

En Logroño, a 10 de septiembre de 2010, 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, y siendo ponente D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

70/10

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Haro, a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D^a M. V. G. M., por los daños sufridos, a su juicio, al resbalar como consecuencia de la existencia de hielo en la acera en la Avenida de Logroño nº 2.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Sra. G. presenta escrito ante el Ayuntamiento de Haro, de fecha 27 de octubre de 2008, recibido el 4 de noviembre de 2008, reclamando por la incapacidad total para sus obligaciones laborales y las secuelas sufridas como consecuencia de la caída sufrida, el día 17 de diciembre de de 2007, en la Avenida de Logroño nº 2, al *“sufrir un resbalón en la acera, como consecuencia del hielo existente que se había formado tras el riego que efectúan todas las mañanas en el jardín de enfrente de los servicios municipales”*, lo que le produjo la fractura de dos huesos de la muñeca izquierda y la inmovilización temporal de ésta y el posterior tratamiento rehabilitador, conservando dolor a la movilidad en la zona cubital.

Acompaña a su reclamación la denuncia interpuesta por estos hechos ante la Policía Local, así como diversa documentación médica – informes médicos no periciales- que acredita la asistencia inicial y el alcance de la lesión.

En particular, la denuncia se acompaña de los siguientes documentos: i) certificado médico de primera asistencia emitido por el Dr. D. E. L. F., del Centro de Salud de Haro; ii) fotocopia del certificado médico del Hospital *San Pedro* de Logroño; iii) fotocopia de radiografías de la mano ya escayolada; iv) fotocopia del informe médico del Dr. J. R. P. G.,

del Hospital *San Pedro* de Logroño; y v) fotocopia de la radiografía de la fractura.

Segundo

En fecha 4 de noviembre de 2008, el Alcalde acuerda remitir la reclamación presentada a la Letrada municipal, para que informe acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad de la misma. Ésta emite informe, en fecha 14 de noviembre, favorable a la admisión a trámite de la misma, lo que se lleva a cabo, finalmente, por Decreto de la Alcaldía de fecha 24 de noviembre de 2008, notificado a la reclamante el 26 del mismo mes, y que también se notifica a la Correduría de Seguros a través de la que se contrató la póliza de responsabilidad civil municipal, el 27 del mismo mes.

Tercero

En el mismo Decreto de la Alcaldía, de fecha 24 de noviembre, se acuerda iniciar el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial relativo a dicha reclamación, se designa Secretaria del mismo, *“se concede a la interesada un plazo de 8 días para, si lo estima oportuno, aporte cuantas alegaciones, documentos o informaciones estime convenientes a su derecho y proponga cuantas pruebas sean pertinentes a su derecho”*; y se requiere la emisión, en el plazo de 10 días, por los Servicios de Unidad de Obras y por la empresa F.C.C., S.A., adjudicataria del servicio de limpieza viaria, de informes, relativos a la reclamación presentada.

Cuarto

En fecha 26 de noviembre de 2008, el Arquitecto Municipal emite informe en los siguientes términos:

*“Girada visita de inspección a la zona, se comprueba que los jardines tienen riego automático, por lo que nunca son regados por personal municipal. En cualquier caso, el riego automático es desconectado y cortado el suministro de agua durante parte del otoño, el invierno y parte de la primavera, periodo que va desde el mes de octubre hasta mayo, época en que las condiciones climatológicas aportan humedad suficiente al césped, por lo que no es posible que se regaran los citados jardines el día 17 de diciembre. Realizada consulta al personal de la Brigada Municipal de Obras encargado del riego de zonas verdes, confirma lo anteriormente expuesto. Es de señalar, finalmente, que los Servicios de Limpieza contratados por el Ayuntamiento, -en esa época el servicio lo prestaba la empresa FCCSA-, realizan la limpieza de ciertas zonas del Municipio con mangueras conectadas a bocas de riego, entorno de la Plaza de La Paz, Herradura, etc, todas estas zonas se localizan dentro del Casco Histórico. La limpieza de las aceras de la Avenida de Logroño, a la altura del lugar donde se produjo el accidente, se realiza mediante barrido manual. Por tanto, a juicio del técnico que suscribe, y en contra de lo que afirma el reclamante, **la presencia de hielo en las aceras no responde a una actuación administrativa negligente, lo que se informa a los efectos que procedan.**”*

Quinto

La parte reclamante, con fecha 5 de diciembre de 2008, propone las siguientes diligencias de prueba; i) que se oficie a la Policía Local de Haro, a fin que remita copia auténtica del atestado elaborado a raíz de la denuncia presentada por la reclamante; ii) que se oficie al Centro de Salud de Haro, a fin de que, por persona competente, se remita un informe sobre el tratamiento y seguimiento efectuado a la Sra. G.; y iii) que se realice una prueba testifical *“consistente en la presentación de dos testigos de referencia que depondrán sobre los hechos y las circunstancias del accidente, en particular sobre el hecho cierto del riego que se efectúa por las mañanas en el jardín frente a la casa de la Sra G.”*.

