

Dictamen Núm. 30/2021

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 25 de febrero de 2021, 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 12 de enero de 2021 -registrada de entrada el día 18 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por los daños sufridos al introducir la rueda delantera de su bicicleta en una grieta existente en la vía por la que circulaba.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de enero de 2019, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Langreo una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en un accidente de bicicleta.

Expone que el 23 de julio de 2017 sufrió una caída cuando “circulaba con su bicicleta por la calle, de La Felguera”, al introducir “de forma accidental” la rueda delantera en “una grieta existente en la vía, cayéndose al suelo y arrollando a otro ciclista que circulaba por la zona”. Señala que “el tramo (...) se

encontraba en obras y en mal estado de conservación, con abundantes grietas e irregularidades sin señalización de ningún tipo”.

Afirma que tuvo que acudir al hospital, donde se le diagnosticó una “artritis postraumática” según los informes médicos que aporta.

Solicita una indemnización de once mil ciento sesenta y ocho euros con seis céntimos (11.168,06 €), en concepto de tiempo empleado en la curación, secuelas y daños ocasionados a la bicicleta del otro ciclista, según informe pericial que aporta.

También adjunta a su escrito una factura de reparación de su bicicleta.

2. El día 1 de febrero de 2019, un Inspector de la Policía Local de Langreo informa que la calle donde tuvo lugar el accidente es competencia de esa Policía “en cuanto a la regulación y ordenación el tráfico”, aunque indica desconocer si la misma, “al estar lindante con las obras del soterramiento, puede estar incluida en algún tipo de convenio o contrato entre este Ayuntamiento con las empresas o instituciones que realizan las obras”.

Se adjunta el informe policial suscrito el 2 de abril de 2018 por un agente que se encontraba en la zona, quien manifiesta haber observado “a dos ciclistas heridos (...), comunicándole que segundos antes habían sufrido una caída”. Añade que “es imposible determinar el lugar exacto de la caída, informando igualmente que dicha calzada se encontraba con numerosos baches y defectos, al estar anexa a las obras de soterramiento de las vías de Langreo”.

3. Obra incorporado al expediente el Acuerdo de Colaboración entre el Ministerio de Fomento, el Principado de Asturias, el Ayuntamiento de Langreo y FEVE para la integración de la línea Gijón-Laviana en La Felguera y Sama, suscrito el 12 de febrero de 2007.

4. Con fecha 15 de abril de 2019, los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informan que “en el momento del accidente dicha calle se encontraba en obras afectadas por el soterramiento de FEVE; no obstante, al ser de

dirección única, línea recta y durante el día” se podría haber pasado por “cualquiera de los lados de dicha calzada con haber prestado atención y así evitar la zona deteriorada”.

5. Mediante Resolución de la Concejala Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo de 29 de abril de 2019, se designan instructora y secretaria del procedimiento y se señala el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y los efectos del silencio administrativo, lo que se notifica al interesado.

6. El día 2 de octubre de 2019, la Secretaria del procedimiento requiere al interesado para que en el plazo de 10 días manifieste “si ha reclamado por los citados hechos frente a algún otro en cualquier otra jurisdicción y, en su caso, aporte la documentación relativa a dicha reclamación, así como si ha sido parte en el procedimiento ordinario seguido ante el Juzgado de Primera Instancia N.º 1 de Langreo (...); en caso afirmativo, deberá aportar copia de las actuaciones”.

El 28 de octubre de 2019, el reclamante presenta un escrito en el que manifiesta que no ha presentado reclamación “frente a ninguna otra persona ni entidad por los mismos hechos”, y que “fue demandando” en el juicio seguido ante el Juzgado de Primera Instancia N.º 1 de Langreo, “siendo defendido por su compañía aseguradora”.

7. Considerando la posible existencia del precitado procedimiento ordinario y no cabiendo ser resarcido dos veces por los mismos hechos, con fecha 4 de febrero de 2020 -que se reitera el 12 de mayo de ese año- se requiere al reclamante para que aporte la sentencia dictada por el Juzgado de Primera Instancia N.º 1 de Langreo, advirtiéndole que en caso contrario se procederá a declarar la caducidad y el archivo del expediente.

El 11 de junio de 2020, se registra de entrada un escrito del interesado al que se adjunta una copia de la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N.º 1 de Langreo de 15 de mayo de 2018.

