

Expediente Núm. 203/2008
Dictamen Núm. 393/2009

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 19 de noviembre de 2009, 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 25 de septiembre de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado formulada por, por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 8 de octubre de 2007, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de Grado un escrito de la interesada en el que formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados con motivo de una caída, “debido a la existencia de una fuga de agua en, a

la altura del número 24, de la red general de agua, el día 2 de octubre sobre las 18 horas de la tarde”.

Por lo que respecta a las lesiones ocasionadas, señala que padece “una contusión (en la) parrilla costal derecha, dos esguinces en el 4º y 5º dedo de la mano derecha y contusión en la pierna derecha, con hematoma en la rodilla y cara externa de la pierna”.

Sin concretar la cuantía de la indemnización que solicita, finaliza señalando la existencia de dos testigos, de los que aporta sus datos personales.

Junto con el escrito acompaña copia de los siguientes documentos: a) Justificante de asistencia emitido por el Centro de Salud, donde se recoge que la interesada “ha estado en la consulta” el día 2 de octubre de 2007, a las 21:39 horas, y que acude por “caída accidental en la calle al resbalar”, consignando como lesiones “contusión parrilla costal dcha., esguince 4º-5º dedo mano dcha., contusión pierna dcha. con hematoma en rodilla y cara externa de pierna”. b) Informe del Área de Urgencias del Hospital, que detalla una consulta realizada el día 5 de octubre de 2007, por dolor en el hemitórax derecho, pautándole un analgésico.

Posteriormente, mediante escrito registrado el día 18 de octubre de 2007, aporta un nuevo informe del Área de Urgencias del Hospital del día anterior, que refiere “caída casual con luxación III dedos mano D hace 10 días”, diagnosticándosele, tras descartar “fracturas óseas”, un “cuadro compatible con esguince III/IV dedos mano D”.

2. Mediante oficios de la Alcaldía de fecha 9 de octubre de 2007, se da traslado de la reclamación presentada a la compañía aseguradora del Ayuntamiento y se solicita informe a la Encargada General de Obras, “al objeto de continuar con la tramitación del expediente”. Dicho informe es emitido con fecha 26 de octubre de 2007, y en él se hace constar que “efectivamente existía una fuga de agua de la red general en dicho lugar, de la cual teníamos conocimiento, si bien, no se había podido reparar porque se necesitaban unas piezas especiales que

estaban sollicitas a una empresa de suministros./ En la actualidad esa avería ya ha sido reparada”.

3. Por Decreto de la Alcaldía de 8 de febrero de 2008, se acuerda, entre otras cuestiones, “iniciar el procedimiento”, “nombrar instructor”, “derivar la realización de la prueba propuesta por la solicitante al momento de la instrucción del expediente” y “conceder a la reclamante un plazo de diez días para que presente la evaluación económica de la responsabilidad, si fuera posible, así como cuantas alegaciones, documentos e información estime oportunos; debiendo proponer prueba, concretando los medios de que pretenda valerse (...), y en su caso presentar interrogatorio de preguntas que se interese se formulen a los testigos que se propongan”.

4. El instructor del procedimiento, en virtud de “acuerdo” de fecha 5 de marzo de 2008, razona que, aunque la “reclamante dejó transcurrir el plazo sin presentar la evaluación económica de sus lesiones ni proposición de prueba”, en aplicación del principio antiformalista que ha de regir la actuación administrativa, y dado que en el escrito inicial “señala una relación de testigos”, ha de entenderse que “se ha propuesto prueba testifical”. Por ello, añade, “se le concede el plazo de cinco días para que presente interrogatorio de preguntas que interesa se formulen a los testigos propuestos”, apercibiéndola de que “transcurrido dicho plazo se continuarán las actuaciones sin que se puedan retrotraer al momento en que se debían de presentar los documentos requeridos”.

Finalmente acuerda la suspensión del plazo para resolver el procedimiento y que se notifique “este acuerdo (a la) interesada, acreditando en el expediente la recepción de la notificación”, lo que se efectúa el día 11 de marzo de 2008, dándose traslado del mismo también a la compañía aseguradora el día 12 del mismo mes.

5. Con fecha 13 de marzo de 2008, la interesada presenta en el registro municipal un pliego de preguntas para el interrogatorio de las dos testigos propuestas, y la evaluación económica del daño, que “estima prudencialmente en la cantidad de cincuenta mil euros (50.000 €), si bien, aún se está pendiente de la información médica necesaria”.

