

Dictamen Núm. 84/2020

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de abril de 2020, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 23 de enero de 2020 -registrada de entrada el día 31 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Oviedo formulada por, por las lesiones sufridas al caer de su bicicleta a causa de un bache en un camino vecinal.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 30 de abril de 2019, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Oviedo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de una caída de su bicicleta, tras introducir las ruedas en un bache existente en el firme del camino vecinal por el que circulaba.

Expone que “el 18 de agosto de 2018, hacia las 12:45 horas, mientras circulaba en bicicleta en sentido descendente por la carretera (Oviedo)” sufrió una caída “por el mal estado de la vía”, que “en este tramo (...) presenta un socavón de grandes dimensiones”. Sostiene que “fue imposible” esquivarlo “a pesar de circular con la máxima prudencia, dadas las características de la vía, al ser un camino vecinal con deficiente firme”. Precisa que el desperfecto “se encuentra en el margen derecho de la calzada, después de una curva a la derecha y cerca de unos árboles, especialmente uno de grandes dimensiones que ocupa la cuneta derecha y parte de la carretera que impide su visión; a lo anteriormente expuesto debemos adicionar que existe un estrechamiento de la calzada justo donde se encuentra (...) y a unos 30 metros una contra curva”.

Manifiesta que era “un día soleado” y que “el socavón está en una zona de sombra producida por la vegetación antes referida, lo que dificultaba más si cabe su visión”, y que a consecuencia del percance salió “despedido a dos o tres metros más o menos desde donde se encuentra” aquel, “golpeando fuertemente contra el suelo”.

Indica que de la “caída fue testigo” una vecina que identifica, “que en ese momento se encontraba en el jardín de su vivienda, sita a unos 20 metros del lugar del suceso”, quien le auxilió “al escuchar el golpe y los gritos de dolor”, reseñando que “retiró la bicicleta de la vía para evitar otro posible accidente y llamó a los servicios de emergencias”.

Refiere que “personados” estos en el lugar de los hechos fue trasladado en ambulancia al Servicio de Urgencias del Hospital, diagnosticándosele un “traumatismo torácico bilateral de alto impacto” por el que hubo de permanecer “tres días ingresado en la UCI” y otros dos en el Servicio de Cirugía Torácica”, y señala que “al ser beneficiario de MUFACE y con seguro privado” su compañía aseguradora le insta a que siga con las revisiones en el centro médico privado que especifica, cuyo Servicio de Traumatología trata la lesión y le diagnostica “rizartrosis dcha., con agudización postraumática”. Advierte que “la sanación de las lesiones se produjo tras 158 días, siendo 3 de ellos muy graves, 2 graves y 153 de perjuicio moderado”.

De acuerdo con el baremo de valoración de lesiones y secuelas en accidentes de circulación vigente a la fecha y con base en la puntuación asignada en el informe pericial que adjunta, cuantifica la indemnización que solicita en diecisiete mil seiscientos cuarenta y cinco euros con tres céntimos (17.645,03 €).

Propone prueba testifical de la persona que identifica y documental consistente en la incorporación al expediente del informe elaborado por la Guardia Civil de Tráfico y por el servicio municipal correspondiente.

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe clínico de alta del Servicio de Cirugía Torácica en el que consta como fecha de ingreso el 18 de agosto de 2018, a las 16:49 horas, estableciéndose el diagnóstico principal de "traumatismo torácico de alto impacto:/ fractura desplazada de 1.^{er} arco costal derecho y fractura de 4.^a a 6.^a costillas derechas./ Neumotórax derecho./ Contusión pulmonar en LSD./ Fractura de manubrio esternal./ Fractura de 1.^{er} arco costal izquierdo en dos puntos y del 2.^o al 7.^o arcos costales izquierdos./ Fractura desplazada de 2.^o cartílago condroesternal izquierdo". b) Informe estadístico de la Guardia Civil de Tráfico sobre el accidente, de 18 de agosto de 2018. c) Tres fotografías del estado de la vía y otras tres de la bicicleta con la que se produjo el accidente. d) Informe médico de valoración del daño corporal.

