

Expediente Núm. 302/2018
Dictamen Núm. 98/2019

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 5 de abril de 2019, 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 3 de diciembre de 2018 -registrada de entrada el día 4 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por las lesiones sufridas en un accidente de circulación producido al patinar sobre el verdín.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 22 de noviembre de 2017, el interesado presenta en el Registro General del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos “al salir de la cochera y cuando accedía a la carretera” al patinar “la moto” que conducía con “el verdín existente”, produciéndole una caída de la que tuvo que ser asistido en el Hospital

Refiere haber dado "parte a la Policía Local, los cuales levantaron acta de lo sucedido".

Adjunta una copia del informe del Servicio de Urgencias del referido hospital en el que figura como fecha de ingreso el 18 de noviembre de 2017, a las 13:06 horas, y como motivo de la consulta "caída de moto sobre la pierna derecha esta mañana".

2. Mediante Resolución de la Alcaldía del Ayuntamiento de Langreo de 24 de noviembre de 2017, se designa instructora y secretaria del procedimiento y se indica el plazo máximo para resolver y notificar, así como los efectos del silencio administrativo, instando al reclamante para que presente la "evaluación económica (facturas y/o importe total reclamado) una vez disponga del alta médica".

3. Con fecha 20 de diciembre de 2017, libra un informe el Jefe de la Policía Local en el que consta que el día 18 de noviembre de 2017, a las 17:40 horas, "se recibe llamada" de la persona que se identifica señalando que "en la mañana de hoy había caído un amigo suyo al salir de la cochera en la barriada debido a la suciedad existente en la acera (...). Puestos en contacto con el accidentado comunica que alrededor de las 12:30 horas del día de la fecha, cuando salía del garaje en la barriada de cayó" de la moto "como consecuencia del verdín existente en la rampa de salida. Son testigos de la caída dos vecinas".

4. El día 4 de mayo de 2018, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informa que "inspeccionada la zona en que presumiblemente ocurrieron los hechos se observa un portón y una rampa de acceso en hormigón los cuales han sido construidos hace tiempo, probablemente por su propietario, para facilitar el acceso de vehículos a la finca de la que salía el solicitante. Cabe indicar que no existe placa de vado que indique la autorización al paso de vehículos".

Precisa que “el día que se visitó la zona se observó un asfalto en correcto estado de conservación, no apreciando elementos relevantes que pudieran aumentar la peligrosidad para el tránsito de vehículos”, si bien “la existencia de verdín en la calzada es algo previsible en un municipio en el que los periodos de lluvia son habituales y frecuentes, debiendo extremarse las precauciones al circular”.

Concluye que “la rampa no ha sido ejecutada por estos servicios y no cuenta con autorización para el paso de vehículos”, por lo que quien circule por ella “asume la responsabilidad del riesgo que ello conlleve”.

5. Mediante oficio de 7 de mayo de 2018, la Secretaria del procedimiento requiere al interesado para que aporte la valoración económica de la responsabilidad solicitada.

6. Con fecha 29 de mayo de 2018, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo un escrito en el que cuantifica la indemnización que insta en trece mil un euros con ocho céntimos (13.001,08 €).

Adjunta diversos informes médicos.

7. Comunicada la presentación de la reclamación a la compañía aseguradora del Ayuntamiento, con fecha 5 de septiembre de 2018 la Responsable del Departamento de Responsabilidad Civil libra un informe en el que destaca que, si bien el perjudicado ha sostenido diferentes versiones acerca del lugar donde la moto patinó, ha de estarse a lo manifestado a la Policía Local el mismo día del accidente, “dada la inmediatez y proximidad de la declaración”. Partiendo de lo anterior, señala que el lugar donde se produjo la caída (la rampa del garaje) es “un acceso ejecutado privadamente” sin que conste que esté “habilitado el paso para vehículos”, y destaca que el reclamante “reside en el lugar, siendo por tanto conocedor de las características del mismo”.