6. El día 14 de marzo de 2008, el instructor acuerda, entre otras cuestiones, alzar “la suspensión del cómputo del plazo” para resolver; declarar “pertinentes los medios de prueba propuestos por la reclamante”, fijando para la práctica de la prueba testifical el día 14 de abril de 2008, y solicitar informe a la Policía Local en la que se especifique si en su caso, “el agua que manaba de esa posible fuga de la red general de abastecimiento era visible y evitable por la reclamante para acceder y salir de su domicilio” y se expresen “las demás circunstancias que aprecie la Fuerza actuante que concurren en el supuesto objeto del expediente”.

Dicho acuerdo es notificado a la compañía aseguradora y a la interesada los días 24 y 25 de marzo, respectivamente; y a las dos testigos propuestas por la reclamante los días 24 y 26 del mismo mes.

7. Con fecha 2 de abril de 2008, el Jefe de la Policía Local del Ayuntamiento de Grado emite informe en el que se consigna que ni se “tuvo conocimiento” de la caída ni se “intervino en manera alguna, según se desprende del libro de servicios, y una vez consultado el mismo por quien suscribe. Por tanto, no hemos tenido conocimiento de los hechos, con lo que nos deviene imposible realizar informe alguno al respecto”.

8. El día 14 de abril de 2008 se toma declaración a las testigos propuestas. La primera de ellas, que manifiesta ser prima de la interesada, responde al pliego de preguntas señalando que “no presencié directamente la caída, sino que fue avisada por otra vecina y cuando llegó” ya la encontró “levantada y sentada en

el suelo con la rodilla y los dedos lesionados". También declara que en la zona fluía agua proveniente de una arqueta municipal "desde hacía tres meses y con tres avisos al Ayuntamiento de Grado", que "no era posible" acceder a la casa sin pisar el agua, que el suelo estaba "más que resbaladizo" y que la calzada era pendiente. A preguntas del instructor, la testigo reconoce que "no puede precisar" con exactitud la razón de la caída, y, a preguntas del letrado de la reclamante, reitera que por el lugar por donde fluía el agua el suelo "era resbaladizo", añadiendo que otras personas que la auxiliaron le manifestaron que había caído a consecuencia de un resbalón en el agua.

La segunda testigo, arrendadora de la vivienda de la interesada, señala que ha visto la caída sufrida por ésta, que fue debida a que "resbaló en una zona por donde fluía agua proveniente de una arqueta municipal", que no resultaba posible acceder a su casa "sin pisar por donde fluía el agua", que el suelo estaba resbaladizo y en pendiente, y que el agua llevaba corriendo, "sin que operarios municipales hayan ido a repararlo, más de tres meses con anterioridad al accidente". Finalmente, a preguntas del instructor, responde que observó el accidente desde la terraza de su vivienda.

9. Con fecha 23 de junio de 2008, el instructor adopta "acuerdo" de apertura del trámite de audiencia y vista del expediente, que es notificado por el Secretario General del Ayuntamiento de Grado a la reclamante y a la entidad aseguradora el día 27 de junio de 2008.

10. El día 1 de agosto de 2008, el instructor del procedimiento elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En sus antecedentes argumenta que "el hecho de que la fuga hubiese durado más o menos tiempo, lejos de ser una circunstancia que pudiera agravar el riesgo (...), debemos considerarla como un dato que elimina la sorpresa" para los vecinos; que "a la vista de la reclamación presentada y de las pruebas practicadas (...), se echa de menos unas fotografías que pudieran apoyar la argumentación de la

reclamación”; que “no habiendo podido constatar por fotografías la intensidad de esa fuga, no hay elementos de juicio suficientes para determinar la trascendencia del escape de agua en cuanto a su caudal como a su incidencia sobre la calle”, y que tampoco puede “silenciarse, a la hora de valorar las circunstancias concurrentes (...) que la reclamante, al momento de los hechos, contaba con 61 años de edad, sin que quede constancia de la existencia de impedimentos físicos que le impidieran superar la corriente de agua”. A la vista de todo ello, concluye que no existe nexo causal generador de responsabilidad, “pues la existencia de agua en la calle, en mayor o menor cantidad, es algo que no puede considerarse como una circunstancia excepcional, habida cuenta, además, de que era fácilmente apreciable su existencia y que no se originó nada diferente a lo que ocurre naturalmente cuando llueve”.

