

En Logroño, a 9 de mayo 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**26/12**

Correspondiente a la consulta formulada por el Ayuntamiento de Murillo de Río Leza, a través del Consejero de Obras Públicas, Política Local y Territorial sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial que formula D<sup>a</sup> F. S. G. por daños causados por una caída en la calle Joaquín Michel, que atribuye al mal estado de una placa del pavimento y cuantifica en 10.158,79 euros.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Mediante escrito de fecha 29 de diciembre de 2011, registrado de entrada en el Ayuntamiento de Murillo de Río Leza el día 3 de enero de 2012, se interpone la expresada reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento exponiendo, en síntesis que, encontrándose dando un paseo en la calle Joaquín Michel, el día 26 de enero de 2011, por el mal estado de una placa existente en dicha calle, la reclamante tropezó y cayó al suelo, siendo trasladada al Hospital *San Pedro* de Logroño, en el que se le diagnosticó "*fractura de radio distal y estiloides cubital izquierda y esguince de tobillo grado I*". Preciso para su curación instauración de férula y tratamiento rehabilitador, siendo dada de alta el 7 de julio de 2011.

Acompaña a su escrito el Informe de la asistencia en el Servicio de Urgencias del Hospital *San Pedro* y diversos partes del Servicio de Salud (Osakidetza), al tener la reclamante su domicilio en Elorrio.

Por 165 días impeditivos y 3 puntos por secuelas de dolor en la muñeca, reclama un total de 10.158,79 euros.

## Segundo

Por escrito de 16 de enero de 2012, el Secretario del Ayuntamiento se dirige a la interesada informándole de los extremos exigidos en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

Por Providencia de la misma fecha, el Alcalde dispuso se emitiera informe de Secretaría en relación con el procedimiento y la legislación aplicable para la tramitación del correspondiente expediente de responsabilidad patrimonial, informe detallado que el Secretario emite el día inmediato siguiente, 17 de enero.

## Tercero

Mediante Resolución de 18 de enero de 2012, el Alcalde 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. M. Á. N. R., 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.”*

La Resolución es comunicada, en la misma fecha, al Instructor nombrado.

## Cuarto

Con fecha 20 de enero de 2012, el Instructor acuerda se realice visita de comprobación, inspección ocular del lugar de los hechos e informe del Técnico Municipal sobre el estado de las arquetas y sobre el cumplimiento de la legalidad vigente sobre Barreras arquitectónicas en la zona donde ocurrió la caída.

### **Quinto**

El Secretario del Ayuntamiento, en escrito de 23 de enero, notifica a la interesada la apertura del periodo de prueba y le emplaza en el lugar de los hechos, a las 12 horas del día 2 de febrero, para la práctica de las pruebas de visita de comprobación e inspección ocular, advirtiéndole de la posibilidad de nombrar técnicos que la asistan.

### **Sexto**

Practicada la prueba, los Servicios Técnicos del Ayuntamiento elaboran un Informe, de fecha 7 de febrero, que excluye la responsabilidad del Ayuntamiento por entender no existe relación de causalidad, ya que el desnivel respecto del rasante de la calle, es menor de un centímetro en la zona de la tapa de la alcantarilla y menos de centímetro y medio en la zona de la rejilla del sumidero.

### **Séptimo**

El 16 de febrero de 2012, el Alcalde del Ayuntamiento da trámite de audiencia a la interesada, entregando, el siguiente día 29, copia de la totalidad del expediente a la hija de la misma.

La interesada formula alegaciones en las que insiste en su pretensión y afirma que el desnivel es superior al que indican los informes técnicos del Ayuntamiento.

### **Octavo**

Obra seguidamente en el expediente nuevo informe de los Servicios Técnicos que, contradiciendo las anteriores alegaciones, ratifica el anterior, insistiendo en que un centímetro y medio de altura no se puede considerar barrera arquitectónica, destacando que la afectada circulaba por la zona de la calle más peligrosa para la seguridad vial de las personas.

### **Noveno**

Con fecha 8 de marzo, el Instructor emite la Propuesta de resolución del siguiente tenor:

*“PRIMERA. No reconocer a (la reclamante), el derecho a recibir una indemnización como consecuencia de los daños sufridos por una caída en la vía pública, no habiendo sido confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida.*

***SEGUNDA.** Los informes de los Técnicos Municipales, redundan en que se cumple escrupulosamente la ley de barreras arquitectónicas y que la rejilla esta en el centro de la vía pública, un lugar que no es de paso de peatones sino de vehículos, por lo que se recomienda la no aceptación de la demanda.*

***TERCERA.** Esta propuesta de resolución se remitirá al Consejo Consultivo de La Rioja, junto con todos los documentos, alegaciones e informaciones que obren en el mismo, para que realice Dictamen sobre la propuesta recibida”.*

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 13 de marzo de 2012, registrado de entrada en este Consejo el día 22 de marzo de 2012, el Ayuntamiento de Murillo de Río Leza, a través del Excmo. Sr. Consejero de Obras Públicas, Política Local y Territorial 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 23 de marzo de 2012, registrado de salida el mismo día, 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 hoy vigente limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 50.000 euros.