8. Previa petición formulada por la Secretaria del procedimiento, el 19 de noviembre de 2020 presenta un escrito la compañía aseguradora del Ayuntamiento en el que señala que el accidente “ha tenido lugar por la culpa exclusiva” del propio interesado, “al adoptar libremente la decisión de adelantar a otro ciclista en un tramo en obras que le era desconocido, concurriendo la existencia de pronunciamiento judicial que declara la imprudencia del reclamante”. Y añade “la existencia de señalización, vallas, cuya falta de apreciación solo es justificable desde la premisa de una distracción por parte del reclamante, quien además incumplió las normas reglamentarias que regulan el tránsito por las vías públicas y que exigen extremar el cuidado, en particular lo dispuesto en el artículo 13 del Real Decreto Legislativo 6/2015, que exige extremar las precauciones al aproximarse a otros usuarios de la vía”.

Por otro lado, se apunta a una falta de legitimación pasiva del Ayuntamiento, puesto que “conforme al contenido del convenio firmado entre el Ministerio de Fomento, Principado de Asturias, FEVE y Ayuntamiento de Langreo, la competencia relativa a la ejecución y supervisión de las obras no compete a este último”.

Finalmente, discrepa de la valoración del daño formulada por el reclamante.

9. Conferida audiencia al interesado el 27 de noviembre de 2020, no consta en el expediente que este haya presentado alegaciones.

10. Con fecha 7 de enero de 2021, la Instructora del procedimiento formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al entender que “la caída se produjo en una zona de la calzada en obras, con plena visibilidad y a plena luz del día, y con un ancho de 5 metros, donde con un mínimo de atención y diligencia deberían poder ser evitadas las zonas con desperfectos, siendo esta falta de diligencia y atención en la propia circulación la causante de la caída, tal

y como pone relieve” la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción N.º 1 de Langreo de 15 de mayo de 2018.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de enero de 2021, 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 en soporte digital.

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.

En cuanto a la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Langreo, debemos señalar que el Consistorio no la cuestiona en ningún momento durante la tramitación del expediente, pese a que su compañía aseguradora opone esta excepción conforme al contenido del Acuerdo de Colaboración firmado entre el Ministerio de Fomento, el Principado de Asturias, FEVE y el Ayuntamiento de

Langreo, aduciendo que “la competencia relativa a la ejecución y supervisión de las obras no compete a este último”.

Nos encontramos ante un accidente que se produce en la calle Francisco Ferrer, vía urbana de titularidad municipal según se desprende del informe librado por el Inspector de la Policía Local, que linda con las obras del soterramiento de las instalaciones ferroviarias de FEVE desde la estación de Sama a la de La Felguera. Pues bien, de conformidad con el Acuerdo suscrito para la ejecución de las mismas, corresponde al Principado de Asturias la licitación de las obras de soterramiento, así como su financiación, pero en su contenido no se hace referencia alguna al mantenimiento y reparación de las vías colindantes. Por otro lado, tal como establece el artículo 23.5 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras, “En las carreteras municipales, las labores de conservación y mantenimiento de las condiciones de uso así como las de policía y vigilancia de sus zonas de protección corresponden a los Ayuntamientos respectivos”. En consecuencia, al tratarse en este caso de una vía de titularidad municipal, ha de concluirse que 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 10 de enero de 2019, y, si bien los hechos de los que trae causa -la caída- tuvieron lugar el 23 de julio de 2017, la documentación incorporada al expediente acredita que a consecuencia de las lesiones sufridas el interesado hubo de seguir tratamiento rehabilitador, habiendo finalizado el mismo el día 27 de abril 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, observamos que la obligación de comunicar al interesado la fecha en que su reclamación ha sido recibida, así como el plazo de resolución y notificación del procedimiento y los efectos que pueda producir el silencio administrativo, no se ha efectuado dentro del plazo de diez días fijado en el párrafo segundo del artículo 21.4 de la LPAC.

Asimismo, 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 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.- En el presente asunto se imputan a la Administración local las lesiones sufridas tras una caída que el perjudicado atribuye al mal estado de la vía por la que circulaba en bicicleta.

No ofrece duda alguna la realidad de la caída, según acredita el informe realizado por la Policía Local con ocasión del accidente. También existe constancia de la existencia de daños personales y materiales, según los diversos informes y justificantes incorporados al expediente.

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 perjudicado 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 del Ayuntamiento de Langreo, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el percance.