La propuesta de resolución es notificada por la Secretaría General del Ayuntamiento a la entidad aseguradora y a la perjudicada los días 15 y 16 de septiembre de 2008, respectivamente.

11. Con fecha 24 de septiembre de 2008, el instructor propone al órgano decisor que solicite, mediante “decreto”, dictamen preceptivo a este Consejo Consultivo, lo que se notifica a los interesados en el procedimiento.

Mediante notificaciones registradas de salida el día 26 de ese mismo mes, el Secretario municipal traslada a este Consejo Consultivo, a la reclamante y a la entidad aseguradora la Resolución de la Alcaldía, transcribiéndola en su integridad y señalando, en cuanto al régimen de recursos, que dicho acuerdo pone fin a la vía administrativa, por lo que cabe interponer contra el mismo recurso potestativo de reposición o directamente recurso contencioso-administrativo.

12. Mediante escrito de 25 de septiembre de 2008, 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 Grado objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

13. Con fecha 16 de junio de 2009, mediante escrito de esta Presidencia, habida cuenta de las “incertidumbres reflejadas en la propuesta de resolución en relación con el lugar y las circunstancias del accidente”, se solicita, como diligencia para mejor proveer, la aportación de “una descripción, lo más detallada posible, del lugar donde se produjo la caída (ancho de acera, tipo de pavimento, pendiente en su caso, etc.), y de las características de la fuga de agua a la que se refiere la reclamante (si ocupaba toda la acera, o parte de ella, cuánto tiempo tardó en ser reparada, etc.)”, considerándose, además, como “hace el instructor del procedimiento, que también resultaría muy ilustrativo que esa descripción fuese acompañada de una o varias fotografías del lugar del accidente./ En segundo lugar, puesto que en la propuesta de resolución se vierten determinadas consideraciones de índole técnica (...), sin que se haya incorporado al procedimiento ningún informe” que lo avale, “debe remitirse a este Consejo un informe técnico que determine si la existencia de agua sobre la acera de modo constante, a causa de una fuga de la red de abastecimiento, es susceptible de producir, como se afirma en la propuesta de resolución, un riesgo de deslizamiento similar al riesgo normal atribuible al régimen ordinario de lluvias”.

Con fecha 14 de julio de 2009, y en respuesta a dicha solicitud, esa Alcaldía remite tres informes. El primero, suscrito por el Arquitecto Municipal el 25 de junio de 2009, analiza si “la existencia de aguas sobre la acera de modo constante a causa de una fuga de la red de abastecimiento es susceptible de producir un riesgo de deslizamiento similar al riesgo normal atribuible al régimen ordinario de lluvias”, señalando que “es de muy difícil o imposible respuesta, al menos con un mínimo de rigor y solvencia técnica”. Sostiene el autor del informe, en primer lugar, que “habría que definir qué es un riesgo normal y para quién, porque obviamente no será igual para un niño que para un

anciano; para un discapacitado que para un saltimbanqui”, concluyendo que “es imposible en este caso”. En segundo lugar, estima que tampoco cabría hablar de un “riesgo de deslizamiento” atribuido a las personas, sino de un “índice de resbaladidad”, ignorando “si existe alguna regulación (...) para aceras de vías públicas”. En tercer lugar, indica que “la única referencia aplicable” que conoce “es la del artículo 10 del Decreto 37/2003 de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 5 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, en los ámbitos urbanístico y arquitectónico, que establece que el pavimento de los itinerarios peatonales debe reunir” diversas “condiciones y especificaciones”, entre ellas, que “será compacto, duro, regular (y) antideslizante”. En cuarto lugar, afirma no tener “claro lo que pueda ser un régimen ordinario de lluvias, por cuanto lo que sí puede ser definido con precisión es el régimen pluviométrico básico anual (...), pero que resulta desconocido en determinados momentos, como tormentas o lluvias intensas, muy habituales en Asturias, como todo el mundo sabe./ Por último, las características de la fuga de agua resultan ser muy indeterminadas, porque no hay posibilidad de medición del caudal, presión, dispersión del flujo hidráulico u otras muchas magnitudes hidrodinámicas, ni de otras propiedades del pavimento no organolépticas, como pudieran ser su grado de permeabilidad, su grado de abrasión, etc., de un modo, al menos, que permitiera aventurar similitudes o divergencias de ambos fenómenos”. En consecuencia, finaliza mencionando que “no (le) resulta posible informar de modo concluyente sobre este asunto”.