En el escrito de determinación de los medios de prueba, de fecha 30 de marzo de 2009, recibido por la interesada el 11 de mayo siguiente, se declara incorporado al expediente administrativo el Atestado núm. de Diligencias D.33/07, emitido por la Policía Local; se rechaza la necesidad de oficiar al Centro de Salud de Haro la emisión de informe sobre el tratamiento y seguimiento efectuado a la reclamante por *“considerar que es la interesada quien, en su caso, ha de solicitar dicho informe y aportarlo al ayuntamiento en el trámite de audiencia, si lo estima oportuno”*; y se rechaza la prueba testifical de dos testigos de referencia, no citados en el escrito de proposición de prueba *“puesto que no se considera necesaria ni se ha procedido a la identificación de ningún testigo”*.

Sexto

En fecha 21 de abril de 2009, se concede el trámite de audiencia a la reclamante, mediante escrito recibido el 11 de mayo del mismo año. En él, se le comunica el plazo del que dispone para formular alegaciones y presentar documentos y justificaciones que estime convenientes. Dicho trámite se evacúa mediante escrito de 14 de mayo de 2009 en el que se suplica que: *“se tengan por impugnada la denegación de prueba, reponiéndose el acuerdo denegatorio, admitiéndolos y proveyendo lo necesario para su práctica. Así como por impugnado el informe técnico y solicitada y aportada prueba contradictoria”*.

Se adjunta una hoja de firmas de ocho vecinos de Avenida de Logroño nº 2 que aseguran que: *“el día 17 de diciembre de 2007, se formaron placas de hielo en la vía pública, provocadas por las bajas temperaturas de esos días y el riego del jardín que en esas fechas de producía a las 6:00 a.m y las 00:00 p.m, teniendo como consecuencia varias caídas de vecinos. Ningún servicio de limpieza retiró el hielo”*.

Séptimo

En fecha 17 de marzo de 2010, se dicta la Propuesta de resolución, que propone desestimar el escrito de alegaciones y *“rechazar la responsabilidad de esta Administración*

en relación con los daños y perjuicios sufridos por la reclamante, debido a que no existe relación de causa-efecto entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento de esta Administración... ”.

Dicha Propuesta de resolución es informada favorablemente por la Comisión Informativa de Servicios Generales, Personal y Medio Ambiente, dándose registro de salida a dicha Resolución en fecha 13 de octubre de 2010.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 16 de agosto de 2010, registrado de entrada en este Consejo el día 20 de agosto de 2010, el Ayuntamiento de Haro, a través de la Consejería competente, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 20 de agosto de 2010, 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 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 art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, modificado 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, establece el carácter preceptivo de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración de cuantía indeterminada o superior a 600 euros. Esta cuantía ha sido elevada a 6.000 euros por la Ley 5/2008, que ha dado nueva redacción al citado precepto; por tanto, al ser la cuantía de la reclamación superior a 6.000 euros, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, 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 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 (LPAC).

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1 y 2 141.1 LPAC), reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados 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, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así, como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado 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 objetiva y no culpabilístico que, sin embargo no constituye una suerte de "seguro a todo riesgo" para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones Públicas en

aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones Públicas.