2. Mediante escrito de 16 de mayo de 2019, la Concejala de Gobierno de Infraestructuras y Servicios Básicos del Ayuntamiento de Oviedo comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

3. El día 25 de junio de 2019, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras acuerda la apertura de un periodo de prueba por un plazo de diez días.

El 22 de julio de 2019, el interesado presenta un escrito en el que solicita que se recabe de la Guardia Civil de Tráfico una copia del atestado instruido en relación con el accidente, que se tome declaración a la testigo que identifica y que se oficie al 112 de Asturias para que informe sobre los siniestros que tuvieron lugar en la carretera durante los años 2018 y 2019.

4. Previa solicitud formulada por el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras, el 5 de septiembre de 2019 se incorpora al expediente el informe estadístico emitido por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil sobre el accidente. En él consta que este ocurrió el 18 de agosto de 2018, a las 12:45 horas, con luz del día natural y que la visibilidad se encuentra restringida por vegetación o árboles. Se especifica que se trata de una vía de sentido único, que el firme tiene parches y está bacheado y que el reclamante circulaba en sentido descendente.

Tras reseñar que es un “tramo con poca circulación”, se indica que el “ciclista circula (por un) tramo descendente produciéndose caída después de efectuar giro a la derecha leve, según trayectoria de la vía, en la que se encuentra un bache de 40 cm de anchura y 50 cm de longitud, con una profundidad de 5 cm hasta 0,70 del margen derecho, según sentido, no siendo visible anterior a la curva por limitar visión los árboles inmediatos”.

5. Previa solicitud del Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras, el 17 de octubre 2019 se incorpora al expediente el informe emitido por el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos del Servicio de Infraestructuras del Ayuntamiento de Oviedo. En él señala que “se gira visita de inspección al lugar donde dicen se produjo la caída comprobando que los baches causantes” de la misma “se encuentran tapados con hormigón (...). Consultados nuestros archivos (...) no existe ningún parte relacionado con el accidente, ni con la reparación de los citados baches”.

Se adjuntan dos fotografías del estado de la zona.

6. El día 13 de noviembre 2019, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras acuerda inadmitir la prueba testifical propuesta razonando que la persona que asistió al accidentado “se encontraba a 20 metros y lo auxilió al escuchar el golpe y los gritos”, sin haber presenciado la caída, por lo que “conforme a lo previsto en el art. 77 de (la) Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, no procede tomarle declaración sobre la forma en que se produjeron los hechos”.

7. Mediante oficio notificado al interesado el 5 de diciembre de 2019, el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días y le relaciona los documentos obrantes en el expediente.

No consta en este que se hayan presentado alegaciones.

8. Con fecha 20 de enero de 2020 el Asesor Jurídico del Jefe del Servicio de Infraestructuras elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razona que “ha de considerarse probado que cayó en el lugar y hora por él indicados. Sin embargo, el interesado no ha probado de forma alguna cómo sucedieron los hechos que provocaron el daño cuyo indemnización solicita, siendo su versión la única acerca de cómo se produjo el accidente, puesto que aunque propuso la declaración como testigo de una vecina que lo auxilió esto ocurrió tras la caída, cuando oyó sus gritos de dolor, por lo que no vio qué fue lo que provocó el accidente./ Según la descripción del suceso que hace el interesado, le ` fue imposible esquivar dicho socavón ´./ No obstante, según la medición que efectuó la Guardia Civil y que consta en el atestado (...), se limita a un desnivel respecto de la rasante de la vía de 5 cm, pues la profundidad es la única dimensión valorable como posible causa del accidente, que no supone riesgo alguno para quien sobre una bicicleta de las llamadas de montaña, como era la que portaba (...), transite sobre dicho mínimo desnivel, ya que no es más que un pequeño tramo en el que desapareció la capa de pavimento asfáltico creando una zona levemente deprimida con una profundidad máxima de 5 cm;