Finalmente, concluye que “todo conductor está obligado a prestar la debida atención y adecuar la velocidad de la conducción a las características de la vía y del tráfico”.

8. Evacuado el trámite de audiencia, el día 2 de noviembre de 2018 el interesado presenta un escrito de alegaciones en el que se ratifica en su pretensión e identifica a dos testigos de los hechos proponiendo su interrogatorio.

9. Con fecha 5 de noviembre de 2018, la Instructora del procedimiento acuerda admitir la práctica de la prueba testifical propuesta y citar a los testigos.

10. El día 15 de noviembre de 2018 se lleva a cabo el interrogatorio de los testigos, al que asiste la letrada del reclamante. La primera de ellas, que afirma ser vecina del perjudicado, manifiesta que “el día de los hechos (...) su vecina (...) procedió a llamar en su puerta para auxiliar a su vecino (...) que se había caído de la moto./ Una vez que llegaron al lugar de los hechos procedieron a retirar la moto y le ayudaron a levantarse”. Señala, “a la vista de las fotografías incorporadas en este momento”, que “la caída se produjo al final de la rampa pero ya dentro de la carretera o calzada, donde consta señalado con una cruz en las mismas”. Indica que “la rampa y la calzada se encontraban en el día de los hechos más o menos con el mismo verdín que figura en las fotografías”. Interrogada por la letrada del interesado sobre si es “cierto que en múltiples ocasiones vecinos suyos han acudido al Ayuntamiento para solicitar que se proceda a la limpieza de las aceras y calle dado el peligroso estado en que se encuentran a causa del verdín existente sobre las mismas”, contesta que sí, y añade que “esas solicitudes no conoce que se hayan hecho por escrito, sino que cree que fueron siempre de palabra antes y después de la caída, desconociendo ante quién se presentaron las denuncias para proceder a la limpieza”.

La segunda testigo, también vecina del reclamante, manifiesta que se encontraba en su casa cuando “escuchó por tener las ventanas abiertas una llamada de ayuda, procediendo a asomarse a la ventana y observando al reclamante que se encontraba tirado en el suelo”. Indica, “a la vista de las fotografías” que se le muestran aportadas por la letrada asistente, que la caída “se produjo al final de la rampa pero ya dentro de la carretera o calzada, donde consta señalado con una cruz”. Afirmo que “la rampa y la calzada se encontraban en el día de los hechos con más verdín de lo que se aprecia en las fotografías”. Al igual que la anterior testigo, señala que los vecinos han pedido en el Ayuntamiento en diversas ocasiones que se limpiase el verdín, precisando que “no conoce que esas solicitudes se hicieran por escrito” ni “ante quién se presentaron las denuncias”.

11. Con fecha 29 de noviembre de 2018, el Jefe de la Policía Local remite al servicio instructor el “informe complementario” suscrito por un agente en relación con los hechos objeto de reclamación. En él indica que los hechos “no fueron comprobados por los agentes intervinientes, ya que ocurrieron por la mañana y los agentes se entrevistaron con el accidentado por la tarde”, aunque “sí se pudo comprobar en la rampa donde el herido había caído de la moto” que “tenía verdín que pudiera ser la causa de haber resbalado”.

Precisa que “el acceso al recinto carece de vado para su uso como guardería de vehículos” y que, “consultados los Servicios de Urbanismo del Ayuntamiento de Langreo, comunican que la rampa está en lugar público”. Indica que “se hicieron fotos de la rampa y el verdín por si el seguro de la moto lo quería comprobar, pero debido a un fallo en la conexión no se pudieron descargar al ordenador”.

