

Expediente Núm. 131/2017
Dictamen Núm. 188/2017

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 6 de julio de 2017, 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 29 de marzo de 2017 -registrada de entrada el día 4 del mes siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Castrillón formulada por, por las lesiones sufridas a consecuencia de una caída de bicicleta en una senda rural.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 17 de mayo de 2016, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Castrillón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída cuando circulaba en bicicleta por la senda fluvial que discurre por la ribera del río

Expone que el día 22 de enero de 2015, sobre las 10:00 horas, sufrió un accidente “por caída de la bicicleta debido a que la pasarela de madera sita en la zona (...) se encontraba sucia, con gran acumulación de verdín y de diferentes materiales vegetales”, por lo que “a la salida de la misma perdí el control de mi bicicleta, dado que las ruedas habían perdido fricción con el suelo de madera deslizándose hasta caer fuera ya de la pasarela, en el camino”.

Añade que como consecuencia del siniestro se trasladó al Hospital, donde se le diagnosticó “luxación en el hombro izquierdo”, causando baja por incapacidad temporal hasta el día 11 de mayo de 2015, “fecha en que se considera estabilizado de sus lesiones, realizando tratamiento médico, así como tratamiento rehabilitador”.

Fija el *quantum* indemnizatorio en siete mil noventa y dos euros con setenta y nueve céntimos (7.092,79 €), por los días improductivos, días no improductivos y 4 puntos de secuelas por “hombro izquierdo doloroso postraumático, con ligera rigidez”.

Adjunta, entre otros, los siguientes documentos: a) Informe clínico de Urgencias del día del siniestro, por “caída casual (...) mientras andaba en bicicleta”, con el diagnóstico de “luxación anteroinferior glenohumeral izquierda”. b) Partes médicos de baja y de alta por “mejoría (que) permite trabajar” con fecha 11 de mayo de 2015. c) Informe elaborado por un especialista en Traumatología y Cirugía Ortopédica el día 24 de junio de 2015, en el que se consigna el antecedente de “luxación de hombro izquierdo hace 10 años”, la “mala evolución clínica” que condujo a realizar una resonancia magnética el 11 de mayo de 2015 informada como “lesión de Hill-Sachs en la cabeza humeral y lesión ósea de Bankart (...) secundarias a luxación glenohumeral anterior”, y la secuela de “hombro izquierdo doloroso postraumático, con ligera rigidez”, que se valora en 4 puntos. d) Informe del servicio médico de prevención, fechado el 11 de mayo de 2015, en el que se detallan los resultados de la resonancia magnética, con la indicación diagnóstica de “hallazgos secundarios a luxación glenohumeral anterior con lesión de Hill-Sachs y lesión ósea de Bankart. Dudosa lesión de Hill Sachs reversa, lo que

podría relacionarse con luxación posterior". e) Fotografías de la pasarela de madera en la que tuvo lugar el accidente.

2. Mediante Resolución de la Alcaldesa del Ayuntamiento de Castrillón de 31 de mayo de 2016, notificada al interesado el día 28 del mes siguiente, se designan instructor y secretario del procedimiento. En la misma resolución se indica la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

3. A solicitud de la Instructora del procedimiento, libra informe el Comisario Jefe de la Policía Local con fecha 10 de agosto de 2016. En él señala que "puesto en contacto telefónicamente con el interesado" manifestó que no intervino la fuerza pública ni recibió asistencia sanitaria en el lugar del accidente, acudiendo al hospital sobre las 12:15 horas en vehículo particular al comprobar que "no cesaban las molestias", y que había "alguna persona por el lugar" pero que no identificó a ningún testigo y que "no llovía en esos instantes pero lo había hecho anteriormente, encontrándose el piso mojado". Observa el agente informante que en las fotografías que se adjuntan a la reclamación "no se aprecian claramente" las deficiencias denunciadas en la senda, "encontrándose actualmente en buen estado de conservación" e indicándose, desde el Servicio de Medio Ambiente que se realizan "vigilancias regulares y, cuando resulta necesario (...), trabajos de limpieza o conservación".

Reseña, a continuación, que "en el momento de su puesta en servicio la senda era exclusivamente de uso peatonal, encontrándose señalizada la prohibición de circulación de vehículos en la misma mediante señales verticales (...) instaladas (...) en todos los accesos de la senda. Esta circunstancia se encuentra constatada en el informe de esta Policía Local (...) de 8 de abril de 2016, por el que se propone señalizar la vía de forma que permita un uso compatible de peatones y ciclistas, lo cual se ha realizado recientemente. Por ello, en la fecha en que supuestamente se produjo el accidente (...) la

circulación de vehículos (...) se encontraba prohibida, no pudiendo acceder a la misma y circular por ella las bicicletas.

Añade que, realizada "una inspección (...) del tramo de pasarela de madera", se observa que "se encuentra en un buen estado de limpieza y conservación. Las piezas de madera que conforman la superficie (...) disponen de estrías antideslizamiento sin presentar desgaste". Se acompañan fotografías de la pasarela.

4. A solicitud de la Instructora del procedimiento, el día 31 de agosto de 2016 emite informe la Jefa de Obras, Servicios y Medio Ambiente del Consistorio. En él indica que el mantenimiento de la senda "se viene realizando (...) en función de las necesidades de la misma", y que "no constan avisos y/o incidentes relativos a problemas de deslizamiento" en el lugar de los hechos, a diferencia de lo ocurrido en otros puntos de la misma, en los que se ha colocado señalización de "pavimento deslizante".

