

Expediente Núm. 205/2017
Dictamen Núm. 245/2017

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 28 de septiembre de 2017, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 13 de junio de 2017 -registrada de entrada el día 21 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo formulada por, por lesiones sufridas tras una caída en la vía pública a causa de un vertido de aguas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 8 de junio de 2016, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Ayuntamiento de Langreo, donde se registra de entrada el día 16 de junio de 2016- por los daños sufridos a consecuencia de una caída en la avenida, de

la ciudad de Langreo, "el día 30 de mayo de 2015 sobre las 13:15 horas (...), cuando bajando de la acera (...), y al disponerse a cruzar, resbaló por el estado de la vía pública debido al vertido de agua procedente de la ladera de la finca colindante".

Invoca una "falta de atención o cuidado en el mantenimiento necesario para la existencia de una mínima seguridad que evitara" el siniestro. Señala que un vecino presenció el accidente y avisó a la Policía Local, que levantó atestado.

Añade que a resultas del siniestro sufrió "una fuerte contusión en la pierna y hombro derecho", y fue asistido en el Centro de Salud, presentando "erosión en rodilla y policontusiones", siendo atendido posteriormente en el Hospital, en el que se le detectan "severos signos degenerativos" en articulaciones, estando pendiente de varias pruebas.

Propone prueba documental, aportando informe de atención urgente del Centro de Salud (en el que consta la asistencia el día del siniestro por "dolor en cuello, hombro derecho", con valoración de "erosión en rodilla y (...) policontusiones"), así como informe del Hospital, fechado el 22 de abril de 2016 (en el que figura el hallazgo, tras "RM de hombro derecho", de "severos signos degenerativos" en articulaciones), y el atestado de la Policía Local, en el que los agentes constatan que el día y hora del siniestro reciben un aviso y acuden al lugar de los hechos -confluencia entre las calles avenida y-, donde el accidentado les relata que "bajando por la acera de la avda. (...), y al disponerse a cruzar (...), a consecuencia del vertido de agua procedente de la ladera de la finca lindante (...), resbaló precipitándose al suelo, ocasionándosele rasguños en su pierna derecha, quejándose, asimismo, de dolencias en un hombro", añadiendo los agentes informantes que "el afectado estaba, prácticamente en su totalidad, rebozado en barro", y adjuntan fotografías.

2. Mediante Resolución de 12 de julio de 2016, la Concejal Delegada de Régimen Interior del Ayuntamiento de Langreo nombra instructora y secretaria

del procedimiento y acuerda "tramitar la reclamación". En sus antecedentes consta la indicación del plazo para la resolución y el silencio negativo "si transcurrido el plazo señalado no se ha dictado y notificado la decisión". Dicha resolución se comunica al interesado el 21 de julio de 2016.

3. Requerido el accidentado para la cuantificación del daño, su representante presenta un escrito el 16 de julio de 2016 en el que se consideran 328 días improductivos y 12 puntos de secuelas, con un factor de corrección del 10 %, ascendiendo el montante reclamado a "30.548,68 €". Se añade que el afectado está pendiente de nuevos informes médicos que se aportarán al expediente en cuanto se hallen a su disposición.

4. Mediante oficio de 22 de junio de 2016, la Secretaria del procedimiento traslada una copia de la reclamación a los Servicios Operativos y a la Policía Local, solicitándoles un informe al respecto.

El Jefe en Funciones de la Policía Local del Ayuntamiento de Langreo remite, el 23 de junio de 2016, el informe ya aportado por el actor junto a su escrito inicial.

El 23 de septiembre de 2016, el Jefe de los Servicios Operativos informa que "se ha comprobado que se trata de aguas de escorrentía provenientes de los terrenos situados en cotas superiores./ En épocas de lluvias es normal que el pavimento presente zonas resbaladizas, máxime en las proximidades de terrenos sin urbanizar como el que nos ocupa, lo que requiere extremar las precauciones a la hora de circular por estas vías".