El segundo de los informes, suscrito por el Jefe Accidental de la Policía Local el día 26 de junio de 2009, se limita a remitir una fotografía de la zona donde sucedió el accidente, y en la que se encuentran señalizados el sitio donde supuestamente tuvo lugar la caída de la señora al acceder desde su domicilio a la vía pública”, y aquél “donde supuestamente se encontraba la avería de agua”.

En el tercero de los informes, realizado por la Encargada General de Obras con fecha 13 de julio de 2009, se especifica que “en dicha calle, de poco tránsito de vehículos, no existe acera municipal”, que “la zona más pendiente (...) es aproximadamente de un 19%”, con pavimento “de aglomerado”, y que no “dispone de datos concretos” sobre el tiempo en que tardó en repararse la avería, pero, por lo que es habitual en circunstancias similares, calcula que, “desde que se tuvo conocimiento de la misma hasta su reparación, pudo ser entre 12 y 15 días”. Adjunta a su informe tres fotografías del lugar en que se produjeron los hechos. En una de ellas aparecen reseñadas dos averías cercanas, ya reparadas, y se acota el ancho de la vía. En las otras dos se observa la trayectoria que sigue el agua procedente de unos cubos volcados sobre la vía para simular los efectos de aquellas fugas, advirtiéndose que la misma discurre por delante de la fachada que, en la fotografía aportada por la Policía Local, se identifica como domicilio de la interesada.

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 Grado, 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), 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.

El Ayuntamiento de Grado 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 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 8 de octubre de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 2 del mismo mes, 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.

No obstante, advertimos la concurrencia de determinadas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento.

En primer lugar, ha de tenerse en cuenta que el procedimiento se inicia por reclamación de la interesada, presentada el día 8 de octubre de 2007, y así

parece entenderlo el Ayuntamiento en primer término, cuando por iniciativa de la Alcaldía se realizan determinados actos de instrucción. Sin embargo, cuatro meses más tarde, el 8 de febrero de 2008, la propia Alcaldía adopta formalmente un decreto acordando “iniciar el procedimiento” a propuesta del Asesor Jurídico. Con independencia de las formalidades que el Ayuntamiento considere necesarias para el nombramiento del instructor, lo cierto es que en los procedimientos iniciados a solicitud de persona interesada, y éste lo es (artículo 6 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, en relación con el artículo 68 de la LRJPAC), la mera presentación de la reclamación por su parte supone que el procedimiento se ha iniciado sin necesidad de acto formal alguno de la Administración, y ello al margen de lo dispuesto en el artículo 71 de la LRJPAC.

La segunda irregularidad se produce porque no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC (“dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación”), la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Por último, aunque el día 15 de febrero de 2008 -y por tanto transcurridos más de cuatro meses desde la solicitud-, se notifica a la interesada el Decreto 154/08 de la Alcaldía sobre inicio del procedimiento, no cabe entender correctamente cumplido el requisito anterior, dado lo extemporáneo de su remisión, y porque además induce a confusión sobre el *dies a quo* del cómputo del plazo para resolver, y en consecuencia para entender producido el silencio negativo; plazo que ha de contarse, según dispone el artículo 42.3.b) de la LRJPAC, “desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación”.

En cuanto a la instrucción del procedimiento, resulta contrario a los principios de eficiencia y celeridad que el instructor requiera el auxilio del Secretario General de la corporación municipal, y de la propia Alcaldía, para realizar actos de instrucción y notificaciones que, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial, debería efectuar directa y personalmente. Por otra parte, y con independencia de que el instructor pueda solicitar los informes que estime necesarios para resolver (en este caso consideró solicitar informe a la Policía Local y a la Encargada General de Obras), el artículo 10, apartado segundo, del mismo Reglamento, dispone que “En todo caso, se solicitará informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable”. Dado que el instructor en su propuesta de resolución señala desconocer cuánto tiempo tardó en ser reparada la fuga, y argumenta que no se ha “podido constatar (...) la intensidad” de la misma y que “no hay elementos de juicio suficientes para determinar la trascendencia del escape de agua en cuanto a su caudal como a su incidencia sobre la calle”, consideramos que tales elementos fácticos debieron ser objeto de análisis en el informe del Servicio responsable que obligatoriamente ha de ser aportado, de oficio, al procedimiento.

