

Expediente Núm. 172/2011
Dictamen Núm. 15/2012

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 26 de enero 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 7 de junio de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por los daños y perjuicios sufridos en una finca de su propiedad a consecuencia de un corrimiento de tierras.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 10 de noviembre de 2010, el reclamante presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en la finca “denominada” -sita en Barros, concejo de Langreo, y propiedad de la comunidad de herederos de la que forma parte- el día 16 de junio de 2010, al producirse un corrimiento de tierras causado por

“las lluvias” que acaecieron “ese día y, principalmente, por la defectuosa ejecución en la conservación y reparación” del camino vecinal de titularidad municipal lindante con dicha finca en su parte oeste.

Señala que los daños ocasionados fueron “pérdida de capa vegetal y subsuelo de 250 metros cuadrados de finca./ Pérdida de 10 frutales en plena producción./ Obturación y destrozo de 20 metros de tubería de desagüe./ Destrucción de 8 metros de cierre”, además de “otros perjuicios (...)”, como son las obras necesarias para la devolución de la finca a la situación anterior, la pérdida de la producción de manzana de este año y el tiempo que llevará devolver la finca a la situación anterior”.

Concluye, de acuerdo con el informe pericial que adjunta, que la “causa de los daños es la mala ejecución y conservación del camino, que no fue capaz de aguantar las lluvias de ese día”.

Solicita una indemnización por importe de treinta y dos mil doscientos sesenta y cinco euros con sesenta y un céntimos (32.265,61 €), que desglosa en los siguientes conceptos: la reparación de los desperfectos, 19.265,61 €; pérdida de la producción de manzana, 3.000 €, y daños morales, 10.000 €.

Adjunta copia de la siguiente documentación: a) Certificado de defunción del padre del reclamante, anterior propietario de la finca. b) Certificado notarial donde consta tramitada la declaración de herederos. c) Informe pericial, realizado por un Ingeniero Técnico Agrícola en julio de 2010, en el que se indica que “el camino tiene una pronunciada pendiente (...) y en él se han realizado obras de construcción del firme” consistentes en “el hormigonado del camino en varios tramos, dando al mismo una pendiente para evacuar el agua hacia los laterales. En ningún tramo del camino se han realizado las correspondientes cunetas, zanjas y acequias de canalización de agua que permitan su evacuación de forma ordenada”. Además, el hormigonado hace que “el agua circule en su superficie y en gran cantidad, pues el terreno no puede absorber la misma, haciéndose necesarias obras auxiliares, como (...) la construcción de acequias, badenes, entubados, etc.”. Manifiesta que “las grandes tormentas de agua del mes de junio convirtieron el camino en un

torrente que expulsaba las aguas fuera de la zona de rodadura hacia los laterales” y que “al circular incontroladamente provocó filtraciones por debajo de la zona hormigonada entre el talud y el camino, ya que la cuneta al no estar realizada de forma correcta o ser inexistente en muchos casos no tenía capacidad para evacuar el agua”, lo que causó “el reblandecimiento de una faja de terreno de la finca que, una vez llegado al punto de saturación, se deslizó provocando el arranque de los árboles y la pérdida de suelo por desplazamiento hacia la zona este de la finca”.

2. Con fecha 24 de diciembre de 2010, el Jefe de los Servicios Operativos del Ayuntamiento de Langreo informa que “en ningún momento las obras de pavimentación del camino, realizadas en sextaferia hace (...) (más de ocho años), pueden ser la causa del deslizamiento (...). La intensidad de las lluvias fue tan enorme que sus consecuencias no solo pueden apreciarse en este caso sino en infinidad de deslizamientos” producidos en el concejo. No obstante, añade, se procedió a “la elaboración de un proyecto técnico para eliminar el problema que se denuncia”, que ya ha sido licitado y adjudicado.

3. El día 26 de enero de 2011, se comunica al interesado 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 la instructora del procedimiento.

4. Con fecha 10 de febrero de 2011, la Instructora remite a la correduría de seguros una copia del expediente de responsabilidad patrimonial. El día 2 de marzo de 2011, la correduría de seguros presenta un escrito en el registro municipal en el que considera que ninguna responsabilidad es imputable al Ayuntamiento de Langreo por los hechos que motivan la reclamación.

