

En Logroño, a 13 de marzo de 2012, 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. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

16/12

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Arnedo, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración municipal presentada por D^a L. A. Q., por daños que entiende causados por caída en la vía pública y que cuantifica en 6.247,57 euros.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 20 de diciembre de 2010, la reclamante presenta, ante el Ayuntamiento de Arnedo un escrito, en el que señala que:

“Sufrió una caída el pasado 25 de noviembre a las once de la mañana en la calle Paseo Libertad, a consecuencia de las obras que se están realizando, enredándose en unas cuerdas que salían de unos tubos que estaban mal colocados, teniendo testigos de lo ocurrido. La Policía Municipal le hizo unas fotografías en el sitio de la caída. A consecuencia, se le ha roto muñeca derecha y hombro izquierdo. Aporto los partes de hospitalización.

Habiendo comunicado a la empresa constructora y negando que la caída fue por los motivos que se detallan, hago saber al Ayuntamiento que responsabilizo a la empresa constructora como responsable de la caída mencionada.

Hasta la fecha de hoy, todavía no está dada de alta ni recuperada del accidente, sin saber los gastos que me pueda ocasionar, ni lesiones que pudieran quedar. Hago saber que la accidentada es una mujer de 73 años y ahora no puede hacer vida normal, teniendo que ser asistida en todo momento por otra persona”.

Al citado escrito, se adjunta la hoja de asistencia en el Servicio de Urgencias y el documento de alta, todo ello del Hospital de Calahorra.

En fecha 21 de diciembre, se requiere a la reclamante la subsanación de su escrito inicial, lo que se verifica mediante un nuevo escrito de fecha 5 de enero de 2011, al que se acompaña nueva documentación relativa a las asistencia médicas prestadas a la misma.

Además y a la vista del contenido de su escrito inicial, el Sr. Alcalde requiere informe a la Policía Local y que la misma aporte las fotografías a que alude la reclamante. Dicho informe y fotografías constan, a continuación, en el expediente, limitándose el informe a manifestar que los Policías nº 21018 y 06018, intervinieron, a las 11,20 horas, como consecuencia del aviso de SOS Rioja por la caída de la reclamante, la cual presentaba contusión en la cara. Se indica que la zona en que se produjo la caída se encontraba en obras, que estaba ejecutando la empresa *Espina y Foralia*.

Segundo

En fecha 10 de enero, se dicta Providencia de la Alcaldía, por la que se admite a trámite la reclamación, nombrándose Instructor del procedimiento, resolución que es notificada a la reclamante el día 12 del mismo mes, junto con información relativa a la tramitación del expediente.

Tercero

Consta, a continuación, en el expediente un informe del Arquitecto Técnico Municipal, de fecha 11 de enero de 2010, con el siguiente contenido:

“Con fecha 25 de noviembre de 2010, no puede saber con exactitud cómo se encontraba el pavimento, ya que la calle se encontraba en obras.

Según podemos observar en la fotografía realizada por la Policía, se observa que, con fecha del accidente se había habilitado un paso provisional, con vallas de plástico tipo New Jersey, para los peatones.

También se percibe en la segunda fotografía la existencia de tubos eléctricos, no pudiendo concretar con exactitud si estos cables estaban invadiendo la zona de paso de los peatones.

Las obras de dicha calle corresponden al proyecto de «Mejoras en las redes de saneamiento y abastecimiento a domicilio en la red general actual de la ciudad de Arnedo», obras que se estaban realizando por la Unión de empresas F. y E.

Según el artículo 198 de la Ley de Contratos del Sector Público, Punto I, Indemnización de daños y perjuicios, será obligación del contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

Por ello, considero que la reclamación se debe derivar a las empresas encargadas de las obras referenciadas”

Cuarto

En fecha 31 de enero, se notifica a la reclamante, la apertura del trámite de audiencia, sin que en el plazo concedido se presente escrito alguno.

Posteriormente, en fecha 15 de marzo, se requiere a la reclamante que aporte la valoración de los daños reclamados, al no haber sido cuantificada su reclamación en ninguno de los escritos presentados hasta el momento. En cumplimiento de dicho requerimiento, se presenta nuevo escrito en fecha 25 del mismo mes, indicándose:

“Que, a la vista de que todavía no se ha emitido informe de sanidad respecto a las lesiones por las que reclamo, considero que no tengo datos suficientes a efectos de cuantificar económicamente la presente reclamación, por lo que, al amparo del artículo 71,2 de la Ley 30/92 de 26 de noviembre, solicito que se proceda a la suspensión del plazo concedido para proceder a cuantificar la reclamación hasta el momento en que conste la sanidad de mis lesiones; así como que se determine si como consecuencia de las mismas, quedará alguna secuela o limitación funcional, momento en que me comprometo a presentar informe médico, así como el cómputo económico de la reclamación”.