defecto nimio que por sí solo no pudo causar el accidente, que habrá de achacarse a otra circunstancia o cúmulo de varias, sin olvidar que circular en bicicleta supone un riesgo que ha de asumir quien utiliza dicho vehículo, que no puede pretender que toda la superficie de las vías esté en perfecto estado, sin que exista en ellas la más leve anomalía./ También ha de valorarse que la caída sucedió hacia el mediodía del 18 de agosto, por lo que aunque existieran árboles que dieran sombra al lugar la visibilidad sería buena, y más cuando el día era despejado./ Además (...), la zona de baches no se encontraba en la misma curva, sino varios metros después de pasarla, y dado que, como en el mismo atestado se hace constar, el suceso ocurrió en un tramo de un camino vecinal con poca circulación (...), habría podido desviar levemente su trayectoria y, sin ningún riesgo, circular sobre la otra mitad de la calzada que, como se ve en las fotos, no presentaba defecto alguno”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de enero de 2020, 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 Oviedo objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia 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 Oviedo, 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 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.

El Ayuntamiento de Oviedo 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 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 abril de 2019, y los hechos de los que trae origen se produjeron el día 18 de agosto de 2018, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

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 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 21.1 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”.

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 LRRL), 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 un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por el interesado como consecuencia de una caída el 18 de agosto de 2018, hacia las 12:45 horas, mientras circulaba en su bicicleta, en sentido descendente, por un camino vecinal, y que atribuye a la presencia de un “socavón” tras doblar una curva.

Los informes médicos que obran en el expediente acreditan la efectividad de las lesiones sufridas, y la Administración no cuestiona la realidad del percance que las ocasiona, que debe estimarse probado a la luz de la documentación incorporada al expediente.

Ahora bien, que ocurra un daño con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad municipal no implica que todo accidente acaecido en la misma deba ser necesariamente indemnizado, sino que es preciso determinar si

aquel ha sido producido como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. Para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias del siniestro.

La propuesta de resolución considera que no existe prueba suficiente acerca de la mecánica de la caída, que el accidentado atribuye a un bache o "socavón" que le sorprendió, al doblar una curva, cuando descendía en bicicleta por un camino vecinal y excluye al mismo tiempo el déficit en el servicio de mantenimiento. Este Consejo comparte el criterio de la propuesta municipal pues, sin soslayar que del informe de la Guardia Civil se deduce que el bache pudo haber sido la causa del siniestro, el instructor del procedimiento repara acertadamente en que "la zona de baches no se encontraba en la misma curva, sino varios metros después de pasarla", tal y como se observa en las fotografías incorporadas al expediente. En particular, una lectura atenta del atestado instruido por la Guardia Civil permite concluir que los agentes constatan que la caída se produjo "después de efectuar giro a la derecha", advirtiendo que a continuación en ese tramo "se encuentra un bache", pero sin pronunciarse decididamente sobre la causa del accidente. Es decir, si bien esa oquedad puede eventualmente ocasionar el desequilibrio de una bicicleta, no cabe ignorar que cuando se circula en sentido descendente, lo que implica de suyo una mayor velocidad, se traza una curva en un camino vecinal con una vegetación frondosa -según se deduce de la limitada visibilidad por la sombra de los árboles que se ubican en el margen- y el ciclista sale "despedido a dos o tres metros" según su propia versión, pero también pueden ser otros los motivos del siniestro -incluso ajenos al "socavón"-; en consecuencia, la sola afirmación del interesado no es suficiente -a la vista de los elementos concurrentes- para acreditar que el bache denunciado fue el desencadenante de la caída.

