

En Logroño, a 6 de abril de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

29/09

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Ayuntamiento de Arnedo, relativa al expediente de reclamación de responsabilidad patrimonial instado por D^a M. D. L. P.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

Mediante escrito de 23 de julio de 2008, registrado de entrada en el Ayuntamiento de Arnedo el día 28, D^a M. D. L. P., formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento exponiendo, en síntesis, que resultó lesionada, sobre las 11 horas del día 2 de agosto de 2007, cuando, caminando por la acera de los números impares de la calle República Argentina de Arnedo, a la altura del Centro de Salud ubicado entonces en dicha calle, tropezó con una chapa metálica que ocupaba toda la acera y se encontraba parcialmente levantada, si ningún tipo de señalización, cayendo aparatosamente al suelo.

La reclamación asciende a un total de 37.757,24 €, integrada por los siguientes conceptos:

-90 días de incapacidad absoluta, a razón de 50,35 €	5.531,50 €
-120 días de curación a razón de 27,12 €	3.254,40 €
-Secuelas:	
- Algias postraumáticas sin compromiso radicular:	3 puntos
- Limitación movilidad cervical 40% aprox.:	8 puntos
- Sindr. Postraumático cervical moderado:	4 puntos
- Limitación movilidad global hombro 60%:	12 puntos
- Hombro doloroso postraumático:	4 puntos

Total puntos 27, a razón de 1.109,12 euros 29.757,24 €

Total 37.757,24 €

Se acompañan al escrito los siguientes documentos:

- Informe de Urgencias del Centro Sanitario de Arnedo.
- Informes médicos de AMEC (Agrupación Médica Calahorra) de 2 de agosto, 5 de septiembre y 10 de diciembre de 2007.
- Resonancia magnética nuclear de 4 de diciembre de 2007.
- Resonancia magnética nuclear de 23 de enero de 2008.
- Informe Médico del Dr. D. J. C. V. Q.
- Informe Médico de valoración final de lesiones y secuelas del Dr. D. J. A. E. O.
- Instancia-reclamación al Ayuntamiento efectuada al día siguiente del accidente.
- Carta dirigida por el Abogado de la interesada a la Aseguradora Mapfre.

En el propio escrito, la interesada solicita la prueba testifical de dos personas que presenciaron la caída; la documental, consistente en el informe elaborado por la Policía Local con inclusión del dossier fotográfico confeccionado por la misma, y señala, a efectos de notificaciones, el despacho profesional del Letrado de Logroño D. N. P. Ll.

Segundo

Obran, a continuación, en el expediente, suponemos que incorporados por el Ayuntamiento reclamado, el Real Decreto 1.473/2001, de 27 de diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Instituto Nacional de Salud a la Comunidad Autónoma de La Rioja; y certificado catastral del Centro de Salud de Arnedo.

Tercero

Por Providencia de Alcaldía, de 31 de julio de 2008, se resuelve:

-Admitir a trámite la reclamación formulada por D^a M^a D. L. P. e iniciar procedimiento de responsabilidad patrimonial.

-Nombrar Instructor del expediente al funcionario de este Ayuntamiento D. C. A. S. C. y Secretario del mismo al de la Corporación, D. Á. M. M. El interesado podrá alegar la existencia de causas de recusación o abstención, en los términos de los Art. 28 y 29 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre.

-Comunicar al Instructor su nombramiento, con traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y habilitarle para que realice todas las actuaciones precisas para la adecuada comprobación de los hechos y la valoración de la existencia o no de responsabilidad patrimonial de esta Administración.

-Derivar la realización de las pruebas propuestas por el reclamante al momento oportuno de la instrucción del expediente, lo cual será comunicado en su momento.

-Emplazar en el expediente a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja y a "M. E.", dándoles traslado de la reclamación formulada por D^a M^a D. L. P., para su conocimiento y efectos. Se ruega a dichas entidades que informen de cuantos aspectos consideren oportunos acerca del contenido de la reclamación formulada.