Finalmente, también resulta contrario a los principios de eficiencia y celeridad, y a lo dispuesto específicamente en los artículos 11 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial y 84 de la LRJPAC, que se dé traslado a los interesados (reclamante y compañía aseguradora) de la propuesta de resolución elaborada y del decreto de la Alcaldía acordando solicitar dictamen de este Consejo. La audiencia a los interesados ha de practicarse una vez instruidos los expedientes, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, por lo que su traslado a éstos produce una dilación innecesaria en el procedimiento, y deja en el aire la cuestión de cuáles sean los posibles efectos de ese trámite no previsto en las normas reguladoras del procedimiento. Además, en el traslado de la Resolución de la Alcaldía, por la que se acuerda solicitar dictamen al Consejo Consultivo, se indica a todos los

interesados -incluido en este caso el propio Consejo- que, al tratarse de un acto que pone fin a la vía administrativa, cabe que se interponga contra aquélla recurso potestativo de reposición o directamente contencioso-administrativo, generando de forma objetiva una grave confusión sobre el procedimiento y las posibilidades de reacción de aquellos interesados.

Por último, 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 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

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 139 de la LRJPAC, 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. 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 141 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.- Imputa la interesada a la Administración los daños sufridos como consecuencia de un accidente debido a la existencia de una fuga de agua delante de su vivienda. La realidad de la caída y el lugar en el que la misma se produjo han quedado acreditados por la declaración de dos testigos, constatándose, además, los inmediatos efectos lesivos a través de los informes

emitidos por los servicios públicos sanitarios con motivo de la asistencia prestada a la perjudicada.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si en el referido accidente se dan las circunstancias que permitan reconocer a la reclamante su derecho a ser indemnizada, por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, hemos de analizar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento de un servicio público.

El artículo 25.2 de la LRBRL establece que el municipio “ejercerá, en todo caso, competencias (...) en las siguientes materias:(...) d) (...) pavimentación de vías públicas urbanas”, y “l) Suministro de agua (...); servicios de limpieza viaria”. El artículo 26.1, apartado a), del mismo cuerpo legal precisa que los municipios por sí o asociados deberán prestar, en todo caso, los servicios de limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable y pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado los servicios de abastecimiento de agua y de pavimentación de las vías públicas, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por las mismas.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, es doctrina de este Consejo que el ámbito del servicio público ha de ser definido en términos de razonabilidad. Lo que ha de demandarse del servicio público es una diligencia adecuada para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, lo cual requiere de la Administración aquellas actuaciones que eviten a los transeúntes riesgos innecesarios, siendo responsable, en principio, de la concreción de los que no resultan atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad. Dicho en otros términos, este Consejo ha reiterado que el instituto de la responsabilidad objetiva de la Administración no puede interpretarse como un seguro universal, que traslade a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o

accidentes ocurridos en un espacio público, pero tampoco pueden considerarse los estándares del servicio público como cláusulas de estilo cuya mera invocación permite a la Administración eludir aquella responsabilidad.

En el presente caso entendemos que se dan una serie de circunstancias que conducen a afirmar la existencia de un deficiente respeto del estándar del servicio público exigible.

Este Consejo no alberga duda alguna en torno a las circunstancias concretas en las que se produce el accidente. De una parte, dos testigos declaran que la caída se originó porque la reclamante resbaló en una zona próxima a su vivienda, por donde fluía el agua proveniente de una arqueta municipal, aunque una de ellas, que reconoce una relación de parentesco con la misma, manifiesta no haber presenciado directamente la caída, sino que fue advertida en el acto por otra vecina, y que cuando acudió a prestarle ayuda, la interesada ya se encontraba sentada en el suelo y con la rodilla y los dedos lesionados. Ambas coinciden en señalar que el agua llevaba corriendo en dicho lugar más de tres meses con anterioridad al accidente y que, como consecuencia de esa fuga de agua, el suelo se encontraba resbaladizo.

La instrucción municipal realizada en un primer momento no cuestionó en modo alguno la realidad ni el lugar de la caída, limitándose la Encargada de Obras, en su informe de 26 de octubre de 2007, a reconocer que “efectivamente existía una fuga de agua de la red general en dicho lugar” y que “ya ha sido reparada”. Por su parte, la Policía Local indicó que “ni tuvo conocimiento de dicha caída ni intervino”, por lo que “deviene imposible realizar informe alguno”. Con base en tales hechos, el instructor elabora propuesta de resolución en la que, sin cuestionar la realidad de la caída, niega el nexo causal afirmando desconocer la incidencia del escape de agua sobre las condiciones de la calle, para argumentar posteriormente que “no se originó nada diferente a lo que ocurre naturalmente cuando llueve”.

