

En Logroño, a 27 de julio de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**54/06**

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Quel, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por D<sup>a</sup> María Luisa E.H. contra la citada Corporación Local, como consecuencia de una caída producida por la existencia de un socavón en el pavimento de la calzada.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El 16 de junio de 2005, se registra de entrada, en el Ayuntamiento de Quel, una reclamación firmada por la Sra. E. H., en virtud de la cual viene a reclamar las indemnizaciones que sean pertinentes por los daños y lesiones sufridas, causados por su caída en un socavón existente en el pavimento de la calzada. En su escrito detalla la forma de la caída que tuvo lugar el 31 de mayo de 2005.

Adjunta a su petición inicial, la cita para rehabilitación concedida por la Fundación del Hospital de Calahorra, el diagnóstico emitido el 13 de junio de 2005, y el informe de asistencia a Urgencias, el mismo día en que se produjo el accidente, el 31 de mayo de 2005.

## **Segundo**

Mediante Providencia de 22 de junio de 2005, se le requiere a la reclamante al amparo del artículo 71 de la Ley 30/1992, para que subsane su solicitud, en los siguientes extremos: i) identificar el medio preferente para efectuar las notificaciones; y ii) especificar las lesiones producidas y la presunta relación de causalidad entre éstas y el funcionamiento del servicio público, así como la evaluación económica de la responsabilidad patrimonial, si fuera posible.

Este requerimiento es cumplimentado por la Sra. E. con fecha de entrada en el Registro de la Corporación el 8 de julio de 2005.

## **Tercero**

El 12 de agosto de 2005, por Providencia del Alcalde, se acuerda admitir a trámite la reclamación, ordenar la incoación del expediente, designar instructor y secretaria, y proceder a comunicar a su Compañía aseguradora, C., la existencia de dicha reclamación.

En este mismo acto de trámite se da satisfacción a las exigencias de comunicación impuestas en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

## **Cuarto**

El 19 de julio de 2005, el Alcalde de la Corporación dirige atento oficio a la mercantil *A. del N., SA (ANSA)* para que le informe sobre lo ocurrido en la vía pública y el estado en que se encontraba el día del siniestro. Con fecha de 6 de octubre el responsable informa al Ayuntamiento de Quel, lo siguiente:

*“En relación al tema de referencia, este Servicio Municipal de Aguas, tiene a bien informar que, en la fecha 9-11-2004, se localizó una avería en la red de distribución de agua potable en la calle avenida del Ferrocarril nº 10 de Quel; que, ese mismo día, un operario de A. del N. reparó totalmente la avería y que, como consecuencia de tal reparación, no se produjo ningún «socavón» en la citada calle. Lo único observable es un desnivel de escasos centímetros de profundidad. Así mismo, se quiere dejar constancia de que los hechos relatados se desprenden de los testimonios del operario que intervino en las tareas relacionadas con el suceso, puesto que el técnico que suscribe no prestaba sus servicios en esta empresa en el momento en que se sucedieron los mismos”.*

### Quinto

El 14 de agosto de 2005, el Instructor del expediente acuerda requerir a D. Francisco M.R. y a su compañero de trabajo, testigos de los hechos, para que comparezcan en las dependencias municipales a efectos de tomarles declaración en tal concepto. D. Francisco M.R. declaró a tal respecto en los siguientes términos:

*“(...) Yo no vi en el momento en que cayó, sino únicamente dónde estaba caída en el suelo (...), Yo creo que no fue una caída, a mi parecer, fue un desvanecimiento o desmayo, pero eso si que no lo puedo asegurar, puesto que lo que realmente vi es una señora tendida en la calzada”.*

### Sexto

El 14 de agosto de 2003, se requiere al Arquitecto Municipal para que informe sobre el estado de la calzada donde se produjo el hecho causante de los daños alegados por la reclamante. El Arquitecto municipal emite su informe el 17 de agosto de 2005, especificando literalmente cuanto sigue:

*“En el socavón denunciado, se había producido una avería en la red de abastecimiento municipal. Como consecuencia de la misma, parece ser que se había asentado el terreno, produciendo un ligero hundimiento en el asfalto.*