A la vista de dicho escrito, se dicta Decreto de fecha 11 de abril de 2011, por el que se procede al archivo provisional de las actuaciones, sin entrar al fondo del asunto, comunicando a la reclamante que el archivo se convertirá en definitivo, cuando haya transcurrido el plazo de prescripción de la acción para reclamar, que empezará a computar desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

Tras la notificación a la reclamante de dicho Decreto, por ésta, en fecha 14 de julio, se presenta nuevo escrito, en el que procede a cuantificar su reclamación, con arreglo al siguiente desglose:

“Días de hospitalización: (02/12/10-03/12/10) 66,00 euros; Días improductivos: del (25/11/10 al 13/01/11 49x53,66) = 2.629,34 euros; Días no improductivos: del (14/01/11 a 16/05/11 123x28,88) = 3.552,24 euros; En el parte médico no se han objetado secuelas; Lo que hace un total (s.e.u.o.) de seis mil doscientos cuarenta y siete euros con cincuenta y siete céntimos (6.247,57 euros).

Quinto

En fecha 18 de julio, se acuerda dar traslado de la reclamación a la Aseguradora del Ayuntamiento, la cual, en fecha 17 de octubre, manifiesta que no existe relación de causa a efecto entre los daños reclamados y el funcionamiento de la Administración, ya que, en el lugar dónde se produjeron los hechos, se encontraba trabajando una empresa ajena a la organización municipal.

Sexto

En fecha 18 de octubre, el Instructor solicita al Técnico de Administración General del Ayuntamiento la emisión de informe jurídico, que es evacuado en fecha 31 de octubre, indicando la necesidad de dar traslado de la reclamación para formular alegaciones a la empresa adjudicataria de las obras, por cuanto, de lo contrario, podría causársele perjuicio a la misma al verse afectada por una declaración de responsabilidad patrimonial sin haber podido actuar en defensa de sus intereses. En cumplimiento de dicha recomendación, se da traslado del expediente a la UTE *U. y S. F. S.L. O. H. E. S.A.*, quien retira copia de las actuaciones, pero que no formula alegación de ningún tipo.

Por último, consta en el expediente Informe de Secretaria, que propone la desestimación de la reclamación interpuesta por no quedar probado que la caída se produjera como consecuencia del funcionamiento del servicio, pues el paso provisional donde se produjo no muestra obstáculos aparentes, la Policía Local y el Aparejador municipal no se han pronunciado a este respecto y la interesada no ha aportado pruebas que aseveren su reclamación.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 14 de febrero de 2012, registrado de entrada en este Consejo el día 17 de febrero de 2012, 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 17 de febrero de febrero de 2012, registrado de salida el día 21 de febrero de 2012, 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.

El art. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (que es aplicable al caso en la redacción dada por la Disposición Adicional 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, dada la fecha en que concluyó el trámite de audiencia, tal y como reiteradamente ha venido estableciendo este Consejo, entre otros, en nuestros Dictámenes 6 y 8/12), limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública, cuando la cuantía de las reclamaciones sea indeterminada o superior a 6000 euros, por lo que la presente reclamación tiene carácter preceptivo.

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 diciembre, 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.

Los requisitos que tradicionalmente se vienen exigiendo para la exigencia de responsabilidad se sintetizan en los siguientes:

-Hecho imputable a la Administración.

-Lesión o perjuicio antijurídico, efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

-Relación de causalidad entre hecho y perjuicio.

-Que no concorra fuerza mayor.

Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, la primera que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Para detectar tales causas, el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condicio sine qua non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar.

Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

En el presente caso, no existe duda alguna acerca de la existencia de un daño, constituido por las lesiones sufridas por la reclamante, cuya cuantificación no ha sido contradicha a lo largo del expediente administrativo por la Administración. Se alega de adverso que las obras estaban siendo ejecutadas por una empresa privada, y que ésta, en su condición de contratista, es quien, en todo caso, debiera responder de los daños y perjuicios reclamados.

Sin embargo, a este concreto particular, hemos de reiterar lo manifestado en otros dictámenes, en el sentido de considerar, en estos casos, responsable a la Administración, sin perjuicio de su derecho posterior a repetir contra el contratista, pues al tercero no le son oponibles las relaciones particulares entre la Administración y su contratista.

