

En Logroño, a 21 de abril de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Jose Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros Sres. D. José M^a Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, y con la del Letrado Secretario General, Don Ignacio Serrano Blanco y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

18/22

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, en relación con el procedimiento administrativo de *responsabilidad patrimonial de la Administración 71/20 presentado por M.J.G.M. por caída en la vía pública y que valora en 55.441,52 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 10 de noviembre de 2020, tiene su entrada en el Registro Electrónico del Ayuntamiento de Logroño, escrito de reclamación de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial de la Administración presentado por la reclamante en el que se indica lo siguiente:

El día 11 de agosto de 2020, Doña M.G.M. paseaba por la localidad de Logroño (La Rioja), concretamente por la Plaza Primero de Mayo, aproximadamente a la altura del número 2, cuando tropezó con un adoquín teniendo este una elevación considerablemente superior al resto.

Debido al citado tropiezo, intentó mantener el equilibrio para evitar la inminente caída, llegando a tropezar nuevamente con otro adoquín del mismo lugar, precipitándose finalmente de manera brusca y violenta contra un banco de madera del mobiliario urbano. Cabe reseñar que la zona en la que ocurrió lo relatado, hay multitud de deformaciones observando una evidente falta de mantenimiento en el pavimento.

La consecuencia de la caída provocada por los defectos del citado pavimento, los cuales, ni estaban señalizados ni advertidos, ocasionaron que Doña M.J. se propinase un fuerte golpe ocasionándole unas lesiones.

Doña M.J. sufrió fractura de radio con desplazamiento en ambas muñecas y herida incisa en mucosa labial superior.

En la actualidad sigue en proceso de recuperación de las lesiones sufridas no habiendo sido posible establecer su cuantificación ni las posibles secuelas.

Realizamos la presente notificación a efectos de poner en conocimiento de este Ayuntamiento el accidente sufrido, considerando la responsabilidad directa de éste y requiriéndole para que nos derive al servicio interno o externo responsable de los asuntos de Responsabilidad Patrimonial.

Segundo

En fecha 27 de noviembre de 2020, se notifica a la reclamante, requerimiento de subsanación de su solicitud determinando la evaluación económica del daño sufrido.

Tercero

Previamente en fecha 18 de noviembre se solicita a la Jefatura Superior de Policía la remisión de informe por la actuación prestada con motivo del accidente de la reclamante, figurando a continuación en el expediente el correspondiente parte de intervención.

Cuarto

En fecha 12 de mayo de 2021, el Jefe de Sección de Patrimonio, solicita a la Dirección General de Promoción Económica y Fondos Europeos informe sobre las características del lugar en que se produjo la caída. Dicho informe es emitido en fecha 19 de mayo de 2021 por el Jefe de Sección de Vías Urbanas y Proyectos.

Quinto

En el expediente figura, a continuación, una Resolución de Alcaldía de fecha 21 de enero de 2021, siendo evidente que tendría que figurar con antelación por su fecha. En ella, se considera desistida de su solicitud a la reclamante (la contenida en su escrito de fecha 10 de noviembre de 2020), por no haber cumplimentado el requerimiento efectuado en su día de concretar la indemnización solicitada. La resolución cita una propuesta de resolución (punto 5) que no se ha incorporado al expediente remitido.

Sexto

En fecha 26 de abril de 2021, la reclamante formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente al Ayuntamiento de Logroño, por los hechos mencionados en su inicial escrito y en el que, esta vez sí, se cuantifica el importe de su reclamación en la cantidad de 55.441,52 euros. Al citado escrito se adjunta una fotografía del lugar en que según la reclamante se produjo el percance, pero del que no se desprende que se trate ni de la plaza

1º de Mayo, ni de ningún otro lugar, pues se trata de una fotografía en la que solo aparece el suelo, sin ningún dato que permita identificar el lugar en el que se ha tomado y un informe de valoración el daño físico sufrido, así como documentación relativa a las diferentes asistencias médicas que se le dispensaron.

Séptimo

En fecha 28 de abril de 2021, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Octavo

Mediante burofax recibido por la reclamante el día 4 de noviembre de 2021, se notifica el trámite de audiencia, presentándose escrito de Alegaciones de fecha 16 de noviembre de 2021.

Noveno

Consta por último informe de fecha 28 de enero de 2022, de la T.A.G. de Promoción Económica y Fondos Europeos, que propone desestimar la reclamación, por no estar suficientemente probada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, no procediendo reconocer indemnización alguna a la reclamante, aunque existe un error en la mención de la misma, pues se incluye un nombre, apellidos y NIF que nada tienen que ver con la Sª G.M.