*Posteriormente se arregló la avería, para lo cual, hubo que hacer un agujero hasta la red. Dicho agujero se tapó con hormigón, para después terminarlo con asfalto a nivel de la calzada existente. Entre que se realizaron las obras de asfalto, quedaba en el lugar de la avería un desnivel de unos 4 centímetros entre el hormigón y el asfalto. Se desconoce si el día de la caída fue cuando estaba la calle con este desnivel, ya que en las fotos presentadas por la reclamante se puede apreciar que ya ha sido ejecutado el asfalto, quedando a nivel del de la calzada.*

*Por otro lado, señalar que la avenida del Ferrocarril en esa zona, dispone de una calzada terminada con asfalto de dos sentidos de circulación de 7 metros de anchura; dos franjas de aparcamiento a ambos lados de la calzada, terminadas con hormigón, y con una anchura de 2 metros cada una, y separadas del asfalto por una rígora de hormigón donde se recogen las aguas pluviales. Y, a ambos lados de la calle, existen sendas aceras con una anchura de 1,5 metros cada una aproximadamente, separadas de los aparcamientos con bordillo de hormigón y terminadas con baldosa hidráulica.*

*En las fotos presentadas por la reclamante también se aprecia, que la avería está en la calzada, en el carril de circulación destinado a vehículos”.*

### **Séptimo**

Por escrito de 6 de septiembre de 2005, el Instructor requiere a la reclamante para que determine la curación o el alcance de las secuelas a tenor de lo dispuesto en el artículo 4 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, regulador de este procedimiento.

Con fecha de 29 de diciembre, la Sra. E., determina el alcance de las secuelas y el montante a que asciende la indemnización que reclama: 184 días improductivos, a razón de 47,28 €, lo que hace un total de, 8.699,52 €. Y aporta los partes de baja y de alta emitidos por la Fundación del Hospital de Calahorra.

### **Octavo**

Con fecha de 25 de enero de 2006, el Arquitecto municipal emite un informe complementario del anterior, y además de reiterar lo expresado en el anterior, vuelve a aclarar que el lugar donde se cayó la Sra. E. es una calzada de paso exclusivo de los vehículos.

### **Noveno**

Por Providencia de 26 de enero de 2006, el Instructor acuerda tomar declaración a D<sup>a</sup> Belén S.J. y a D. Félix M.G. A dichos testigos se les tomó declaración sobre los hechos y ambos coinciden al afirmar que, *“en la calzada no se veía ningún socavón”*.

### **Décimo**

El 4 de abril de 2006, el Instructor acuerda la puesta de manifiesto del expediente y la apertura del trámite de audiencia al amparo del artículo 11 del Real Decreto 429/1993, concediendo, tanto a la reclamante como a la Aseguradora y a A. del N., un plazo de diez días para formular sus alegaciones.

Presenta alegaciones la Compañía de seguros C., con fecha de 21 de abril de 2006, considerando que la caída no se ha producido como consecuencia del mal estado de la calzada.

El 24 de abril, formaliza sus alegaciones la reclamante, reiterando su petición inicial: existencia de responsabilidad del Ayuntamiento de Quel. En cuanto a la indemnización, sostiene la anteriormente formulada, considerando que se le ha de satisfacer económicamente por las lesiones padecidas, en un total de 8.699,52 € .

También el 29 de mayo, ANSA presentó las suyas, aclarando que no existe responsabilidad, pues un desnivel de escasos centímetros no constituye peligro alguno.

## **Undécimo**

El Instructor redacta su propuesta de resolución desestimatoria de la petición al considerar que no existe responsabilidad patrimonial de la Administración Local por inexistencia de la necesaria relación de causalidad entre las lesiones sufridas y la actuación de la Administración. Esta propuesta es sometida a su aprobación por la Corporación.

La Junta de Gobierno, en su sesión celebrada el 6 de junio de 2006, acuerda la aprobación de dicha propuesta de resolución y acuerda elevar el expediente al Consejo Consultivo de La Rioja, por mediación del Consejero de Administraciones Públicas y Política Local.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito de 13 de julio de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 20 del mismo mes y año, el Ayuntamiento de Quel, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 21 de julio e 2006, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.**

El art. 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

Por tanto, es a la legislación vigente en el momento procedimental inmediatamente posterior a la conclusión al trámite de audiencia a la que hay que atender para determinar la preceptividad del dictamen del Alto Órgano Consultivo correspondiente, aunque fuera otra normativa la vigente en fases anteriores del procedimiento.

