

Expediente Núm. 143/2012
Dictamen Núm. 191/2012

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 21 de junio de 2012, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 31 de mayo de 2012, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Siero formulada por, por las lesiones sufridas tras caer una farola sobre su vehículo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 9 de marzo de 2012, los interesados presentan en el Registro General del Ayuntamiento de Siero una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos tras ser alcanzado su vehículo por una farola situada en una vía pública cuando circulaba por una carretera.

Exponen que el día 26 de octubre de 2011, sobre las 16:30 horas, ambos -conductor y ocupante- se encontraban en el interior del coche “en la rotonda de la Avenida, a la altura del Puente,”, cuando una farola se derrumbó sobre aquél.

Precisan que “la presente reclamación” se dirige “tanto frente al Principado de Asturias como frente al Ayuntamiento de Siero (...), teniendo en cuenta que la farola causante del siniestro fue instalada por el Principado de Asturias y el consumo de la energía eléctrica es abonado por el Ayuntamiento de Siero, derivándose (...) la responsabilidad de una Administración hacia la otra y, en consecuencia, eximiéndose cada una de ellas de la responsabilidad del siniestro”.

A causa del percance, el conductor sufre como secuelas “una protusión discal” y “síndrome posconmocional”, mientras que la otra perjudicada presenta, además de este último, “cervicalgia postraumática”, habiendo invertido 21 días improductivos en su curación. Por ello, solicitan como indemnización dieciocho mil ciento veinticinco euros con treinta y dos céntimos (18.125,32 €), el primero, y ocho mil doscientos ochenta y tres euros con treinta y dos céntimos (8.283,32 €), la segunda.

Acompañan a su escrito de la siguiente documentación: a) Diligencias seguidas ante el Juzgado de Instrucción N.º 2 de Pola de Siero, en las que se incluye el Auto de 31 de octubre de 2011, por el que se decreta el sobreseimiento provisional y el archivo de las actuaciones seguidas, y el atestado instruido por la Policía Local de Siero el día de los hechos. En este último, los agentes intervinientes manifiestan haber presenciado el suceso, al encontrarse en el lugar por haber sido avisados, con anterioridad al accidente, de la existencia de “una farola del alumbrado público que se estaba balanceando” y que, finalmente, se precipita sobre la calzada pese a que “se intenta manualmente restablecer la verticalidad de la misma”. Constatan la caída de la farola, impactando “sobre la luna delantera de un vehículo que en ese momento se incorporaba a la rotonda” y en el que circulaban los interesados -se adjuntan seis fotografías tomadas el día de los hechos en las que se observa tanto el vehículo como la farola. b) Informes del Área de Urgencias del Hospital, en el que fueron atendidos los dos perjudicados el 27 de octubre de 2011, constando como impresiones diagnósticas “cervicalgia postraumática” y “contusión costal izquierda”, y partes médicos de alta de ambos, que reflejan periodos de baja laboral comprendidos entre el 27 de

octubre y el 15 de noviembre y el 26 de octubre y el 22 de noviembre de 2011, respectivamente.

2. Con fecha 21 de marzo de 2012, se notifica a los interesados la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo, así como el nombramiento de instructor.

3. Mediante escrito de 9 de abril de 2012, el Instructor del procedimiento solicita informe a la Oficina Técnica municipal. El día 12 del mismo mes una Ingeniera Técnica de Obras Públicas informa que "el Ayuntamiento carece de documentación en" la que "se especifique que la titularidad de dicha avenida sea municipal. En cuanto a dicha titularidad, y en concreto con respecto a la instalación de alumbrado, existen escritos enviados desde la Oficina Técnica a la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente advirtiéndolo del estado peligroso que presentaba el mismo para que dicha Consejería procediera a su reparación. Si bien las facturas correspondientes al consumo de dicha instalación", prosigue, "las ha abonado el Ayuntamiento, las labores de mantenimiento de la instalación se han llevado a cabo hasta ahora por medio de empresas contratadas por dicha Consejería". Al efecto, "se adjuntan copias" de las peticiones efectuadas a la Consejería con fechas 31 de octubre de 2011 y 11 de enero y 29 de febrero de 2012, y de la respuesta remitida por esta última, el 21 de marzo de 2012, en la que el Servicio de Conservación y Explotación informa que, "de acuerdo con la documentación" obrante en el mismo, "la instalación de alumbrado público objeto de la reclamación por parte del Ayuntamiento de Siero no es de titularidad del Principado de Asturias".