A tales efectos, hay que tener presente que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el municipio “ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria”, y el artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso, entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. En análogo sentido, 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, dispone que “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”. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado los

elementos correspondientes a dicho servicio en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos circulan por las mismas.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. Y en lo que concierne específicamente al tráfico rodado, este Consejo ha acogido la doctrina jurisprudencial que delimita la responsabilidad de mantener las vías “en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación”, significando que tal deber no llega al extremo de eliminar o indicar de forma perentoria la existencia de cualquier obstáculo en la calzada, siendo de esencia valorar su entidad y el momento en el que este aparece ubicado sobre la misma.

Con relación a la determinación de las circunstancias en las que se produce el accidente, resulta determinante la Sentencia del Juzgado de Primera Instancia de Instrucción N.º1 de Langreo de 15 de mayo de 2018 -confirmada por la Sentencia de la Audiencia Provincial de Oviedo de 16 de octubre de 2018-, en la que se recogen como hechos probados que el reclamante circulaba en su bicicleta e “inició una maniobra de adelantamiento del actor y cuando se encontraba a su altura perdió el control de la bicicleta cayendo contra el actor”. Y añade que el interesado “verificó la maniobra de adelantamiento en una vía que desconocía y en la que existían señales de que la misma se encontraba en obras y, por tanto, sin las debidas precauciones”. En ese sentido señala que “si se circula por una vía en obras o en mal estado han de extremarse las precauciones, y sobre todo cuando se verifican maniobras que pueden poner en peligro a otros usuarios de la vía, como en el presente caso sucedió (...). En este sentido, no puede deberse el accidente al caso fortuito sino a la falta de diligencia del codemandado, quien además afirmó que nunca había circulado por dicha calzada, por lo que debió extremar más si cabe su circulación ante las circunstancias expuestas”. Lo anterior revela la concurrencia de la conducta de la víctima en la producción del daño.

Al respecto, hemos tenido ocasión de pronunciarnos con anterioridad (entre otros, Dictámenes Núm. 251/2013 y 112/2016) sobre el riesgo cualificado que supone la conducción de una bicicleta, medio de transporte cuyo manejo ha de estar presidido por la prudencia, y cuya exigencia se acentúa en un contexto como el presente, en el que la presencia de vallas en el lateral de la carretera permite deducir la existencia de obras próximas; circunstancias advertidas por el reclamante, como reconoció en sede judicial. En este contexto, procede señalar que el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial impone a los usuarios de la vía la obligación de “comportarse de forma que no entorpezca indebidamente la circulación, ni cause peligro, perjuicios o molestias innecesarias a las personas o daños a los bienes” (artículo 10), debiendo adoptar las precauciones necesarias para su seguridad al aproximarse a otros usuarios de la vía (artículo 13) y prestar atención a las características y estado de la misma (artículo 21).

En el caso analizado, en las fotografías que aporta el interesado se observa que los desperfectos del firme se apreciaban a simple vista, máxime teniendo en cuenta que la caída se produjo a plena luz del día (sobre las 09:30 horas), sin condiciones climatológicas adversas y en una vía con un ancho de 5 metros, “asfaltada”, “de dirección única” y en “línea recta”, -como apuntan los Servicios Operativos del Ayuntamiento-, por lo que podía “pasar por cualquiera de los lados de dicha calzada”.

Con relación a estas circunstancias nada opone el reclamante, quien no comparece durante el trámite de audiencia y únicamente refiere en su escrito inicial que “el tramo (...) se encontraba en obras y en mal estado de conservación, con abundantes grietas e irregularidades sin señalización de ningún tipo”. La existencia de baches y defectos resulta inherente a las obras que se ejecutan en la vía colindante, “motivados” por “la salida y entrada de camiones de gran tonelaje” -como señala el agente policial-; y, en cualquier caso, el interesado no ha probado que los mismos revistan entidad suficiente para provocar por sí mismos la caída, ni tal consideración puede deducirse a la vista de las fotografías obrantes en el expediente, sino que -como ya hemos

indicado- fue su falta de precaución al realizar la maniobra de adelantamiento la que desencadenó el lamentable suceso.

En consecuencia estimamos, como hace el Ayuntamiento en su propuesta de resolución, que el accidente sufrido no guarda relación causal con los deterioros de la vía, sino que es el resultado de una desatención del ciclista a las circunstancias evidentes de aquella (la existencia de una zona anexa en obras); máxime si tenemos en cuenta que se trata de un tramo recto y de amplia visibilidad.

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,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.