Pues bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los arts. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12, 2, G del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico y funcional, determinaban la preceptividad de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración cualquiera que fuera la cuantía de las mismas. Esta normativa ha sido modificada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ha redactado de nuevo el precitado art. 11 g) de nuestra Ley reguladora, limitando la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superior a 600 euros y derogando tácitamente el expresado art. 12.2.G de nuestro Reglamento. Esta limitación entró en vigor, junto con el resto de sus preceptos, el 7 de septiembre de 2005, al no contener la Ley 4/2005 ninguna determinación especial al respecto, ya que su D.T. Única sólo la establece para los procedimientos sancionador y de elaboración de disposiciones generales, preceptuando que los iniciados antes de su entrada en vigor continuarán rigiéndose por la legislación anterior.

Por consiguiente, este Consejo Consultivo entiende que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en cuyo procedimiento haya concluido el trámite de audiencia con fecha posterior a 7 de septiembre de 2005 y nos sean remitidas para dictamen, sólo serán de dictamen preceptivo, cualquiera que fuere su fecha de iniciación, si su cuantía es indeterminada o superior a 600 €, considerándose las demás de dictamen facultativo.

Aplicando esta doctrina general al presente caso, nuestro dictamen resulta ser preceptivo ya que la cuantía de la reclamación es superior a 600 € .

Nuestro dictamen, a tenor del artículo 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento Administrativo Común.

## **Segundo**

### **Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.**

Partiendo de la base de la legislación vigente en esta materia, constituida en primer lugar por el artículo 106.2 de la Constitución Española y, en el plano legislativo ordinario, por la regulación contenida en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), pueden sintetizarse así:

- 1.- Efectiva realidad de un daño evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
- 2.- Que la lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.
- 3.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor, y
- 4.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

## **Tercero**

### **La responsabilidad de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen: valoración de la prueba aportada.**

Como ha venido señalando con reiteración este Consejo Consultivo, es innegable que el análisis de la «relación de causalidad» a que alude el artículo 12.2 del Real Decreto 429/1993 engloba dos cuestiones distintas que, por ello, no deben confundirse: la relación

de causalidad en sentido estricto y los criterios de imputación objetiva. En no distinguir adecuadamente estas dos facetas estriban la mayor parte de los problemas con que se encuentran quienes han de aplicar las normas que en nuestro ordenamiento consagran la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En los referidos dictámenes se advierte que no es en la negación de la relación de causalidad con introducción subrepticia del requisito de la culpa, donde radica la solución del creciente incremento de reclamaciones presentadas por los ciudadanos contra la Administración, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva. Unos, *positivos* (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros, *negativos*: plasmados en criterios legales expresos (fuerza mayor; inexistencia del deber jurídico de soportar el daño producido; riesgos del desarrollo), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (estándares del servicio; distinción entre daños producidos *a consecuencia* del funcionamiento de los servicios públicos y *con ocasión* de éste; el «riesgo general de la vida»; la «causalidad adecuada», etc.).

En el presente caso, a juicio de este Consejo —y tal como hemos expresado ya en varios dictámenes anteriores—, no queda suficientemente acreditado que el daño fuera consecuencia de la existencia de un socavón en la calzada, pues la reclamante, sin más, adjunta unas fotografías donde se observa un pequeño desnivel del asfalto en la calzada de Avenida del Ferrocarril.

Además, de las propias declaraciones testificales de las personas que observaron la caída se desprende que la Sra. E. andaba, no por la acera de la Avenida del Ferrocarril, sino por la calzada destinada al tráfico rodado de vehículos; lo mismo se colige del informe emitido por el Arquitecto municipal, y que incluso pudo deberse a un desvanecimiento de la reclamante. Por ello, no existe entre las lesiones sufridas y el estado de la calzada, - un ligero desnivel causado por el asfalto, y no un socavón-, la necesaria relación de causalidad, para que nazca la exigibilidad de responsabilidad patrimonial.

Todo ello unido a la concurrencia de un criterio de imputación negativo, «el riesgo para la vida», pues la propia accidentada transitaba por la avenida del Ferrocarril, por un lugar no destinado a los peatones, sino por la calzada propia para la circulación de los vehículos.



## **CONCLUSIONES**

### **Única**

No ha quedado acreditada en el procedimiento que exista relación de causalidad entre la actuación administrativa municipal del Ayuntamiento de Quel y las lesiones padecidas por la Sra.E.; por lo que es ajustada a Derecho la propuesta de resolución que desestima la reclamación.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.