-El órgano competente para resolver el expediente es el Sr. Alcalde.

-El interesado podrá, en cualquier momento anterior al trámite de audiencia, aducir alegaciones y aportar cualquier documentación o elementos de juicio que estime oportunos en defensa de sus derechos."

Sendas copias de esta Providencia se remiten, en la misma fecha, a la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, a la Aseguradora M. y al Letrado designado por la reclamante para recibir notificaciones.

Cuarto

El siguiente día 11 de agosto, el Jefe de Servicio de Asesoramiento y Normativa de la Consejería de Salud se dirige al Ayuntamiento de Arnedo solicitando se le remita, a fin de poder efectuar alegaciones, atestado instruido por la Policía Local, incluyendo reportaje fotográfico, escrito de reclamación de la interesada y documentación aportada por la misma y, en general, cuanta documentación conste en el expediente, solicitud que es atendida por el Ayuntamiento el día 21 de agosto.

Quinto

Con fecha 17 de septiembre, el Alcalde se dirige al Arquitecto Técnico Municipal interesando emita informe en relación con las circunstancias del accidente que motiva la reclamación.

El Arquitecto Técnico Municipal informa, el día 24, en el sentido de que, en la fecha de la caída, existía sobre la acera una canalización para el tendido del cableado de la unidad móvil que eventualmente prestaba sus servicios en el Centro de Salud, **canalización en notable estado de abandono.**

Sexto

Mediante escrito de fecha 24 de septiembre, el Instructor comunica al Letrado de la interesada el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial con efectos del día 28 de julio anterior y le informa de los extremos exigidos en el art. 42-4º de la Ley 30/1992.

Séptimo

El Secretario Técnico de la Consejería de Salud formula escrito de alegaciones, de fecha 29 de septiembre de 2008, en el que pone de relieve que la pretensión indemnizatoria se dirige exclusivamente frente al Ayuntamiento de Arnedo, que deberá decidir sobre su responsabilidad y, una vez declarada, podrá dirigirse frente a quienes considere responsables con él y en la medida que considere que debe compartirse la responsabilidad. Añade que la responsabilidad de la Administración autonómica sólo puede ser declarada por esta misma Administración, por lo que concluye que comparece en el expediente, no como “reclamados” o sujeto pasivo, sino como “posibles afectados” por la resolución que se dicte.

Y, sin perjuicio de lo anterior, plantea dudas sobre la cuantía de los daños reclamados, solicitando, por medio de otrosí, que se solicite del Centro de Salud de Arnedo Informe Médico en el que conste si la reclamante ha sido atendida por dolores cervicales con anterioridad a producirse la caída.

Octavo

A consecuencia de las alegaciones de la Consejería de Salud, se emite el 15 de octubre el informe médico del Centro de Salud de Arnedo, según el cual no consta que la interesada haya sido atendida con anterioridad al 2 de agosto de 2007 por dolores cervicales.

Y, con fecha 20 de octubre, el Instructor del expediente se dirige al Letrado de la interesada requiriéndole a que acredite la imposibilidad de ésta para desempeñar su actividad durante los 90 días improductivos que reclama ya que, al no haberse aportado ninguna parte de baja laboral, no quedan acreditados los mismos.

El Letrado requerido presenta en la Delegación del Gobierno en La Rioja, el 31 de octubre, un escrito en el que manifiesta que los días improductivos ya constan acreditados por los informes médicos aportados con anterioridad y, especialmente, por el de valoración de lesiones, confeccionado por el Traumatólogo D. J. A. E. O., no obstante lo cual aporta un escueto informe médico de la Dra. D^a M. S. S., de fecha 27 de octubre de 2008, por el que certifica que *“la paciente D^a M^a D. L. P. sufrió accidente con fecha 2 de agosto de 2007, presentando diversos traumatismos, lo que durante 90 días le impidió realizar su vida normal”*.

Noveno

El 18 de noviembre de 2008, el Instructor notifica el trámite de audiencia, por término de 15 días, para examen del expediente, formulación de alegaciones y presentación de documentos y justificaciones que se estimen pertinentes.