5. Con fecha 27 de septiembre de 2016, la Secretaria del procedimiento notifica la reclamación a la compañía aseguradora del Ayuntamiento de Langreo, solicitándose por esta que se incorpore al expediente la documentación clínica que soporta el *quantum* reclamado. Requerido para ello el interesado, aporta a las actuaciones diversa documentación médica que incluye una solicitud de

tratamiento rehabilitador, dirigida al Hospital por el Centro de Salud y fechada el 17 de julio de 2015, y un informe del Servicio de Traumatología de 22 de julio de 2016 que describe "dolor cronificado (en) hombro derecho", ofreciéndose al paciente "tratamiento quirúrgico, que rehúsa", indicando nueva consulta "si empeoramiento severo o decide someterse a intervención". Remitida la nueva documentación a la aseguradora, la referida entidad emite un informe el 7 de marzo de 2017 en el que razona que, no mediando controversia de orden fáctico, no procede reconocer la responsabilidad solicitada, pues tal como se aprecia en las fotografías que se adjuntan, "se trata de un entronque entre dos vías municipales cuyo suelo es de hormigón basto, de nula resbaladidad". Asimismo se acompaña pericial médica en la que se advierte que buena parte de las lesiones reclamadas no son de origen traumático, sino degenerativo previo.

6. Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio de 14 de marzo de 2017, el representante del interesado presenta el día 30 de ese mismo mes un escrito de alegaciones en el que insiste en su "reproche al servicio de mantenimiento de las calles públicas", y reduce la compensación reclamada a veinticuatro mil doscientos treinta dos euros con treinta y nueve céntimos (24.232,39 €).

7. Con fecha 15 de marzo de 2017, la Secretaria del procedimiento solicita a los Servicios Operativos municipales un informe complementario sobre la zona en la que se produce la caída, incorporándose un nuevo informe en el que el Jefe de los Servicios Operativos expresa que en aquel punto se interrumpe la acera para cruzar la calle que confluye, "no existe paso de peatones ni alternativa al trayecto./ La zona está calificada en el PGO como urbana", y "no se conocen otras caídas de iguales o similares características" en el entorno, acompañándose una fotografía que revela que se trata de una superficie hormigonada con varias tapas de registro y una alcantarilla en la vertiente

inferior, si bien no se aprecian otros sumideros destinados a recoger el agua que desciende por el camino que confluye con la vía principal.

8. El día 28 de abril de 2017, la Instructora del procedimiento solicita un informe complementario sobre “si la vía municipal cuenta con los adecuados sistemas o cunetas de drenaje” y si debe requerirse a la propiedad (de los predios superiores) algún tipo de obra.

Con fecha 15 de mayo de 2017, el Jefe de los Servicios Operativos indica, con reportaje fotográfico, que “la presencia de agua como consecuencia de la escorrentía de las fincas colindantes es un fenómeno que difícilmente se podría evitar con alguna obra, más allá de recoger estas y conducir las al saneamiento, tal y como se encuentran en estos momentos”.

9. Evacuado un nuevo trámite de audiencia, acompañado de un índice de documentos en el que se incluyen los novedosos, el interesado presenta un escrito de alegaciones, el 13 de junio de 2016, en el que se reitera en las consideraciones de su escrito anterior.

10. El día 13 de junio de 2017, la Instructora del procedimiento eleva propuesta de resolución en la que resume los hechos y los fundamentos jurídicos de la reclamación de responsabilidad patrimonial. Tras reproducir los razonamientos del informe remitido por la aseguradora del Consistorio, propone desestimar la reclamación “al no quedar acreditado el nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento de los servicios públicos”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de junio de 2017, 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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación del interesado registrada en el Ayuntamiento de Gijón con fecha 8 de junio de 2016, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJPAC, 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 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 junio de 2016, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 30 de mayo de 2015, pero se invocan lesiones o secuelas cuyo alcance no está determinado, y así se acredita mediante informe del Servicio de Traumatología de 22 de julio de 2016 (que describe "dolor cronificado en hombro derecho", ofreciéndose al paciente "tratamiento quirúrgico, que rehúsa"), 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 Responsabilidad Patrimonial. Procedimiento de tramitación al que, en virtud de la disposición adicional duodécima de la LRJPAC, en redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y de la disposición adicional primera del citado Reglamento, están sujetos las

entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, sean estatales o autonómicos, así como las demás entidades, servicios y organismos del Sistema Nacional de Salud y de los centros sanitarios concertados con ellos.

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 que en el curso del procedimiento cuantifica el daño, e incluso modifica su cuantía en el trámite de audiencia, una persona en representación del reclamante; representación que no consideramos acreditada de manera adecuada, según lo dispuesto en el artículo 32, apartado 3, de la LRJPAC. Al respecto, este Consejo ya ha señalado en anteriores ocasiones -por todas, Dictámenes Núm. 279/2016 y 14/2017- que determinados actos de los interesados, entre ellos la fijación de la petición indemnizatoria, requieren la acreditación de la representación, bien confiriéndose esta ante el funcionario correspondiente *-apud acta-* o bien a través de poder notarial.

