

En Logroño, a 3 de octubre de 2013, 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. Pedro de Pablo Contreras, D. José María Cid Monreal, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. Enrique de la Iglesia Palacios, 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

53/13

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Arnedo, sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial de ese Ayuntamiento formulada por D^a A. D. S. por daños y perjuicios que entiende causados al tropezar con una baldosa del pavimento municipal y que valora en 72.908,53 euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito de fecha 30 de de septiembre de 2011, registrado de entrada en el Ayuntamiento de Arnedo el mismo día, se interpone la expresada reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento, exponiendo, en síntesis, que: *“el pasado día 24 de septiembre, a las 12,45h sufrió una caída en la vía pública C/ V. L., esquina P. de L. C., debido a que un adoquín de la acera estaba suelto y sobreelevado del resto, motivo por el cual tropecé en el mismo, cayendo al suelo, fracturándome la rótula izquierda y el cúbito derecho, habiendo tenido que ser intervenida quirúrgicamente de ambos. Del lugar de los hechos fuí retirada por una ambulancia del servicio 112, que me trasladó a la Fundación Hospital de Calahorra”*.

Solicita que: *“la Policía Local emita informe sobre la situación en que se encontraba el adoquinado de la vía pública en el lugar señalado”* y que *“éste sea reparado con el objeto de evitar daños y perjuicios a otras personas, así como para que la Administración cumpla con su obligación de mantener la vía pública en perfecto estado de conservación”* (pág. 1).

Segundo

Por escrito de 21 de diciembre de 2011, acusado de recibo el 26 de diciembre de 2011, el Alcalde se dirige a la interesada informándole de los extremos exigidos en los arts.139 y 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y 6 del RD 429/93, de 26 de marzo, del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial, según los cuales *“la solicitud presentada es insuficiente en tanto no determina la cuantificación de los daños ni justifica los daños personales sufridos”*, requiriéndole *“para que en el plazo de diez días hábiles a partir del recibo de esta comunicación, presente a esta Administración municipal documentos en forma que completen la reclamación formulada”* (pág. 2).

Mediante escrito de fecha 30 de diciembre de 2011, registrado de entrada en el Ayuntamiento con idéntica fecha, la Sra D. presenta reclamación de responsabilidad patrimonial de la Corporación Municipal (págs. 4 a 11), al que adjunta la siguiente documentación.

- Acta notarial con fotografías con la que *“se acredita el estado suelto y sobreelevado en que se encontraba el adoquín”* con el que tropezó (pag. 12 a 20).
- Copia del Informe de alta de la Fundación Hospital de Calahorra (págs. 21 y 22).
- Notas de asistencia de la Fundación Hospital de Calahorra, del día 29 de septiembre de 2011(pág. 23).
- Parte de traslado en ambulancia (pág. 24).
- Solicitud de material ortoprotésico (pág. 25).
- Copias de los justificantes de asistencia a consultas a la Clínica L. M. y de los ingresos hospitalarios para las intervenciones quirúrgicas (págs. 26 a 31).
- Copia de la prescripción de rodillera postquirúrgica (pág.32).

Tercero

Por escrito de 26 de enero de 2012, registrado de salida por la Corporación municipal al día siguiente, el Alcalde requiere a la reclamante para *“que aporte evaluación económica del daño”*, advirtiéndole que *“transcurrido un plazo de 10 días desde la recepción del presente requerimiento sin que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, se le tendrá por desistida de su pretensión”*, en virtud de lo dispuesto en los arts.71 y 42 LPAC (págs. 33 y 34).

Dentro del plazo señalado, la reclamante se dirige al citado Ayuntamiento mediante escrito de 8 de febrero de 2012 solicitando *“tenga por desistida a esta parte en la reclamación patrimonial planteada en tanto se produzca la curación o determinación del alcance de las secuelas, momento en que volveré a presentar la reclamación”* y la devolución, previa copia testimoniada, del acta de presencia notarial presentada junto con el escrito de fecha 30 de diciembre de 2011 (págs. 35 a 37).

Cuarto

Mediante Resolución de 9 de febrero de 2012, el Alcalde resuelve: Primero.- *“Proceder al archivo provisional de las actuaciones sin entrar al fondo del asunto”*. Segundo: *“Proceder a la devolución del documento notarial original”*. Tercero: *“Dar traslado de la presente resolución a la reclamante para su conocimiento y efectos oportunos”* (págs. 39 y 40). Dicha Resolución se comunica a la interesada por escrito de 13 de febrero de 2012 que es acusado de recibo el siguiente día 14 (págs. 41 y 42).

Quinto

La Sra. Domínguez plantea de nuevo escrito de reclamación patrimonial frente al Ayuntamiento de Arnedo el 8 de mayo de de 2013, mediante escrito registrado el mismo día en dicha Corporación Municipal, al que se aporta la documentación que ya acompañó al escrito de 30 de diciembre de 2012, proponiendo nueva prueba testifical de varios testigos y pericial a cargo del Dr. E. O. (pág. 43 a 204).