En el caso sometido a nuestra consideración, es evidente que existe un resultado lesivo, y es igualmente evidente que existe relación de causalidad entre ese resultado lesivo y el funcionamiento de un servicio público, pues la caída se produce al resbalarse la Sra. G. en la calle como consecuencia del hielo existente en la misma. Además de la relación de testigos adjuntada al escrito de alegaciones en el trámite de audiencia, debe tenerse en cuenta el informe del Arquitecto Técnico Municipal. Si bien es cierto que en él niega la relación de causalidad entre la caída de la reclamante y la existencia de hielo en la calzada, debido al riego de los jardines situados frente a su casa, no es menos cierto que en él expresamente se reconoce también *“la presencia de hielo en las aceras de la Avenida de Logroño a la altura del lugar donde se produjo el accidente”*. Y, como ya expresara este Consejo en su Dictamen en su Dictamen 65/07, *“el mantenimiento, la conservación y limpieza de las calles, es responsabilidad del Ayuntamiento, y, por lo tanto, el hecho de la existencia de hielo y nieve en el centro de la ciudad sólo a dicha Corporación le es imputable, máxime cuando no se ha practicado la mínima actividad probatoria, tendente a acreditar la adopción de cualquier medida para evitar el riesgo derivado de las adversas condiciones meteorológicas (el accidente se produjo el 17 de diciembre): limpieza de las calles, esparcir fundente para facilitar el deshielo, etc”*.

Ello determina que la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento de un servicio público, ya sea el de jardinería o el de limpieza, por no haber mantenido la calle en condiciones hábiles para su normal utilización por los ciudadanos, se antoja evidente, pues la caída se produce, en todo caso, como la propia Administración Local reconoce en todo momento, por la existencia de hielo en la calle.

La Administración ha intentado la prueba del criterio negativo de imputación que permitiese eludir su responsabilidad en el accidente, en lo relativo a la procedencia del hielo, que, en todo caso, se niega debido al riego de los jardines, alegando al inexistencia de riego automático en esas fechas y que la limpieza de las aceras, a la altura del lugar donde se produjo el accidente se realiza mediante barrido manual, alegaciones que pudieran desvirtuarse mediante la prueba testifical alegada de contrario; pero no ha intentado la prueba de algún criterio negativo de imputación que permitiese eludir su responsabilidad en el accidente, en lo relativo a la existencia misma de hielo en la calzada; por todo lo cual procede la desestimación de la reclamación interpuesta.

La Propuesta de resolución postula desestimar la reclamación por considerar que no existe relación de causa-efecto entre el daño sufrido por la reclamante y el funcionamiento de los servicios públicos, porque, *“según se constata en el informe del Arquitecto Técnico*

Municipal en la fecha del suceso, el personal del Ayuntamiento no realizó ningún riego en la zona del incidente". Sin embargo, tal razonamiento no resulta concluyente, pues, como ya hemos indicado, la obligación de mantener las calles en condiciones aptas de utilización es responsabilidad municipal, y lo cierto es que, ya sea por la sola presencia de hielo, o por la existencia del mismo como consecuencia del riego de jardines, se produjo la caída, con las consecuencias para la integridad física de la reclamante que se han manifestado con anterioridad.

Tercero

Sobre la cuantía de la indemnización

En cuanto a la cuantía de la indemnización, del escrito presentado por la reclamante durante la tramitación del expediente, se puede deducir que la reclamación comprende los siguientes conceptos: i) por días de incapacidad total para sus obligaciones habituales: $101 \times 50,35 = 5.085,35$ euros; ii) por secuela, $3 \text{ puntos} \times 656,70 = 1.970,1$ euros; y iii) Total: 7.0355, 45 euros.

Ambas partidas se corresponden con las lesiones y secuelas padecidas por la paciente que concreta en el escrito de reclamación en los siguientes términos: *"fractura de dos huesos de la muñeca izquierda, siendo inmovilizada con yeso del 17 de diciembre al 31 de enero de 2008 y necesitando posteriormente tratamiento rehabilitador desde el 6 de febrero al 31 de marzo de 2008. En la actualidad presento dolor a la movilidad en la zona cubital"*. Ambas, también en general, quedan acreditadas mediante los certificados, informes médicos y fotocopias de las radiografías adjuntadas a la denuncia interpuesta ante la Policía Local, que se explicitan en el Antecedente Primero del Asunto y obran en los folios 3 a 29 del expediente administrativo.