5. Mediante diligencia extendida por la Instructora del procedimiento el 20 de diciembre de 2016, se incorpora al expediente una copia del informe de la Policía Local de 8 de abril de 2016 en el que se propone, acompañando un reportaje fotográfico, "retirar la señalización existente, sustituyéndola por otra que indique que la vía es de uso compartido con prioridad para el peatón", pues la señal vertical "camino reservado para peatones (...), según el art. 155 del Reglamento General de Circulación (...), prohíbe (...) el acceso a la senda de los ciclistas".

6. Mediante oficio notificado al reclamante el 9 de febrero de 2017, la Instructora del procedimiento le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 15 días.

El 15 de febrero de 2017 se persona aquel en las dependencias administrativas y obtiene una copia de los documentos que interesa, sin que conste en el expediente que se hayan presentado alegaciones.

7. Con fecha 27 de marzo de 2017, la Instructora del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al no acreditarse “ni la existencia de irregularidades en la vía pública en que se produjo la caída, ni la existencia de nexo de causalidad alguno, no aportándose pruebas testificales u otras que acrediten la mecánica de la caída, ni confirmen el lugar exacto de la misma; caída que, por tanto, pudo haberse producido por la conducta antirreglamentaria del reclamante, que accedió y circuló por un lugar prohibido”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de marzo de 2017, 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 Castrillón 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 Castrillón, 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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones

Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación presentada en el registro del Ayuntamiento de Castrillón el 17 de mayo de 2016, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de 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.

El Ayuntamiento de Castrillón 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 el día 17 de mayo de 2016, constando en el expediente que el accidentado estuvo de baja por incapacidad temporal hasta el 11 de mayo de 2015; fecha en la que, a

tenor de lo expresado en el escrito de reclamación, “se considera estabilizado de sus lesiones, realizando tratamiento médico, así como tratamiento rehabilitador”. Aunque esa confusa indicación podría conducir a apreciar la prescripción, debe repararse en que la resonancia magnética que se le practica ese mismo día -11 de mayo de 2015- revela la existencia de ciertas lesiones secundarias a la luxación sufrida (lesión de Hill-Sachs en la cabeza humeral y lesión ósea de Bankart, así como “dudosa lesión de Hill Sachs reversa”), cuya valoración como secuelas no consta hasta el 24 de junio de 2015 (fecha de la pericial aportada), por lo que debe concluirse, resolviendo las dudas en beneficio del actor, que la reclamación se presenta 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 Responsabilidad Patrimonial.

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.

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.- Se somete a nuestra consideración el procedimiento de reclamación de daños que el perjudicado atribuye a una caída en la senda fluvial que discurre por la ribera del río el día 22 de enero de 2015 cuando circulaba en bicicleta, y que imputa al mal estado de una pasarela de madera.

A este Consejo no le ofrece duda la realidad del daño alegado -luxación de hombro izquierdo-, tal y como se acredita con el informe clínico de Urgencias y demás informes médicos presentados.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar 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 reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que aquellos se produjeron.

El interesado atribuye los daños, genéricamente, al mal estado de la pasarela, que "se encontraba sucia, con gran acumulación de verdín y de diferentes materiales vegetales", por lo que las ruedas de su bicicleta "habían perdido fricción con el suelo de madera deslizándose hasta caer fuera ya de la pasarela, en el camino".

La propuesta de resolución -aunque excluye al mismo tiempo la antijuridicidad del daño y el déficit en el servicio de mantenimiento-, considera que no existe prueba suficiente del lugar de la caída ni de las circunstancias en

las que se produjo, por lo que niega la existencia de nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público. Este Consejo comparte el criterio de la propuesta municipal.

En efecto, el perjudicado vincula el daño alegado con el hecho de haber sufrido una caída en bicicleta el día 22 de enero de 2015 a causa del deficiente estado de la vía, y sin otras pruebas sobre su caída y la invocada deficiencia que unas fotografías de la senda aportadas casi un año y medio después del siniestro. El informe del Servicio de Urgencias solo alcanza a acreditar la realidad de un percance, pero no el lugar o las circunstancias en las que se produce; extremos que -en ausencia de intervención de la fuerza pública, de la asistencia del servicio de ambulancia o de algún testigo que pueda corroborar los hechos- se sustentan únicamente en las afirmaciones del reclamante, sin otro soporte, siquiera indiciario.

En suma, no hay prueba del lugar exacto de la caída ni de las circunstancias que la motivaron, pues estos pormenores, esenciales para analizar si sus consecuencias pueden atribuirse al servicio público municipal, solo se deducen -y con marcada vaguedad- de las manifestaciones del propio interesado, lo que no es bastante para tenerlos por ciertos.

Como ha señalado este Consejo en dictámenes anteriores, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que los hechos se produjeron esta ausencia es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide apreciar la relación de causalidad y la antijuridicidad, cuya existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración. Ello, en definitiva, nos impide analizar si en el presente caso existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

Desechada ya la reclamación por ese déficit probatorio, no se ignora tampoco que en este supuesto quiebra todo nexo causal, al constatarse que la circulación en bicicleta por la senda estaba prohibida -con la pertinente señalización- al tiempo del siniestro, al no documentarse deficiencia alguna de

conservación o mantenimiento en la pasarela en la que supuestamente se produjo el percance, e incluso al deducirse del propio relato del perjudicado -si se tuviera por cierto- que la suciedad del suelo estriado de la pasarela no puede erigirse en causa hábil del accidente, pues pesa sobre los usuarios el deber de ajustar sus precauciones a las circunstancias notorias de la vía y al precario equilibrio de la bicicleta en su tránsito por una superficie no concebida para ella.

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,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE CASTRILLÓN.