4. Con fecha 17 de abril de 2012, se traslada a la compañía aseguradora la documentación que figura en el expediente. El día 26 del mismo mes esta manifiesta que "ninguna responsabilidad" es imputable al Ayuntamiento.

5. El día 9 de mayo de 2012, se notifica a los reclamantes la concesión de un “plazo de quince días para que puedan formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes”.

Con fecha 25 de mayo de 2012, los interesados presentan en el registro municipal un escrito en el que dan por reproducidos los términos de su reclamación inicial y ratifican las cuantías indemnizatorias solicitadas.

6. El día 31 de mayo de 2012, el Instructor del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al “partirse del hecho de que la avenida en la que tuvo lugar el accidente, según informa la Oficina Técnica Municipal, es de titularidad autonómica, sin que conste la existencia de convenio alguno entre dicha Administración titular y este Ayuntamiento relativo a la conservación de la vía. Se trata de la carretera denominada AS-266 Oviedo-Porceyo, incluida en la Red Comarcal de carreteras del Principado de Asturias. En estas circunstancias”, prosigue, “a tenor de lo establecido en el artículo 52 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras, la conservación y explotación de todo tramo de carretera de titularidad autonómica que discurra por suelo urbano corresponde a la Consejería competente en materia de carreteras. Según la doctrina del Consejo Consultivo (por ejemplo, el reciente Dictamen 11/2012), la recta interpretación del término ‘carretera’ impone considerar que comprende tanto la calzada como la acera, pues esta última se define en el apartado 55 del anexo I del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, como la ‘zona longitudinal de la carretera elevada o no, destinada al tránsito de peatones’, y constituye por tanto, un elemento funcional de aquélla”. A la vista de ello, y “dado que el accidente no se produce en una vía pública municipal, hemos de concluir que el Ayuntamiento de Siero no está pasivamente legitimado en este procedimiento, toda vez que no es titular del servicio de conservación viaria al que los reclamantes imputan las lesiones producidas, y por tanto procede desestimar la reclamación presentada”, lo que, a su vez,

“hace innecesario el examen de la concurrencia o no de los restantes requisitos para que pueda prosperar la reclamación”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 31 de mayo de 2012, registrado de entrada el día 7 de junio de 2012, 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 Siero 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 Siero, 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), están los interesados -conductor y ocupante del vehículo afectado- activamente legitimados 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 Siero está pasivamente legitimado en cuanto Administración frente a la cual 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 9 de marzo de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 26 de octubre 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.

Sin embargo, apreciamos que la instrucción adolece de una omisión que consideramos insubsanable, relacionada con la determinación de los elementos fácticos necesarios para resolver el supuesto examinado.

En efecto, no puede obviarse que la reclamación presentada en el registro municipal se dirige no solo a esta Administración, sino también a la del Principado de Asturias. Pese a los confusos términos en que se expresan los interesados -tras señalar que actúan “tanto frente al Principado de Asturias como frente al Ayuntamiento de Siero”, dicen que “la farola (...) fue instalada por el Principado de Asturias y el consumo de la energía eléctrica es abonado por el Ayuntamiento de Siero, derivándose, por tal circunstancia, la responsabilidad de una Administración hacia la otra, y en consecuencia, eximiéndose cada una de ellas de la responsabilidad del siniestro”-, no cabe

duda que entienden los perjudicados que ambas instancias pueden incidir, en virtud de distintos títulos de imputación, en la producción del resultado dañoso, lo que determinaría que se tratase de un supuesto de responsabilidad concurrente.