A mayor abundamiento, debemos reiterar lo ya manifestado con reiteración por este Consejo (por todos D. 65/07) acerca de la actividad probatoria de la Administración en este tipo de expedientes, que no puede limitarse a practicar las pruebas propuestas por los particulares, sino que debe ir dirigida a acreditar, *motu proprio*, los requisitos exigidos para la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, así como la cuantía de la posible indemnización que corresponda. La reclamante, en su escrito de 5 de diciembre de 2008, solicita al Excmo. Ayuntamiento de Haro que *"se oficie al Centro de Salud de Haro a fin de que por persona competente se remita informe sobre el tratamiento y seguimiento efectuado a M. V. G. M...en relación con la caída sufrida el 17 de diciembre de 2007 que tuvo como consecuencia fractura de cúbito y radio de brazo izquierdo, tratamiento traumatológico y rehabilitador"*; y, en el escrito de determinación de los medios de prueba, se *"rechaza la necesidad de oficiar al Centro de Salud de Haro la emisión de dicho informe ...por considerar que es la interesada quien, en su caso ha de solicitar dicho informe y*

aportarlo”. Y, conforme a dicha doctrina, estas cuestiones deberían haber sido acreditadas por el Ayuntamiento consultante, pues en diversas ocasiones hemos indicado que, en materia de responsabilidad patrimonial, la Administración instructora no debe limitarse a adoptar los actos de instrucción necesarios para la práctica de las pruebas propuestas por los particulares, sino que su actividad debe ir más allá y debe probar aquellos extremos que puedan servir para eludir su responsabilidad, o los que sirvan para determinar el alcance de su verdadera responsabilidad. Sin embargo, en este caso, una vez presentada por la reclamante la documentación antes indicada, la Corporación Local ni siquiera ha intentado la práctica de dicha prueba para eludir su responsabilidad o delimitar el alcance de la misma.

Por lo demás, una y otra partida han sido cuantificadas en la reclamación mediante una simple operación matemática, atendiendo al baremo señalado por la legislación vigente en materia de accidentes de tráfico, establecido mediante Resolución de 7 de enero de 2007, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, que, aunque no esté previsto expresamente para este tipo de supuestos, suele ser utilizado, como referencia o criterio para fijar la cuantía de las indemnizaciones por daños corporales.

A este respecto, con idéntico criterio al adoptado por este Consejo en su Dictamen 65/07, y dado el excesivo lapso de tiempo transcurrido desde la presentación del escrito inicial hasta que se resuelva el presente expediente, vamos a tomar en consideración las cuantías vigentes en el baremo para el año 2010 (Resolución de 31 de enero de 2010, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones), con independencia de la fecha en la que ocurrió el accidente, por lo que no procede reconocer intereses.

Entendemos, pues, que procede la indemnización de los daños físicos que para la reclamante ha supuesto la caída sufrida. Así, los días en que la víctima ha estado incapacitada para desarrollar su ocupación o actividad habitual, a razón de 53,66 euros diarios, suponen 5.19,66 euros; y las secuelas correspondientes al persistente dolor a la movilidad en la zona cubital, a razón de 699,41 euros por punto, suponen 2.089,23 euros. Como quiera que, además, el baremo y la jurisprudencia que lo ha venido interpretando aplican un factor de corrección del 10% para cualquier persona que se encuentre en disposición de prestar trabajo remunerado, salvo que se acredite un perjuicio superior, que no es el caso, consideramos que, por lo que respecta a los daños personales y secuelas, debe estimarse una indemnización por importe de 8.259,77 euros.

Cuarto

Consideraciones formales sobre la tramitación del expediente

En este punto es necesario hacer constar que la tramitación del expediente se ha diferido en el tiempo más allá de lo razonable, puesto que, presentado el escrito inicial en fecha 27 de

octubre de 2008, han transcurrido aproximadamente dos años sin que la ciudadana reclamante haya recibido todavía una respuesta a su pretensión y sin que el expediente tenga una complejidad que pueda justificar dicha tardanza, por lo que sería deseable que, en el futuro, se cumplan los plazos legales marcados al efecto y resolver, dentro del plazo de seis meses, estos expedientes carentes de dificultad en su instrucción.

CONCLUSIONES

Primera

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por D^a M. V. G. M., contra el Ayuntamiento de Haro, por los daños, a su juicio, causados al resbalar como causa de la existencia de hielo en la acera, en la Avenida de Logroño n^a 2.

Segunda

El importe de la indemnización a percibir asciende a la cantidad de 8.259,77 euros, que deberán ser abonados en metálico efectivo con cargo a la partida presupuestaria correspondiente.

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

Joaquín Espert y Pérez-Caballero
Presidente

Antonio Fanlo Loras
Consejero

Pedro de Pablo Contreras
Consejero

José M^a Cid Monreal
Consejero

M^a del Carmen Ortiz Lallana
Consejera

Ignacio Granado Hijelmo
Letrado-Secretario General