Este Consejo, vistas las incertidumbres de orden fáctico reflejadas en la propuesta de resolución, solicitó la práctica de una prueba para mejor proveer,

consistente en que se determinasen, con la mayor precisión posible -incluso con fotografías-, las condiciones concretas del lugar del accidente y de la fuga de agua. También instaba a que se justificasen técnicamente las afirmaciones de tal índole vertidas en la propuesta de resolución.

En respuesta a nuestro requerimiento, esa Alcaldía remite tres informes. En el primero, suscrito por el Arquitecto Municipal, se plantea el técnico si la existencia de agua procedente de una fuga de la red de abastecimiento sobre la acera produce un riesgo de deslizamiento similar al que se origina de forma natural cuando llueve, tal y como se afirma en la propuesta de resolución. Pues bien, después de analizar diversas hipótesis que pueden comprometer el resultado de su informe, el técnico deja sin soporte alguno la afirmación realizada por el instructor en la propuesta de resolución, al deducir, escépticamente, que no le “resulta posible informar de modo concluyente sobre este asunto”; conclusión a la que llega tras haber renunciado a averiguar cualquier dato fáctico en relación con la fuga de agua y las características del terreno (aglomerado asfáltico) donde se produjo el accidente, y, eso sí, haciendo gala de que desconoce las circunstancias personales de la perjudicada (a pesar de que obran en el expediente), de que ignora lo que ha de entenderse por régimen ordinario de lluvias, y poniendo de relieve que le resulta ajeno que el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras, en los Ámbitos Urbanístico y Arquitectónico (aprobado por Decreto 37/2003, de 22 de mayo) -norma que un funcionario público esta obligado a conocer y aplicar-, exige, en su artículo 10, que el pavimento de los itinerarios peatonales reúna la condición de ser “antideslizante”, por lo que, para comprobarlo, resulta habitual referirse al denominado “índice de deslizamiento o de fricción”.

Resulta patente la inutilidad de un informe de esta naturaleza, pues nada aporta a la instrucción del procedimiento y en nada contribuye a la “determinación, conocimiento y comprobación” (artículo 7 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial) de los datos en virtud de los cuales ha de

resolver la reclamación el Ayuntamiento al que debe servir el funcionario público informante.

El segundo de los informes aportados figura suscrito por el Jefe Accidental de la Policía Local y relata que “una patrulla (...) se ha personado en el (...) lugar habiendo obtenido” una fotografía sobre la que se indican la vivienda de la interesada, el punto donde “supuestamente” se produjo la caída “al acceder desde su domicilio a la vía pública” y el “lugar donde supuestamente se encontraba la avería de agua”. En definitiva, tras realizar averiguaciones en junio de 2009, la Policía Local da cuenta de determinadas cuestiones de hecho sobre las cuales, en abril de 2008, le resultaba “imposible realizar informe alguno”. En la fotografía se observa que la vivienda de la interesada, desde la que se accede directamente a la carretera, sin acera o itinerario específico peatonal; que la carretera tiene una fuerte pendiente, y que entre la carretera y la vivienda brota la maleza de forma apreciable, localizándose la avería (que la Policía califica de supuesta, aunque ya había sido reconocida en octubre de 2007 por la Encargada General de Obras) en una zona muy cercana a la vivienda.

Por último, informa nuevamente la Encargada General de Obras, que da cuenta ahora de la existencia de dos averías (desconocemos si coincidentes en el tiempo, o sucesivas), una de ellas más alejada de la vivienda de la interesada que la señalada por la Policía Local; del ancho de la calle (4,25 metros); de la pendiente (19%), y de que “no existe acera municipal”. En cuanto al tiempo de reparación, desconoce datos concretos, pero conjetura que se tardó en solucionar el problema “entre 12 y 15 días”, por “comparativa” con otras averías de similares características. En una actitud encomiable, tras practicar una prueba empírica consistente en el volcado de cubos de agua sobre la vía desde el lugar más alejado a la vivienda, muestra gráficamente la esorrentía de la fuga de agua, en la que puede observarse que discurre por las inmediaciones de la vivienda de la reclamante, lo que, entre otras causas, puede explicar la prosperidad de la referida maleza. Finalmente, sobre el caudal

vertido en aquellas averías, lo supone mínimo, indicando que “la presión del agua basculada probablemente ha sido superior a la que en su momento afloraba de dicha avería”. Adjunta a su informe tres fotografías.