5. El día 10 de marzo de 2011, se notifica al interesado la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, “a fin de que pueda examinar el

expediente, solicitar las copias que del mismo interese, formular las alegaciones y aportar las pruebas que estime pertinentes”.

6. Con fecha 22 de marzo de 2011, el perjudicado presenta en el registro municipal un escrito de alegaciones en el que se reafirma en los términos de su reclamación inicial y sostiene que la manifestación del Jefe de los Servicios Operativos de que la pavimentación del camino se llevó a cabo hace más de 8 años “carece de fundamento”, pues se realizó “con posterioridad al mes de abril de 2009”. Añade que en la memoria del “proyecto de reparación de caminos rurales en (...)”, aprobado por la Junta de Gobierno del Ayuntamiento de Langreo el día 21 de septiembre de 2010, se expresa que “se pretende el realce de las losas, recogiendo el agua de los bordes para que no siga socavando los viales y conducirlo por cunetas laterales hasta el desagüe natural de los mismos” y “evitar los desplazamientos de tierras futuros de efectos imprevisibles”. Solicita, “como prueba documental”, que se proceda a unir una “copia completa del expediente municipal” relativo al “proyecto de reparación de caminos rurales en y”, que adjunta.

7. El día 12 de abril de 2011, el Jefe de los Servicios Operativos emite informe en el que insiste en que “la intensidad de las lluvias fue tan enorme que sus consecuencias tuvieron repercusión en numerosos núcleos del concejo, por lo que el Ayuntamiento se vio en la necesidad de aplicar un plan de emergencia que eliminara (...) los efectos del temporal”, y que “dentro de este plan se contempló la elaboración de un proyecto de reparación de caminos rurales en y al objeto de restituir a su estado primitivo los desperfectos ocasionados” y proporcionar una “solución al problema planteado por el temporal de lluvias en los accesos, cuyo colapso, sin una intervención, era inminente”.

8. Con fecha 10 de mayo de 2011, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Langreo formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al

considerar que los daños reclamados fueron producidos por “unas inundaciones generalizadas en las cuales el Ayuntamiento tuvo que soportar también cuantiosos daños”, concurriendo “fuerza mayor”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de junio de 2011, registrado de entrada el día 14 del mismo mes, V. E. 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.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.1, en relación con el artículo 31.1.a), de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), estaría 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.

No obstante, no consta acreditada en el procedimiento la legitimación con la que el mismo dice actuar en cuanto integrante de una comunidad hereditaria, ya que no se prueba la titularidad del causante sobre la finca afectada. Tal acreditación de la legitimación no ha sido requerida por la Administración, quien tramita el procedimiento sin cuestionar ya la condición de interesada de la citada comunidad, debiendo advertirse que, si en el pronunciamiento de fondo se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique que la comunidad hereditaria ostenta derechos sobre la finca mencionada.

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 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 10 de noviembre de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 16 de junio de 2010, 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, advertimos que con posterioridad al trámite de audiencia se ha incorporado al expediente un nuevo informe del Jefe de los Servicios Operativos municipales, sin que exista constancia de que el mismo haya sido trasladado al interesado al objeto de posibilitar su derecho a formular alegaciones. Ahora bien, y a pesar de que tal práctica resulta contraria a lo dispuesto en el artículo 84.1 de la LRJPAC, dado que el contenido del mencionado informe coincide, en lo sustancial y a salvo de lo que constituye respuesta y análisis de las alegaciones del reclamante, con el suscrito por el mismo órgano con anterioridad a la apertura del trámite de audiencia, cuya argumentación reproduce la propuesta de resolución, consideramos que no se ha producido indefensión al perjudicado, lo que haría innecesaria la retroacción de las actuaciones por este motivo.

Por su parte, y en lo que se refiere a la propuesta de resolución, debemos traer a colación el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre. Su artículo 172 establece que, en los expedientes, informará el Jefe de la Dependencia a la que corresponda tramitarlos. Según el artículo 175 del mismo reglamento, "Los informes para resolver los expedientes se redactarán en forma de propuesta de resolución y contendrán los extremos siguientes: a) Enumeración clara y sucinta de los hechos. b) Disposiciones legales aplicables y alegación razonada de la doctrina, y c) Pronunciamientos que haya de contener la parte dispositiva". En poco se compeadece esta exigente regulación con la denominada propuesta de resolución que se somete a nuestro dictamen, carente del sentido y soporte requeridos por los mencionados preceptos legales y huérfana de cualquier referencia a las disposiciones legales que se han aplicado.