12. El día 30 de noviembre de 2018, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al apreciar que no “se da la necesaria relación de causalidad entre el hecho dañoso y el funcionamiento del servicio público, puesto que, tal y como se recoge en los informes municipales,

la rampa no fue construida por el Ayuntamiento (...), sin que el acceso y el portón cuenten con autorización para paso de vehículos. En todo caso, el reclamante es perfecto conocedor de la existencia del verdín al disponer de cochera en la finca (según su propia manifestación), por lo que debería adoptar las precauciones necesarias a las condiciones del pavimento; riesgo además creado por el propio interesado al realizar una rampa de hormigón”.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 3 de diciembre de 2018, 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 Langreo 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 Langreo, 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 Langreo 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 22 de noviembre de 2017, habiendo tenido lugar el accidente del que trae origen el día 18 del mismo mes, por lo que, aun sin tener en cuenta el tiempo que las lesiones tardaron en curar, 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, advertimos determinadas irregularidades en la tramitación del procedimiento. Así, debemos señalar, en primer lugar, que debería haberse requerido al interesado la acreditación, mediante certificación expedida por la compañía aseguradora del vehículo, de que los daños sufridos no han sido compensados por ella. En consecuencia, y al objeto de excluir una eventual duplicidad indemnizatoria, si la Administración decidiera finalmente estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial no podría hacerlo sin requerir antes

al perjudicado para que pruebe que no ha sido indemnizado, en todo o en parte, por los mismos daños cuyo resarcimiento solicita al Ayuntamiento.

En segundo lugar, observamos que, debiendo evacuarse el trámite de audiencia una vez “instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución”, de conformidad con lo señalado en el artículo 82.1 de la LPAC, la Instructora del procedimiento debió dar nueva audiencia al perjudicado tras la práctica de la prueba testifical y la incorporación al expediente del informe emitido por la Policía Local el 29 de noviembre de 2018. Este Consejo viene señalando con carácter general (por todos, Dictamen Núm. 129/2018) que la omisión del trámite de audiencia constituye un defecto esencial que puede impedir cualquier consideración sobre el fondo del asunto. Como viene declarando repetidamente la jurisprudencia, el trámite de audiencia no es de mera solemnidad, ni rito formalista, y sí medida práctica al servicio de un concreto objetivo, como es el de posibilitar a los afectados en el expediente el ejercicio de cuantos medios puedan disponer en la defensa de su derecho, quedando así supeditada la nulidad de las actuaciones a que su omisión pueda dar lugar a la indefensión de los interesados. Sin embargo, considerando que en el caso de que se trata el informe incorporado al expediente tras la práctica del primer trámite de audiencia no aporta ningún elemento de juicio relevante sobre la actividad de los servicios administrativos municipales, y teniendo en cuenta que en el interrogatorio de los testigos participó una letrada que actuaba en representación del interesado, la omisión de un segundo trámite de audiencia no ha producido una indefensión real que impida nuestro pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada.

Finalmente, en cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa, debemos señalar que en la fecha de entrada del expediente en este Consejo se había rebasado ya el de seis meses 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 LPAC.

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 “Solo 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 por los daños sufridos a consecuencia de un accidente de circulación.

Acreditada en el expediente la realidad del percance, consta asimismo que aquel causó al interesado ciertas lesiones físicas de las que dan cuenta los informes médicos que aporta. En consecuencia, debemos considerar acreditada la producción de un perjuicio cierto con independencia de cuál deba ser su valoración económica; cuestión esta que solo abordaremos de concurrir el resto de requisitos generadores de la responsabilidad que se demanda.

Ahora bien, que ocurra un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable con ocasión de la utilización de una vía de titularidad municipal no implica que todo accidente acaecido en ella deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si el mismo se produjo 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.

A tal efecto, debemos comenzar nuestro análisis señalando que, según establece el artículo 57 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre,

por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, corresponde “al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”. Por tanto, hemos de determinar si el siniestro cuyo resarcimiento se impetra es derivación inmediata del mal estado de la vía, como pretende el reclamante, y si la responsabilidad resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público. Para ello constituye, a su vez, un presupuesto previo imprescindible la verificación de las circunstancias fácticas en las que se produjo el percance.