Con todo este material hemos de formar nuestro juicio, en primer lugar, sobre los hechos acontecidos y, posteriormente, su posible nexo causal con la actividad o inactividad municipal. A la vista de lo actuado, hay que dar por probado que la interesada cayó al acceder desde su vivienda a la carretera (así lo afirma la Policía Local), en una fecha en la que, por delante de aquélla, corría el agua procedente de una, acaso dos, averías de la red general de abastecimiento (como atestigua la Encargada General de Obras y la ingeniosa prueba gráfica que aporta), y, aunque existe discordancia entre las testigos y la propia Encargada General de Obras, también hemos de dar por acreditado que el agua fluyó por la zona durante más de tres meses antes del accidente, de una parte, porque así se declara y, de otra, porque la Encargada se contradice en sus informes (dando cuenta de una o dos averías) y no refiere datos reales del caso concreto, sino que acude a términos de comparación con otros supuestos similares. Asimismo, resulta probado que en la zona donde sufrió la caída la reclamante (delante de su vivienda), el pavimento se encontraba resbaladizo (y aunque desconocemos las causas intrínsecas, pudiera ser debido a la aparición de verdín, a la degradación del asfalto o a una conjunción de ambas causas), dado que así lo afirman también las testigos y no ha resultado contradicho a lo largo de la instrucción del procedimiento, ni en ninguno de los informes ampliatorios solicitados por este Consejo.

Dados estos hechos, no albergamos duda alguna sobre la existencia de un nexo causal, directo y exclusivo, entre la caída y el servicio público municipal, toda vez éste no se adecuó al estándar razonablemente exigible, al no haberse acometido, durante más de tres meses, la reparación de una avería en la red general de abastecimiento, convirtiendo así un riesgo (el flujo continuo de agua en un paraje que carece de aceras y de fuerte pendiente) en un peligro cierto, materializado en la caída de la reclamante.

SÉPTIMA.- Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, procede valorar ahora la cuantía de la indemnización solicitada.

La interesada pide una indemnización de cincuenta mil euros (50.000 €), tal parece que a cuenta “de la información médica necesaria”, pero sin aportar justificación alguna de tan desproporcionado importe en relación con los daños acreditados. En realidad, justifica una asistencia sanitaria prestada en Urgencias del Centro de Salud Grado, de fecha 2 de octubre de 2007, en la que se le diagnostica “contusión parrilla costal dcha. Esguince 4º-5º dedo mano dcha. Contusión pierna dcha. con hematoma en rodilla y cara externa de pierna”; otra recibida en el Hospital Universitario Central de Asturias el día 5 de octubre de 2007, en la que se aprecia un traumatismo en el hemitórax derecho, sin más prescripción que un calmante, y una última, de este mismo centro, de fecha 17 de ese mes en la que se observa dolor e impotencia funcional en los dedos III y IV de la mano derecha, habiéndosele recomendado tratamiento antiinflamatorio y antiálgico durante 10 días. Dado que la caída se produjo el día 2 de octubre, a la vista de esta documentación podemos considerar acreditadas dichas lesiones y que las mismas perduraron hasta el día 27 de octubre, momento en el que finalizaría el tratamiento, es decir durante 25 días. Por otro lado, teniendo en cuenta que la lesión únicamente afectó a dos dedos de la mano derecha, a falta de otras pruebas o justificantes que debió aportar la propia perjudicada, estimamos que ello no le impidió la realización de las tareas fundamentales de su actividad habitual.

Para el cálculo de la misma, parece apropiado valerse del baremo establecido al efecto en el Texto Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor (aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre), que, si bien no resulta de aplicación obligatoria, viene siendo generalmente utilizado, con carácter subsidiario, a falta de otros criterios objetivos. En definitiva, este Consejo

Consultivo considera indemnizables 25 días, no hospitalarios, ni impeditivos, a razón de 28,65 €/día, según las cuantías actualizadas por Resolución de 20 de enero de 2009, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, lo que totalizan setecientos dieciséis euros con veinticinco céntimos (716,25 €).

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Grado y, estimando parcialmente la reclamación presentada por, indemnizarla en la cuantía de setecientos dieciséis euros con veinticinco céntimos (716,25 €)."

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 GRADO.