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 43.3, 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.- El reclamante interesa una indemnización por los daños ocasionados en su finca como consecuencia de un deslizamiento de tierras provocado por la entrada de agua proveniente de un camino de titularidad municipal.

La realidad de los daños, consistentes en “arranque de (...) árboles” y “pérdida de suelo”, entre otros, consta en un informe pericial privado aportado por el reclamante, sin que se pongan en duda por la Administración -pese a advertirse que dicho informe presenta dos fechas contradictorias (“julio de 2010” en su portada y “abril de 2010” junto a la firma, anterior por tanto esta última a los hechos)-, por lo que debemos considerar acreditada la efectividad de esos perjuicios, cuya valoración económica realizaremos en caso de apreciar la concurrencia de los requisitos que originan la responsabilidad de la Administración.

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.

El interesado sostiene, con base en el informe pericial que aporta, que los daños en la finca fueron causados a "consecuencia de las lluvias que se produjeron" y "principalmente por la defectuosa ejecución en la conservación y reparación que se realizó del camino (...), que no fue capaz de aguantar las lluvias de ese día" -16 de junio de 2010-. Concreta las deficiencias existentes en la "incorrecta pavimentación del camino con hormigón, con pendientes erróneas, sin cunetas y sin ningún medio que ordene su evacuación".

A la vista de lo dispuesto en el artículo 25.2 de la LRBRL, corresponde a la Administración municipal prestar el servicio público de conservación de caminos y vías rurales, de modo que se garantice, en términos de razonabilidad, la seguridad de los usuarios de la vía y la no afectación a los predios colindantes.

Por su parte, el Servicio municipal competente informa que fue "la intensidad de las lluvias" la responsable del deslizamiento de tierras que provocó los daños, como en otros casos acaecidos en el concejo a raíz del mismo fenómeno atmosférico, cuya incidencia reconocen ambas partes, por lo que entendemos que ha quedado probado que en la producción del daño ha intervenido el citado episodio climatológico, calificado por el Ayuntamiento en la propuesta de resolución como un supuesto de "fuerza mayor".

El encuadramiento, por parte de la Administración, de la causa natural origen de los perjuicios producidos dentro del concepto de "fuerza mayor" nos lleva a recordar que en los casos de fuerza mayor "hay una determinación irresistible y exterioridad, indeterminación absolutamente irresistible, es decir aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista, de tal modo que la causa productora de la lesión ha de ser ajena al servicio y al riesgo que le es propio" (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª), tratándose de una situación

“extraordinaria, inevitable o imprevisible” (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª). En tales supuestos “queda automáticamente excluida la aplicación del artículo 139.1” de la LRJPAC (Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª).

Sin embargo, no podemos obviar que, dado el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración, “la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor” corresponde a la Administración, “pues no sería objetiva aquella responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquella cuyo reconocimiento estuviera condicionada a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia” (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2003, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 6.ª).

En el supuesto que nos ocupa, la Administración se limita a enunciar que “la intensidad de las lluvias fue tan enorme” que provocó sucesos similares al descrito en la reclamación en otras partes del municipio. La notoriedad de la existencia de un episodio meteorológico extraordinario en las fechas mencionadas -junio de 2010-, con fuertes precipitaciones cuyas graves consecuencias se manifestaron en diversos puntos del territorio de la Comunidad Autónoma, no obsta la necesidad de acreditar con el debido rigor la prueba de tales circunstancias, al ser el Ayuntamiento quien alega la fuerza mayor como causa de exoneración de la posible responsabilidad.

En definitiva, considera este Consejo que no se han incorporado al expediente elementos de juicio necesarios para efectuar un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión, por lo que debe recabarse el informe de un centro meteorológico oficial en el que consten las circunstancias concretas del temporal sufrido el día 16 de junio de 2010 en el Concejo de Langreo, para probar, en su caso, el carácter de fuerza mayor que se le atribuye.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta planteada; que debe retrotraerse el procedimiento al momento en el que debió incorporarse el informe de un centro meteorológico y, una vez practicado el trámite de audiencia y formulada nueva propuesta de resolución, recabar de este Consejo el preceptivo dictamen.”

V. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.