El trámite es cumplimentado por el Letrado de la interesada mediante breve escrito del siguiente 9 de diciembre, en el que se limita a ratificarse en las alegaciones de hecho y de Derecho ya efectuadas a lo largo de la tramitación del presente expediente.

Décimo

Obra seguidamente en el expediente un correo electrónico de M.e al Ayuntamiento de Arnedo acompañando la valoración de su propio Médico, que cuantifica la indemnización en 24.336,36 €, cantidad desglosada en las siguientes partidas: 4.722,30 €, para los días improductivos; 3.391,20 €, para los días no improductivos; y, 16.222,86 €, para las secuelas. Adjunta copia del informe médico valorativo.

Décimo primero

Por escrito de 12 de diciembre, el Alcalde se dirige al Secretario requiriéndole el preceptivo informe jurídico previo a la remisión del expediente al Consejo Consultivo de La Rioja. El informe, emitido el 25 de febrero de 2009, concluye con la siguiente propuesta:

“1.- De conformidad con lo señalado, se propone la estimación de la reclamación formulada por D^a M^a D. L. P., en régimen de responsabilidad concurrente con la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, considerando un importe indemnizable de 24.336,36 €.

2.- En caso de estar obligado el Ayuntamiento a satisfacer el importe íntegro de la indemnización que se determine, por considerarse la responsabilidad de carácter solidario, éste deberá repetir contra la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja”.

Duodécimo

La Junta de Gobierno Local, en sesión ordinaria de 26 de febrero de 2009, acuerda facultar al Sr. Alcalde para que recabe dictamen del Consejo Consultivo y dar cuenta del Acuerdo al Ilmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 26 de febrero de 2009, registrado de entrada en este Consejo el 6 de marzo de 2009, el Ayuntamiento de Arnedo, 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 6 de marzo de 2009, registrado de salida el día 10 de marzo de 2009, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

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.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada 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, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 euros. La cuantía ha sido elevada a 6.000 euros por Ley 5/2008, que ha dado nueva redacción al citado precepto y, aun cuando la modificación no resulta aplicable al supuesto dictaminado por tener que atender, según la doctrina mantenida por este Consejo a raíz de la

modificación operada por la citada Ley 4/2005, de 1 de junio, a la norma vigente al tiempo de concluir el trámite de audiencia, al ser la cuantía superior a 6.000 euros, nuestro dictamen resultaría preceptivo en cualquier caso.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 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 que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Partiendo de la base de la legislación vigente en esta materia, constituida en un prioritario plano por el artículo 106.2 de la Constitución Española y recogida 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, pueden sintetizarse así:

1º.- Efectiva realidad de un daño evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2º.- 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.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4º.- 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.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido “ilícita”) y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración).

Tercero

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto

No cabe duda alguna de que, en el caso sometido a dictamen, concurren todos los requisitos relacionados en el fundamento anterior, lo que determina el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Local, limitándonos a comentar el de la relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público y el daño cuyo resarcimiento se reclama y el de la realidad y valoración de éste, por ser los únicos que plantean alguna cuestión.

El propio Ayuntamiento contra el que se dirige la reclamación reconoce la concurrencia de ambos requisitos, si bien discrepa en la valoración del daño y, en cuanto a la relación de causalidad, introduce la cuestión de una posible responsabilidad concurrente o compartida con la Consejería de Salud del Gobierno de La Rioja, fundándose en que la canalización o zanja, cubierta con una chapa metálica en notable estado de abandono y con la que tropezó la reclamante, alojaba el cableado de la unidad móvil que eventualmente prestaba sus servicios en el Centro de Salud.

Entiende este Consejo que, por lo que se refiere a la responsabilidad concurrente o compartida, no puede pronunciarse en este momento por no existir prueba alguna que permita apreciar un concurso de causas en la producción del resultado dañoso, es decir, que éste fuera consecuencia conjunta del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a cargo del Ayuntamiento y otro a cargo de la Consejería de Salud.