Sexto

Mediante Providencia de la Alcaldía, de 9 de mayo de 2013 (págs. 205 y 206) se resuelve:

***PRIMERO.** Admitir a trámite la reclamación presentada (...) e iniciar expediente para determinar la responsabilidad o no del Ayuntamiento y si este tiene obligación de indemnizar al solicitante.*

***SEGUNDO.** Nombrar como órgano instructor del procedimiento para determinar si existe responsabilidad por parte de este Ayuntamiento a D. C. A. S. C., siendo Secretario del mismo el del Ayuntamiento, y teniendo en cuenta lo establecido sobre abstención y recusación en los artículos 28 y 29 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*

***TERCERO.** Comunicar al Instructor el nombramiento y darle traslado de cuantas actuaciones existan al respecto, y habilitarle para que realice todas las actuaciones necesarias para comprobar la existencia o no de responsabilidad por parte del Ayuntamiento.*

***CUARTO.** Derivar la realización de la prueba propuesta por el solicitante, al momento de la Instrucción del expediente, al objeto de que el órgano instructor resuelva sobre la misma”.*

Séptimo

Con idéntica fecha, se solicita a la Policía Local la emisión de informe sobre los hechos objeto de reclamación (págs. 207 y 208); informe que es evacuado el 27 de mayo de 2013 (págs. 213 y 214).

El siguiente día 13 de mayo, emite informe el Arquitecto Técnico Municipal (págs. 209 y 210).

El 20 de mayo de 2012 se notifica la Providencia de la Alcaldía a la interesada (pág. 211 y 212).

Octavo

Dicha Providencia de 9 de mayo de 2013 se modifica por otra, del 27 de junio de 2013, en la que se nombra instructor del procedimiento a D. Á. M. M., al hallarse ausente el anteriormente nombrado, “*por incapacidad temporal por tiempo indefinido*” (págs. 215 y 216). Esta última se notifica a la interesada mediante escrito de 27 de junio de 2013, acusado de recibo el siguiente día 28 de septiembre (págs. 217 a 220).

Noveno

El 28 de junio de 2013 se abre la instrucción y el Instructor acuerda la apertura del periodo de prueba por un plazo máximo de treinta días en el que, habiéndose aportado al expediente la prueba documental, se practicará prueba testifical y pericial (pág. 221), notificándose el acuerdo a M. y a la interesada (págs. 221 a 228).

Con idéntica fecha se cita a los diferentes testigos, constando en el expediente los diferentes acuses de recibo (págs. 229 a 240). Constan asimismo en él, el informe emitido por el Dr. J. G. M. a requerimiento de M. E. (págs. 241 a 245); diversas pruebas testificales practicadas el 10 de julio de 2013 (págs. 227 a 264); la documentación presentada por D. R. d.O. L., Abogado en representación de M. E. S.A.S (págs. 265 a 280).

Décimo

Con fecha 11 de julio de 2013, el Instructor inicia el trámite de vista y audiencia, concediendo a la reclamante un plazo de 25 días para que formule alegaciones y presente los documentos y justificaciones que estime pertinentes (págs. 281 a 284).

El siguiente día 12 de julio, la interesada solicita copia de diversos documentos, constando el abono de la correspondiente tasa de expedición de documentos (págs. 285 a 287).

El 23 de julio de 2013, la reclamante presenta un escrito de alegaciones (págs.288 a 321). El siguiente día 8 de agosto, el Instructor remite a la interesada informe del Arquitecto municipal, concediéndole un plazo adicional de 10 días en trámite de audiencia para formular alegaciones (págs. 322 a 327). Finalmente, el 22 de agosto de 2013, la reclamante presenta sus alegaciones en las que insiste en su pretensión y afirma que el desnivel de la baldosa que causó su caída es superior al que indican los informes técnicos del Ayuntamiento (págs. 328 a 338).

Décimo primero

El 27 de agosto de 2013, se formula la Propuesta de resolución en sentido desfavorable a las pretensiones de la reclamante, en los siguientes términos (págs. 338 a 363): i) “desestimar las alegaciones vertidas por la interesada en el trámite de audiencia...”; y ii) “declarar la desestimación de la reclamación formulada, por no quedar acreditada la existencia de la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio municipal”. Y añade que:

“La reclamación no justifica la existencia de un nexo de causalidad real y efectivo sino un mero punto de conexión entre el evento dañoso y el servicio público para imputar la responsabilidad a esta Administración, ya que el pavimento no adolecía de deficiencias relevantes y dicha situación no era insalvable ni peligrosa con arreglo a criterios de la diligencia media exigible a todos los peatones en su deambulación por la ciudad, y, por tanto, no era relevante para provocar la caída que se produjo. No por pisar allí había de caerse necesariamente o por lógica una persona, sino que concurrió descuido o inadvertencia de un peatón. El daño no es antijurídico y la responsabilidad de lo ocurrido es imputable de forma íntegra a la reclamante”.