Finalmente, 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.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por el interesado al caer en la avenida de la ciudad de Langreo, “cuando bajando de la acera (...), y al disponerse a cruzar, resbaló por el estado de la vía pública debido al vertido de agua procedente de la ladera de la finca colindante”.

El atestado de la Policía Local -personada en el lugar de los hechos- y el informe de atención urgente del Centro de Salud que aporta el reclamante acreditan la realidad de la caída y de unas consecuencias dañosas (“policontusiones”), abstracción hecha de la valoración que merezcan.

Ahora bien, la existencia de un daño subsiguiente al resbalón no significa por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Langreo, 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, hemos de verificar si los daños resultan imputables al Ayuntamiento en cuanto titular de la vía donde se produjo el accidente.

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 otros equipamientos de su titularidad”, 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 alcantarillado y pavimentación de las vías públicas. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública y la red de evacuación de pluviales, en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia

suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

El interesado manifiesta en su reclamación que la caída tuvo lugar cuando “resbaló por el estado de la vía pública debido al vertido de agua procedente de la ladera de la finca colindante”, constatándose en el informe de la Policía Local que él mismo aporta que en el momento del accidente había descendido de la acera a la calzada -ya que aquella se interrumpía en la confluencia con otra vía-, y que el pavimento se encontraba embarrado a consecuencia de vertidos procedentes de predios superiores. En mérito a estas circunstancias -que no se discuten- el accidentado formula un abstracto “reproche al servicio de mantenimiento de las calles públicas”, sin concretar el estándar o elemento que indebidamente se omite.

Por su parte, los Servicios Operativos municipales comprueban, a tenor de su primer informe, que “se trata de aguas de escorrentía provenientes de los terrenos situados en cotas superiores”, y que en “épocas de lluvias es normal que el pavimento presente zonas resbaladizas, máxime en las proximidades de terrenos sin urbanizar como el que nos ocupa, lo que requiere extremar las precauciones a la hora de circular por estas vías”. En sus posteriores informes el Jefe de los Servicios Operativos detalla que en el punto en el que se interrumpe la acera para cruzar la calle que confluye “no existe paso de peatones ni alternativa al trayecto”, que la zona “está calificada en el PGO como urbana” y que “no se conocen otras caídas de iguales o similares características” en el entorno, adjuntándose una fotografía que revela que se trata de una superficie hormigonada con varias tapas de registro y una alcantarilla en la vertiente inferior, sin que se observen otros sumideros para la recogida de aguas aparte de la citada alcantarilla, si bien se apunta que “la presencia de agua como consecuencia de la escorrentía de las fincas colindantes es un fenómeno que difícilmente se podría evitar con alguna obra,

más allá de recoger estas y conducir las al saneamiento, tal y como se encuentran en estos momentos". También la compañía aseguradora del Consistorio aporta un reportaje fotográfico en el que se observa que se trata de un entronque entre dos vías municipales cuyo suelo es de hormigón basto.

En definitiva, no manifestándose en este supuesto divergencia alguna de orden fáctico, debe considerarse que el percance tiene lugar en una franja de la vía revestida de un pavimento -hormigón basto- óptimo para evitar los resbalones, y en un entorno dotado de servicio de alcantarillado, aunque próximo a espacios sin urbanizar en los que no consta la ejecución de obras que hayan alterado la vertiente natural, siendo un fenómeno corriente la presencia de aguas como consecuencia de la escorrentía de los predios superiores -acaso arrastrando también tierra en su curso-, pero sin que se objetive una acumulación de agua o barro que genere un peligro cierto al viandante o reclame una mejora necesaria en las redes de evacuación. En esas condiciones, estima este Consejo Consultivo que el vago reproche que efectúa el reclamante a la Corporación municipal no se sostiene, pues la Administración cumple con el servicio de alcantarillado, mantiene un pavimento antideslizante y no introduce elemento alguno que agrave el riesgo de caídas en las jornadas de lluvia.

En consecuencia, entendemos que no ha quedado probado que el Ayuntamiento de Langreo hubiera incumplido el estándar de funcionamiento del servicio público de mantenimiento de la vía, por lo que las consecuencias del accidente sufrido no resultan imputables a la Administración municipal, ya que nos encontramos ante la concreción del riesgo general que asume cualquier persona cuando transita por la vía pública. Lo que ha de demandarse del servicio público es que no transforme, por su acción u omisión, un mínimo riesgo en peligro, o sea, un daño altamente improbable en un daño eventual, aunque no sea inminente, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa

de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

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

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LANGREO.