No obstante, aunque así se admitiera, nuestro pronunciamiento sería igualmente desestimatorio en atención al estándar exigible de los deberes de

conservación de este tipo de vías, a la entidad del desperfecto y a la particular diligencia de quien transita en sentido descendente por un camino vecinal en bicicleta.

En lo que atañe a los deberes de conservación de las vías destinadas a la circulación, este Consejo viene manifestando (por todos, Dictamen Núm. 159/2017) que el estándar exigible al servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, de modo que no cabe extender los deberes de vigilancia y mantenimiento a su preservación en conjunción de plano o a la perentoria eliminación de toda imperfección o defecto, por mínimo que sea, lo que sería inasumible o inabordable. Se acoge así la doctrina jurisprudencial que delimita la responsabilidad de mantener las vías “en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación”, tal como impone el artículo 57 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre.

También hemos señalado que como contrapunto a la obligación que pesa sobre la Administración de conservación de las condiciones de uso del servicio público viario, toda persona que circule por la vía pública ha de ser consciente de los riesgos consustanciales a tal actividad, al igual que ha de serlo de la posible existencia de pequeños obstáculos e irregularidades en el viario, adoptando la precaución necesaria en función de las circunstancias manifiestas de la vía pública, así como de las atmosféricas y las concurrentes en la propia persona y en el vehículo en el que se desplaza (por todos, Dictamen Núm. 171/2019).

Singularmente hemos reparado en la relevancia del 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 este tipo de vías a los mandos de un vehículo (Dictamen Núm. 76/2013).

En el supuesto examinado, tal y como consta en el informe de la Guardia Civil, el accidente acaece en una vía considerada como "camino vecinal", un tipo de caminos abundante en Asturias, donde la dispersión de sus núcleos de población ha impuesto históricamente su existencia. Ello ha de traducirse en una modulación de las exigencias y condicionantes impuestos a la infraestructura viaria en orden a la fijación de un estándar admisible en la conservación de la extensa red de caminos vecinales. Desde luego, aunque los mismos se encuentren abiertos al tráfico de vehículos, y muchos de ellos asfaltados, no pueden equipararse a las "carreteras convencionales", las cuales son "proyectadas y construidas fundamentalmente para la circulación de vehículos" a motor (artículos 2.7 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y 3.5 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras), lo que no es predicable de los caminos rurales.

Por otro lado, el informe de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil constata que el desperfecto denunciado es un bache con una profundidad variable -de entre 5 y 0,70 centímetros-, lo que evidencia aquí la escasa entidad del desconchado viario, que no puede estimarse idóneo para provocar la caída de una bicicleta "de montaña", como la que manejaba el accidentado.

Consta también que descendía por un camino con visibilidad restringida por la abundante vegetación -el propio reclamante describe que un árbol "que ocupa la cuneta derecha y parte de la carretera" impedía la percepción del bache-, lo que revela que el estado general de la vía aconsejaba una especial prudencia por parte del ciclista; máxime circulando en sentido descendente, lo que implica por el desnivel una mayor velocidad en la trayectoria. El interesado alega que tras trazar una curva le "fue imposible esquivar" un bache que se halla en un margen de la carretera y dista varios metros del recodo -a pesar de circular a la luz del día-, saliendo "despedido a dos o tres metros" según su propia versión, lo que apunta adicionalmente a una posible velocidad inadecuada en atención a las circunstancias manifiestas del camino, sin perjuicio de la posible concurrencia de otras circunstancias (estado de los dispositivos de frenado, equipo de protección, etc.).

En estas condiciones no cabe entender infringido el estándar exigible, ni nos enfrentamos a un accidente causado indubitadamente por una deficiencia en la conservación viaria, sino a la concreción del riesgo asumido por el ciclista al doblar una curva a una velocidad que le impide reaccionar frente a un obstáculo perceptible, sin ajustar sus precauciones a las circunstancias notorias de la vía y al precario equilibrio del vehículo que conduce.

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. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE OVIEDO.