ayuntamiento de Corvera de Asturias dio traslado de la reclamación a la Administración autonómica en trámite de audiencia, que compareció y alegó lo que tuvo por conveniente en la defensa de sus intereses.

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 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

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.

SEXTA.- Es objeto de análisis una reclamación de indemnización por los daños sufridos por un ciclista como consecuencia de una caída en la vía pública el día 3 de noviembre de 2011.

A este Consejo no le ofrece ninguna duda la realidad de la caída, según acredita el informe realizado por la Policía Local con ocasión del accidente. También constatamos la existencia de daños personales y materiales, según los diversos informes y justificantes incorporados al expediente.

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 al perjudicado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de determinar cómo se produce la caída y si esta es consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

En cuanto a la determinación de las circunstancias en las que se produce el accidente, resulta determinante el informe elaborado por la Policía Local que acude al lugar con inmediatez, solicita una ambulancia para el herido y toma declaración a un testigo presencial. Los Agentes describen el suceso afirmando que el ciclista “introduce la rueda delantera de su bicicleta en una rejilla que discurre paralela a la calzada”. Y, según las manifestaciones del testigo -el conductor del vehículo que circulaba tras el ciclista-, este habría caído al suelo “al introducir sus ruedas sobre la rejilla existente al borde de la calzada”; incluso el propio interesado mantiene la misma versión (“introduce la rueda delantera de su bicicleta en una rejilla situada paralelamente a la calzada perdiendo el control”), si bien señala previamente que ello fue debido “al mal estado de la carretera”. Sin embargo, no existe prueba alguna que confirme esta última manifestación. En efecto, tanto el informe técnico que incorpora al expediente el Ayuntamiento, como el que elabora la Administración autonómica, sostienen, respectivamente, que la rejilla “está en buen estado y cumple con los estándares establecidos para la instalación de este tipo de elementos”, y que “el estado de la vía AS-17 (...) es aceptable”; valoraciones que comparte este Consejo Consultivo en lo que respecta al sentido de la marcha del ciclista, a la vista de las distintas fotografías obrantes en el expediente.

En consecuencia, estimamos, como hace el Ayuntamiento en su propuesta de resolución, que el accidente sufrido no guarda relación causal con supuestos deterioros de la vía, que no apreciamos, sino que es el resultado de una desatención del ciclista a las circunstancias evidentes de aquella (la existencia de una rejilla dispuesta paralelamente al sentido de la marcha en el mismo límite derecho de la calzada sobre la que introduce al menos una rueda), máxime si tenemos en cuenta que se trata de un tramo recto y de amplia visibilidad, y que el interesado es vecino de la propia localidad donde ocurre el percance.

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 CORVERA DE ASTURIAS.