A este particular, decíamos en nuestro Dictamen 12/09: “... que, sin ignorar la evolución jurisprudencial experimentada por la Sala 3ª del Tribunal Supremo, este Consejo Consultivo considera más acertado seguir manteniendo la doctrina establecida en nuestros anteriores Dictámenes 59/00, 52/01 y 119/05 en cuanto permite al perjudicado reclamar directamente contra la Administración, siendo ésta la que debe responder y, en su caso, abonar al perjudicado la responsabilidad que corresponda, sin perjuicio del simultáneo derecho de repetición frente al contratista o concesionario cuando le sea imputable de acuerdo con el sistema prevista en el citado artículo 198.3 LCSP.

Añadimos en el Fundamento de Derecho Tercero del Dictamen 119/2005 que: *...esta interpretación hace plenamente efectivo el principio de máxima protección y pronta satisfacción de los perjudicados en sus reclamaciones de responsabilidad, cuyos derechos no pueden venir condicionados por la forma de gestión del servicio público, situando en peor posición aquellos daños producidos por contratistas o concesionarios de los servicios públicos. Esa imputación de la responsabilidad a la Administración titular del servicio público asegura la competencia y el control posterior, en todo caso, de la jurisdicción contencioso administrativa, aunque se la demande junto a sus aseguradoras o a los concesionarios. Lo que no cabe ya es la demanda a la Administración ante la jurisdicción ordinaria, ni tampoco, en adelante y en contra de lo que se ha venido sosteniendo, la de los contratistas o concesionarios, de acuerdo con la más reciente jurisprudencia...Entiende este Consejo Consultivo, que esta doctrina es la más favorable para el perjudicado, al liberarlo de la doble carga de reclamar contra el incumplimiento en que pueda incurrir el contratista o concesionario de la responsabilidad declarada por la Administración. Claro está siempre que concurran los requisitos exigidos para su reconocimiento.”*

Por lo tanto, el hecho de que las obras fuesen ejecutadas por una Unión de Empresas, que actuaba como contratista de una obra pública, no constituye un obstáculo para la estimación de la reclamación, si se cumplen los restantes requisitos, anteriormente aludidos.

Y así hemos de indicar que, aunque ciertamente ni la reclamante, ni la administración consultante, han realizado un especial esfuerzo probatorio, también es cierto que el mismo, no correspondía en exclusiva a la reclamante, pues, como ya hemos manifestado en otros dictámenes, en materia de responsabilidad patrimonial, la Administración no debe mantener

una actitud pasiva, limitándose a practicar aquellas pruebas propuestas por los particulares, sino que debe acreditar cualquier circunstancia que pueda servir para exonerarla de la responsabilidad que se le exige.

Como quiera que, ya desde su escrito inicial, la reclamante manifiesta que se enreda con una cuerda que sale de unos tubos que se encontraban en la zona y que, tanto los tubos como la cuerda a que se refiere la reclamante en su escrito inicial, aparecen en las fotografías tomadas por los Policías municipales, que acudieron al lugar tras ser avisados por SOS Rioja, el hecho cierto de su presencia en el lugar del accidente, unido a la falta de cualquier actividad probatoria desplegada por la Corporación local consultante, así como por la propia Unión de Empresas contratista de las obras, nos hace considerar o al menos presumir, que los hechos ocurrieron en la forma descrita por la reclamante, debiendo, en todo caso, recaer sobre la Administración la falta de cualquier actividad probatoria tendente a acreditar que los hechos ocurrieron de manera diferente a la narrada.

La facilidad probatoria de que se disponía tanto por parte de la Administración como por parte de la Unión de Empresas que ejecutaban las obras, nos lleva a considerar que la falta de prueba, en este caso, debe resultar perjudicial para la Administración, y que, por lo tanto, debe considerarse existente la responsabilidad patrimonial exigida.

En cuanto a la valoración de los daños, no habiéndose impugnado de adverso los reclamados, procede fijar la indemnización en los 6.247,57 euros solicitados.

CONCLUSIONES

Primera

Procede estimar la reclamación interpuesta por la reclamante, al existir relación de causalidad entre las lesiones sufridas y la actuación administrativa.

Segunda

La cuantía de la indemnización a percibir por la reclamante, asciende a la cantidad de 6.247,57 euros, que deberán ser abonados en metálico efectivo, 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