Décimo segundo

Mediante escrito de fecha 6 de septiembre de 2013, se comunica a la interesada el traslado de su expediente al Consejo consultivo de La Rioja. Con idéntica fecha se notifica a la Dirección General de Política Local el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local, de 6 de septiembre de 2013 por el que se acuerda instar dictamen preceptivo del Consejo Consultivo de La Rioja (págs. 364 a 367).

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 6 de septiembre de 2013, registrado de entrada en este Consejo el día 12 de septiembre de 2013, 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 fecha 12 de septiembre, registrado de salida el día 16 de septiembre de 2013, 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 al Consejero señalado 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 artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción hoy vigente limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 50.000 euros, como es el 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 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

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 LPAC, 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 caso.

Como hemos tenido ocasión de reiterar en buen número de dictámenes sobre responsabilidad patrimonial de la Administración (por todos, D.16/10), *“constatada la existencia del daño, lo primero que inexcusablemente debe analizarse en estos expediente es la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente -conforme a la lógica y la experiencia- explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar”*.

También dijimos, e insistimos en ello, que, *“para detectar tales causas, el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la condicio sine qua non, según el cual un hecho o conducta ha de ser considerado causa de un determinado resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se llegue a la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no se habría producido”*.

Llevando esta doctrina al caso dictaminado, el conjunto de la prueba incorporada al expediente administrativo aporta indicios suficientes a este Consejo para estimar lo siguiente:

-De una parte, la reclamante, el día 24 de septiembre de 2011, cuando caminaba en la vía pública C/ V. L., esquina paseo de L. C. de Arnedo, tropezó con un adoquín que estaba suelto y se hallaba sobreelevado del resto del pavimento, al menos entre 8 y 10mm. Como consecuencia de ello, cayó al suelo, fracturándose la rótula izquierda y el codo derecho, de los que hubo de ser intervenida. Existe, por tanto, relación de causalidad entre el daño sufrido por la reclamante y el anormal funcionamiento del servicio de la corporación municipal. En efecto, como ya dijéramos en el citado D.16/10, la entidad local debe proporcionar a los ciudadanos la necesaria confianza en que las condiciones de la vía pública son las adecuadas para la deambulación sin riesgos; siendo así que *“el peatón que camina por una acera del casco urbano tiene derecho a confiar en que las baldosas están correctamente colocadas y es obligación de los correspondientes servicios municipales de conservación y mantenimiento de las vías públicas procurar que se mantengan así”*.

-De otra parte, la caída de la reclamante, que no presentaba dificultades apreciables para la movilidad a sus 49 años de edad, presumiblemente fue debida también a un descuido y negligencia en su deambulación, toda vez que se produjo a plena luz del día y, según la prueba testifical practicada a instancia suya, cuando caminaba en un ambiente festivo de la localidad, yendo “de boda” (págs. 253 y 255) y, al saludar a una de sus vecinas “de frente”, a la que “quedó mirando” (pág. 258). Por todo ello, concurre también la víctima a la causación del daño; y, al existir así un concurso de causas, la responsabilidad municipal no debe considerarse exclusiva, sino concurrente con la de la propia víctima.

En cuanto a la indemnización a percibir por la reclamante, debe fijarse, aplicando analógicamente el baremo establecido en la Resolución de 21 de enero de 2013, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal en accidentes de circulación; pero fijando los puntos por secuela en 24 (y no en 30 como señala la reclamante, pág.52), según se establece en el informe emitido por el Especialista en valoración del daño corporal (págs 243 a 245) y, subsidiariamente, en la Propuesta de resolución (pág. 361). Resultaría así una indemnización de 57.878 euros.

Ahora bien, la responsabilidad por el daño debe imputarse en este caso en un 50% a la Administración municipal y a la reclamante, toda vez que, como hemos señalado antes, existe, a nuestro juicio, concurrencia de causas en este caso y la responsabilidad resultante ha de imputarse, ante la falta de prueba sobre el grado de participación efectiva de cada causante en el hecho dañoso, por mitad, según hemos señalado en casos semejantes, aplicando supletoriamente los arts. 1137 y 1138 del Código civil sobre responsabilidad mancomunada (D.15/05, D.117/05 y D.152/08, entre otros). Resulta así una indemnización a cargo del Ayuntamiento de 28.939 euros.

CONCLUSIONES

Primera

Procede estimar parciariamente la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto de este dictamen, al considerar que se ha acreditado la existencia de relación de causalidad entre la actuación de la Administración municipal y los daños sufridos por la reclamante, la cual también ha sido cocausante de los mismos.

Segunda

El importe de la indemnización ha de fijarse en la cantidad de 28.939 euros, que la Administración municipal ha de satisfacer en efectivo a la reclamante, con cargo a la partida presupuestaria correspondiente.

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