Pero esto no es así, puesto que el daño se ha producido por el mal estado de la acera, en concreto el lamentable estado, en expresión del Arquitecto Técnico Municipal, de la canalización y chapa metálica que la cubría. Es evidente, por tanto, que ha existido un anormal funcionamiento del servicio público a cargo del Ayuntamiento, que es el de mantener las vías públicas en perfecto estado para garantizar la seguridad de viandantes y vehículos, y que dicho funcionamiento anormal ha sido la causa *sine qua non* de la producción del daño.

En consecuencia, es el Ayuntamiento quien debe asumir la responsabilidad por el daño causado íntegramente, sin perjuicio de su derecho a repetir contra la Consejería de Salud si considera que concurre culpa por parte de ésta en la ejecución y cuidado de la canalización y lo acredita.

El particular, en todo caso, tiene derecho a ser resarcido por la Administración, en este caso la local, responsable del servicio cuyo mal funcionamiento causa el daño, sin que

a él deba afectarle la concurrente intervención de un tercero o de otra Administración en la causación del resultado dañoso.

Destaquemos que la Aseguradora del Ayuntamiento de Arnedo no plantea cuestión sobre la responsabilidad patrimonial de éste, aunque sí sobre la valoración, tema que pasamos a estudiar.

En este punto de la valoración del daño, existen serias discrepancias entre la aportada por la reclamante, del Dr. E. O.; y la que presenta la Compañía aseguradora, de la Dra. S. M. H., ambas emitidas a instancia de parte, echando en falta la objetividad de informes forenses o informes de alta de los servicios públicos sanitarios.

Y, aun cuando ambas valoraciones acuden a la aplicación analógica de los baremos de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, no coinciden en sus resultados, siendo de destacar un error matemático en la primera de las partidas planteada por la reclamante, pues 90 días improductivos a razón de 50,35 € son 4.531,50 €, en vez de 5.531,50 €; mientras que la valoración de la Aseguradora aplica indebidamente para los días improductivos el baremo de 2008.

Con buen criterio, la Secretaría General Técnica de la Consejería de Salud planteaba dudas sobre la real existencia de días improductivos, dado que la reclamante, trabajadora del calzado, según consta en el expediente, no acredita baja laboral alguna y, pese a ser requerido para ello su Letrado, éste se limita a remitirse a los informes médicos de parte ya citados. Creemos, en suma, que no existe una prueba plena del real alcance de las lesiones y de las secuelas.

Por ello, teniendo en cuenta, como hemos tenido ocasión de decir con anterioridad, que la utilización de algún baremo objetivo es admisible, pero siempre y cuando se utilice con carácter orientativo y no vinculante, ya que debe precisarse y modularse al caso concreto en el que surge la responsabilidad patrimonial, optamos por seguir el criterio de la jurisprudencia del Tribunal Supremo que acude a efectuar una valoración global en la que incluye el conjunto de perjuicios de toda índole, reconociendo las dificultades que comporta la conversión de circunstancias complejas y subjetivas en una suma dineraria.

Con este criterio, atendidas las circunstancias anteriormente expuestas y, fundamentalmente el hecho de que la Compañía aseguradora del Ayuntamiento de Arnedo asume su obligación de pago en cuantía de 24.336,36 €, así como el reconocimiento por parte de la Entidad Local de su responsabilidad, estimamos prudente una valoración global del daño cifrada en la cantidad asumida por la Aseguradora.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público a cargo del Ayuntamiento de Arnedo y los daños sufridos por D^a M. D. L. P., concurriendo los demás requisitos exigidos por la Ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración Local, sin perjuicio del derecho de ésta a repetir total o parcialmente contra otro u otros responsables del daño.

Segunda

La cuantía de la indemnización debe fijarse en la cantidad de 24.336,36 €, cuyo pago se hará en dinero, con cargo a la partida presupuestaria que corresponda.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero