

Dictamen Núm. 129/2020

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 28 de mayo 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 13 de febrero de 2020 -registrada de entrada el día 18 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Corvera de Asturias formulada por, por las lesiones sufridas al caer en una zanja de pluviales tras ser golpeada por un vehículo en un tramo viario sin acera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. El día 13 de enero de 2017 una letrada, en nombre y representación de la interesada, presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Corvera de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas al caer, el día 14 de abril de 2016, en una “cuneta sin mantenimiento, de gran

profundidad y sin ningún tipo de señalización”, en las inmediaciones de su domicilio, tras ser impactada por un vehículo.

Tras reconocer que el accidente fue provocado por un tercero, por lo que se han iniciado gestiones ante la Guardia Civil de Tráfico “a fin de identificar al vehículo y conductor”, precisa que “además del golpe del vehículo (...) no cayó en la calzada, sino que lo hizo en (la) zanja/cuneta, hecho que sin duda ha determinado la gravedad de las consecuencias”.

Expone que “sufrió lesiones que requirieron atención por parte del Servicio de Urgencias del Hospital y que han provocado que en la actualidad haya debido permanecer en seguimiento y tratamiento médico”, ofreciéndose a aportar el “informe de alta médica y/o evolución que en próximas fechas le facilitará” su traumatólogo.

Argumenta que se ha producido un daño “sin perjuicio del procedimiento complementario (...) en relación con el vehículo que puede haber provocado la inicial caída”, que ha sido “consecuencia del hecho de que su zona de paso no solo no es segura para los peatones sino que, además, tiene deficiencias que de no ser corregidas pueden provocar nuevos daños a más vecinos”.

Adjunta siete fotografías del lugar del accidente y un informe de alta del Servicio de Traumatología del hospital en el que consta que la perjudicada ingresó el mismo día del accidente, 14 de abril de 2016, estableciéndose el diagnóstico de “fractura de rama iliopubiana derecha” y “tratamiento conservador, con reposo, analgesia y profilaxis”, siendo alta hospitalaria el día 20 de ese mismo mes.

2. Mediante Providencia del Alcalde del Ayuntamiento de Corvera de Asturias de 17 de enero de 2017, se acuerda el inicio del procedimiento y se nombra instructor y secretario del mismo.

En la comunicación de esta providencia a la interesada se deja constancia de la fecha de recepción de su reclamación, del plazo de duración del procedimiento y de los efectos del silencio administrativo.

En el mismo oficio se le concede un plazo de diez días para que acredite la representación de la letrada que dice actuar en su nombre y para que proceda a la evaluación económica del daño.

El día 16 de febrero de 2017 se da cumplimiento al citado requerimiento, aportándose escritura de poder para pleitos y valorándose provisionalmente el daño sufrido en nueve mil setecientos veinticinco euros (9.725 €).

Mediante escrito presentado el 7 de diciembre de 2017, la representante de la interesada valora los daños y perjuicios sufridos en la cantidad total de diecisiete mil ochocientos sesenta y seis euros (17.866 €), con arreglo al siguiente desglose: 96 días graves, 7.200 €; 133 días moderados, 6.916 €, y 125 días básicos, 3.750 €.

3. Con fecha 1 de febrero de 2017, el Jefe de la Policía Local traslada al Área Jurídica el parte de intervención elaborado por un agente el mismo día del accidente. En él consta que, "siendo las 18 horas, se recibe llamada de un vecino de Molleda que nos informa que frente al n.º 13 de se ha producido un atropello (...). Personados en el lugar ya se encuentra la ambulancia (y) un médico de urgencias" y "están introduciendo a la herida en la ambulancia. Minutos después una dotación de Guardia Civil de Tráfico se persona en el lugar haciéndose cargo de todas las diligencias./ La persona herida" es la reclamante, y reseña que "según (...) manifiesta posteriormente el médico que la atiende tiene la cadera rota y es trasladada al hospital". El conductor del vehículo implicado en el atropello "manifiesta a la Guardia Civil de Tráfico que la golpeó con el espejo retrovisor y que cayó a la cuneta".

4. El día 5 de octubre de 2017 la representante de la interesada solicita, mediante correo electrónico, una "copia de la resolución, si la hubiera, o informe del estado de su tramitación/gestión".

5. Con fecha 2 de febrero de 2018, el Encargado de Obras y Servicios del Ayuntamiento de Corvera de Asturias informa que "el atropello" tuvo lugar en la

carretera "COR-052, a la altura del número 13. Se trata de una vía en buen estado con cuneta para la evacuación de las aguas pluviales./ Entiendo que no es un asunto a valorar por la Oficina Técnica".

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el 15 de febrero de 2018, en el que se relacionan los documentos obrantes en el expediente, no consta en este que se hayan presentado alegaciones.

7. Con fecha 27 de noviembre de 2019, el Secretario General del Ayuntamiento, con la conformidad del Instructor del procedimiento, elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio al entender "que no existe el imprescindible nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público".