Sostiene el perjudicado que el accidente se originó cuando perdió el control de la motocicleta que conducía al resbalar en el verdín de la calzada, cuando ya había dejado atrás la rampa del garaje del que venía. Tal mecanismo causal, sin embargo, no puede tenerse por probado. Los testigos reconocen que no presenciaron el instante de la caída, por lo que no pueden dar testimonio directo de cuál fue la causa que llevó al perjudicado a perder el control del vehículo, ni en qué lugar se produjo el deslizamiento desencadenante del siniestro. A propósito de esta cuestión debemos poner de relieve, además, la contradicción existente entre las manifestaciones realizadas por el perjudicado a la Policía Local el mismo día de la caída -refirió entonces que había resbalado “como consecuencia del verdín existente en la rampa de salida”, según se recoge en el correspondiente informe- y la versión de los hechos sostenida por el mismo durante la instrucción del procedimiento de responsabilidad patrimonial -que el deslizamiento se habría producido cuando ya había abandonado la rampa-. Consideramos que el relato de los hechos ofrecido a la Policía Local, dada su inmediatez, goza de una fuerza probatoria notable que, a falta de otras pruebas que pudieran evidenciar lo contrario y que aquí no se han aportado, no puede ser desvirtuada por las manifestaciones posteriores del propio interesado cuando advierte que, en este cauce de reclamación, le perjudica su versión inicial de los hechos. Por ello, no podemos dar por probado que el accidente se haya producido en la forma ahora

pretendida por el reclamante. A mayor abundamiento, tampoco puede tenerse por acreditado -dada la imprecisión de las manifestaciones de los testigos- que antes de ocurrir el accidente los vecinos se hubiesen dirigido al Ayuntamiento a denunciar la peligrosidad del estado del pavimento en ese lugar.

En suma, aunque no cabe dudar de que el perjudicado sufrió un accidente de circulación, las concretas circunstancias en las que este se originó solo se sustentan en sus propias aseveraciones, lo que no es suficiente para tenerlas por ciertas a los efectos de imputar el daño alegado a la Administración, ni para considerar que aquel sea consecuencia del funcionamiento del servicio público por omisión del deber de mantenimiento de la vía en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación. Como ya hemos manifestado en dictámenes anteriores (entre otros, Dictamen Núm. 198/2018), aun constanding la realidad y certeza de unos daños, la falta de prueba sobre su causa es suficiente para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante e impide, por sí sola, apreciar la relación de causalidad cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

Es más, incluso si el accidente se hubiera producido en la forma descrita por el interesado a la Policía Local, esto es, al patinar la motocicleta en el verdín existente en la rampa de acceso al garaje, el sentido de nuestro dictamen habría de ser igualmente desestimatorio, pues si bien aquella salida está situada en terreno público, lo cierto es que no cuenta con la pertinente autorización de entrada y salida de vehículos, y además ha sido repavimentada privadamente -como muestran las fotografías- sobre el solado inicial ejecutado por el Ayuntamiento con un material de hormigón que, a diferencia de lo que sucede con el aglomerado asfáltico que conforma el pavimento del resto de la calzada, favorece la acumulación de verdín en su superficie. Tal circunstancia rompería el nexo causal entre las lesiones sufridas y el funcionamiento del servicio público, correspondiendo en tal caso la responsabilidad del accidente sufrido al tercero que repavimentó o encargó repavimentar la rampa, en concurrencia de culpas, en su caso, con el propio perjudicado que, al disponer

de una plaza de aparcamiento en el garaje, debía ser conocedor de la situación manifiesta de aquel plano inclinado, por lo que debería haber adoptado las precauciones adecuadas para evitar el percance.

En definitiva, puesto que no ha resultado probado que el siniestro se haya producido en la forma relatada por el interesado ni consta que pueda imputarse al funcionamiento del servicio público, las consecuencias del percance sufrido no pueden atribuirse a la Administración municipal.

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 LANGREO.