La titularidad autonómica de la vía en la que se produce el suceso, la AS-266, lleva a la propuesta de resolución a desestimar la petición invocando el artículo 52 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras, que dispone que “la conservación y explotación de todo tramo de carretera de titularidad autonómica que discurra por suelo urbano corresponde a la Consejería competente en materia de carreteras”, precisando la inexistencia de convenio de colaboración alguno en la materia entre dicha Consejería y el Ayuntamiento; posibilidad prevista en el mismo precepto. Sin embargo, no se advierte la misma certeza respecto a la titularidad de la farola, que los servicios municipales atribuyen al Principado, lo que expresamente rechaza la Dirección General de Carreteras autonómica. La competencia municipal que en materia de suministro de “alumbrado público” establecen los artículos 25 y 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, nos permitiría inferir en buena lógica que la propiedad de la farola corresponde a la entidad local, pero la negativa por esta de tal extremo (contenida en el atestado instruido con ocasión del accidente y en las peticiones de reparación dirigidas por el Alcalde a la Consejería, en las que se afirma que la instalación es de la segunda) impide alcanzar tal conclusión. Resultando además que tal titularidad autonómica es rechazada, como decimos, expresamente por la Administración del Principado de Asturias con ocasión de la comunicación de las deficiencias advertidas, y que, según el informe de la Oficina Técnica Municipal, “las facturas correspondientes al consumo de dicha instalación las ha abonado el Ayuntamiento” pero “las labores de mantenimiento de la instalación se han llevado a cabo hasta ahora por medio de empresas contratadas” por la Consejería, la única conclusión a la que cabe llegar es que existe una controversia evidente sobre la pertenencia de la farola y sobre la obligación de su mantenimiento que debe aclararse a efectos de resolver el presente procedimiento y a los, no menos importantes, de proceder

a la realización de las actuaciones correctoras que el deficiente estado de las instalaciones presenta. Debe recordarse entonces que la finalidad de la instrucción del procedimiento no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada. Con tal propósito, la tramitación del mismo debe integrar la aportación de elementos de decisión, tanto por el propio órgano instructor -de acuerdo con los principios de impulsión de oficio e inquisitivo- como por otros órganos administrativos, mediante la incorporación de informes, preceptivos o necesarios. Al término de la instrucción deberán estar claros tanto los hechos y las circunstancias en que se produjo el daño que da lugar a la reclamación como los fundamentos con arreglo a los cuales habrá de pronunciarse la resolución, lo que, por lo expuesto, no consideramos ocurre en el expediente que analizamos.

A tal propósito resulta, pues, necesario que la Administración consultante, que sustancia el procedimiento, conceda trámite de audiencia a la Administración del Principado de Asturias, permitiendo la aportación de los elementos precisos para alcanzar convicción sobre un aspecto esencial para la resolución del asunto, cual es la existencia o no de relación de causalidad entre el servicio público de titularidad autonómica y el daño alegado, pues, al margen de la concreta cuestión de la titularidad de la farola, no cabe descartar que, en función de los nuevos datos que se presenten, pueda tratarse de un supuesto de responsabilidad concurrente de distintas Administraciones públicas en la producción del resultado dañoso previsto en el artículo 140 de la LRJPAC, como ya hemos apuntado. La participación en el procedimiento del resto de Administraciones afectadas resulta imprescindible para garantizar la finalidad propia de las reglas establecidas en este precepto, tal y como señalamos con ocasión de nuestro Dictamen Núm. 290/2009, en el que recogíamos la doctrina del Consejo de Estado en la materia, con cita de su Dictamen 2436/1998, de 16 de julio, en el que se alude a la necesidad de “` evitar el perjuicio añadido que supone para los administrados tener que reclamar sucesivamente contra distintas Administraciones públicas ante el rechazo de la imputación de los supuestos daños y perjuicios a la Administración frente a la que se reclama´,

sin dejar de lado que, por otra parte, el plazo de prescripción de un año a que se encuentra sometido el ejercicio de la acción podría frustrar (...) la repetición de la reclamación”.

Por ello, la instrucción del procedimiento deberá completarse dando audiencia a la Administración del Principado de Asturias -Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente- al objeto de que, a la vista de lo actuado, pueda exponer cuanto considere oportuno, resolviendo en su momento lo que proceda. Practicados los anteriores actos de instrucción, otorgado otro trámite de audiencia y formulada nueva propuesta de resolución deberá recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no cabe en el estado actual de tramitación un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta planteada, y que debe retrotraerse el procedimiento al objeto de practicar cuanto queda expuesto en el cuerpo de este dictamen.”

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 SIERO.