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de febrero 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 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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), 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, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

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 67.1 de la LPAC dispone que “el derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o 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 13 de enero de 2017, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen -la caída en la zanja- el día 14 de abril de 2016, 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.

Se observa, no obstante, que la Administración ha prescindido de los trámites oportunos para excluir una eventual duplicidad indemnizatoria que deriva de la posible responsabilidad de un tercero abocado a resarcir el daño en su integridad -en aplicación incluso del mismo baremo-, que es quien golpea con el retrovisor de su coche a la interesada y provoca su caída en la zanja por la que aquí se reclama. Si bien el sentido desestimatorio de la propuesta de resolución puede justificar esa omisión, habría de subsanarse la misma si la pretensión resarcitoria fuera finalmente acogida.

Asimismo advertimos ciertas dilaciones en la instrucción del procedimiento, constatándose que se paraliza sin justificación aparente, lo que provoca que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya 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 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 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 un procedimiento de responsabilidad patrimonial en el que se solicita una indemnización por las

lesiones derivadas de la caída de la perjudicada en una zanja de pluviales tras ser golpeada por el retrovisor de un vehículo en un tramo viario sin acera.

La efectividad del daño sufrido a resultas del percance, así como el resto de los extremos del relato fáctico, quedan acreditados a la vista del parte instruido por la Policía Local y la documentación clínica incorporada al expediente.

Ahora bien, en los supuestos en los que se apunta a una concurrencia de factores en la producción del resultado lesivo -como ocurre en el presente caso cuando se esgrime que las deficiencias del servicio público agravaron el daño asociado a la actuación de un tercero- es preciso aislar ese perjuicio adicional que se vincula a las carencias del servicio administrativo por cuyo funcionamiento se reclama. Esto es, en la medida en que no se confunden las causas desencadenantes de la lesión, es necesario objetivar un daño que no se hubiera producido de no mediar el elemento al que se atribuye la agudización de las consecuencias lesivas.

En el supuesto examinado, ese perjuicio agregado se imputa a la existencia de una cuneta "de gran profundidad" al lado del camino en el que la accidentada es golpeada por un vehículo. Las fotografías aportadas revelan que se trata de una zanja cubierta de vegetación que separa la carretera del terreno que discurre ligeramente más elevado a fin de canalizar el agua de la lluvia. Sin embargo, por las moderadas dimensiones y el sustrato vegetal de esa cuneta, no puede deducirse que quien cae sobre ella sufra un impacto mayor al resultante de precipitarse sobre una acera u otra superficie rígida, ni puede obviarse que el golpe provocado por el vehículo que sustancialmente origina la caída hubo de repercutir en los daños sufridos hasta el punto de ocasionar una fractura de cadera. En consecuencia no cabe estimar acreditada aquí la efectividad del daño, o de un mayor daño, asociado a la deficiencia viaria que se denuncia. Es más, precisamente el sustrato vegetal de la zanja pudo razonablemente contribuir a amortiguar y reducir el golpe.

En definitiva, las lesiones sufridas no pueden imputarse -siquiera parcialmente- a la zanja de pluviales, que no se revela idónea para su causación,

debiendo atribuirse a la conducta del conductor del vehículo o a la propia víctima, pues no se objetiva la incidencia de la cuneta en el resultado lesivo. Debe acudirse, pues, a la doctrina jurisprudencial consolidada que determina “la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido” (por todas, Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de octubre de 2016 -ECLI:ES:TS:2016:4625-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª).

En cualquier caso, aun en la hipótesis de que la zanja hubiera agravado el resultado lesivo, nuestro pronunciamiento sería igualmente desestimatorio. Es doctrina reiterada de este Consejo (entre otros, Dictamen Núm. 11/2009) que en ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos el ámbito del servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, por lo que no resulta exigible que las carreteras secundarias que dan servicio a viviendas aisladas, en un espacio no urbanizado como el escenario de este percance, cuenten con aceras o elementos que recubran el necesario drenaje de pluviales. Se observa que el camino carece, en todo su recorrido, de esos elementos propios del entorno urbano, tratándose de una carretera estrecha en la que vehículos y viandantes deben guardar una precaución acorde a sus condiciones manifiestas. Con la zanja de pluviales la Administración introduce una de las opciones posibles de drenaje de aguas, un elemento imprescindible para la seguridad de la vía al objeto de reducir o eliminar el agua o humedad excesiva en la calzada cuya presencia puede repercutir negativamente en la adherencia de su pavimento, sin que pueda reputarse un elemento de riesgo innecesario o inadecuado.

Por tanto, el hipotético agravamiento de las lesiones no resultaría imputable a la Administración, ya que nos encontraríamos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona -conductor o peatón- cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, pero

no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En definitiva, no se constata un daño efectivo vinculado a la presencia de la cuneta, y de admitirse que tuvo alguna incidencia en el resultado lesivo se concluye que no se incumple aquí un estándar de mantenimiento viario, por lo que ese daño no puede imputarse causalmente al servicio público.

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

LA PRESIDENTA,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE CORVERA DE ASTURIAS.