Iniciado el procedimiento vigente ya dicho límite cuantitativo, nuestro dictamen no es preceptivo al reclamarse una cantidad inferior, debiendo considerarse como facultativo.

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 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.

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.

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.**

El Instructor funda su propuesta denegatoria en la falta de relación causal entre el funcionamiento del Servicio Público y la lesión producida, al cumplirse escrupulosamente, según los informes de los Técnicos Municipales, la legislación sobre barreras arquitectónicas y encontrarse la rejilla, en la que supuestamente tropezó y cayó la perjudicada reclamante, en el centro de la vía pública, lugar que no es de paso de peatones, sino de vehículos; la inexistencia de aceras hace aconsejable a los peatones, según aquellos informes, circular próximos a las fachadas para evitar atropellos de vehículos. Con este segundo argumento, la Propuesta de resolución parece apreciar la concurrencia de culpa de la perjudicada que, interfiriendo en la relación de causalidad, excluye la responsabilidad de la Administración.

En principio, ni uno ni otro argumento son plenamente convincentes. El que los desniveles que, respecto del firme de la calzada, presentan la tapa de alcantarilla y la rejilla de desagüe no constituyen, según la normativa aplicable, por no superar 1,5 cms., barrera arquitectónica, no es suficiente para excluir la responsabilidad de la Administración, obligada al mantenimiento de las vías públicas en condiciones que permitan a los usuarios deambular por ellas con seguridad. Y, por el contrario, aun cuando el desnivel suponga barrera arquitectónica, de acuerdo con la normativa específica, pueden hipotéticamente admitirse supuestos en que no existiría responsabilidad de la Administración. Piensese, por ejemplo, en los alcorques de los árboles en paseos o parques o en los bordillos de los parterres y, sin ir más lejos, en los bordillos de las aceras.

Tampoco cabe excluir, la responsabilidad de la Administración por el hecho de que la tapa de alcantarilla y el sumidero o desagüe estuvieran ubicados en el centro de la calzada, lugar no de paso de peatones, porque nada impide, por las circunstancias que refleja el reportaje fotográfico, deambular por el punto en cuestión; es más, la inexistencia

de aceras y de pasos específicos de peatones obliga, si se quiere pasar de un lado al otro de la calle, a cruzar la calzada, bien por el punto concreto en que ocurrió la caída, o por cualquier otro.

Sin embargo, aun estimando insuficientes para excluir la responsabilidad de la Administración las razones esgrimidas por la Propuesta de resolución, creemos que procede desestimar la reclamación planteada por concurrir uno de los que denominamos criterios negativos de imputación de responsabilidad, el del riesgo general de la vida, cuya aplicación permite rechazar que haya de responderse de los sucesos dañosos que acompañan naturalmente al ordinario o normal existir del ser humano, porque se considera que, en tal caso, el daño es un incidencia normal y esperable en el natural acontecer de su existencia.

Este criterio negativo de imputación de responsabilidad no está expresamente establecido por la ley, pero se infiere de nuestro global sistema de responsabilidad extracontractual. Ahora bien, como decíamos en nuestro Dictamen 8/2000, la aplicación de este criterio negativo de imputación no deja de ser, en un sistema de responsabilidad objetiva, una excepción a la regla general y requiere, como tal excepción, la clara constancia de que el suceso es normal u ordinario o, si se quiere, en la percepción común, generalmente percibido como evento inevitable y puramente casual que, por ello mismo, ha de ser soportado por la propia víctima.

Se trata, en último término, de negar la responsabilidad por aquellos hechos dañosos en que el perjudicado tiene el deber natural y social, ya que no propiamente jurídico (no podría decirse, desde luego, que su conducta es antijurídica), de asumir ese daño, repetimos, como una incidencia normal y esperable en el natural acontecer de su existencia. Pero, por ello, la concurrencia de este criterio ha de valorarse caso por caso, atendiendo a todas las circunstancias tanto objetivas como subjetivas.

En el caso sometido a dictamen, el reportaje fotográfico que obra en el expediente permite apreciar la normalidad de la ubicación y forma de los supuestos obstáculos existentes en la calzada, una tapa de alcantarilla y un sumidero con rejilla, ambos colocados en mitad de la calzada, habitual en las tapas de alcantarilla y normal en los sumideros, si no existen aceras. La tapa de alcantarilla se halla elevada sobre el nivel de la calzada, con una muy suave rampa que hace impensable tropezar con ella, mientras que la rejilla del sumidero se halla ligeramente bajo el nivel, pero sin brusquedad alguna, por lo que la distracción de la víctima es la explicación más razonable de la caída.

Así cabe inferir, además, de la referencia al accidente que recoge el parte de asistencia en el Servicio de Urgencias del Hospital San Pedro (*“caída con la mano extendida desde su propia altura”*) y de las lesiones diagnosticadas en el propio parte

*(fractura de radio distal y estiloides cubital izquierda y esguince de tobillo)*, que hacen presumible que la caída se produjo como consecuencia de una torcedura del pié que causó el esguince de tobillo.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

Procede desestimar la reclamación al concurrir un criterio negativo de imputación de responsabilidad a la Administración Pública Local.

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