Décimo

Dicha propuesta es informada favorablemente por asesoría Jurídica en fecha 15 de marzo de 2022.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha el 12 de febrero de 2022, y registrado de entrada en este Consejo el 24 de febrero de 2022, la Excm. Sra. Consejera de Salud del Gobierno de La Rioja, remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 3 de febrero de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, 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

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 del Dictamen del Consejo Consultivo

1. A tenor de lo dispuesto en el art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

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, en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, remite a la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, legislación estatal, para la determinación del carácter preceptivo de los dictámenes. Por aplicación de dicha normativa, el dictamen será preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros, a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 7/2011. Por lo tanto y reclamándose en este caso una cantidad de 55.441,52 euros, nuestro dictamen resulta preceptivo.

2. En cuanto al contenido del dictamen, el párrafo final del citado art. 81 LPAC'15 dispone que aquél deberá 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 de acuerdo con los criterios establecidos en la referida LPAC'15.

Segundo

Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 CE y 32.1 y 34.1 LSP'15 y 65, 67, 81 y 91.2 LPAC'15) 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.

Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de actividad en que se manifieste, lo primero 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 *condictio 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.

Tercero

Sobre la existencia o no de Responsabilidad en el presente supuesto

En el presente supuesto, no existe ninguna duda de que la reclamante sufrió el día 11 de agosto de 2020, una caída en la calle cuando paseaba por la Plaza 1º de Mayo de esta Ciudad. Consecuencia de dicha caída sufrió fractura de ambas muñecas y herida inciso en mucosa labiar con pérdida de dientes. En su razonamiento, la reclamante, considera que siendo el Ayuntamiento de Logroño el titular de la vía donde se produjo el accidente es al mismo a quien le corresponde su mantenimiento y cuidado, así como la eventual señalización del peligro que tal infraestructura pudiese producir por su mal estado de conservación.

Siendo cierto lo anterior, también lo es que en procedimientos iniciados a instancia del particular a éste le corresponde aportar un principio de prueba suficiente, no solo sobre la existencia del daño, sino también sobre la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por el particular y desde este momento, hemos de manifestar, que no se ha aportado prueba alguna al respecto. En el ámbito procesal, y según el art. 217 LEC'00 (Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil), es carga del demandante probar la concurrencia de los presupuestos a los que la Ley anuda el nacimiento del derecho a la indemnización.

El escrito de reclamación se limita a aportar una fotografía del pavimento, sin indicar siquiera cual fue el lugar concreto en que se produjo el tropezón que posteriormente causó la caída contra un banco del mobiliario urbano. Ni siquiera consta una fotografía en el que aparezca ese banco, ni una general de la Plaza, ni siquiera a la altura del número 2 que es donde se ubica por la reclamante la caída. Con independencia de ello, consta en el expediente el informe emitido en fecha 19 de mayo de 2021, por el Jefe de Sección de Vías Urbanas y Proyectos según el cual:

Girada visita de inspección al lugar de referencia se comprueba que el pavimento de la Plaza Primero de Mayo en la zona donde supuestamente se produjo el accidente, presenta un pavimento estancial a base de adoquín de hormigón con textura rústica, donde se aprecia un buen estado general de conservación del pavimento, con un único adoquín movido en el centro del paseo que ya ha dado instrucciones al Parque de Servicio Municipal para su reparación, como se indica en las fotografías adjuntas.

Así las cosas este Consejo, por más que lamente el hecho de la caída de la S^a reclamante, no puede considerar que pueda darse por acreditada la existencia de relación de causalidad, al no haberse desplegado una mínima actividad probatoria para acreditar, por ejemplo, el lugar concreto en que se produjo la caída, el adoquín o adoquines del pavimento que causaron la misma, lo que podría haberse hecho con declaraciones de las personas que vieron la caída o prestaron ayuda a la accidentada, o con unas fotografías más detalladas que permitiesen visualizar el estado del pavimento en el lugar concreto en que se produjo la caída. Con independencia de que consideramos no acreditada la existencia de relación de causalidad, debemos también recordar doctrina reiterada de este Consejo a propósito de que no es en la negación de la relación de causalidad con introducción subrepticia del requisito de la culpa, donde radica la solución del creciente incremento de reclamaciones presentadas por los ciudadanos contra la Administración, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva. Unos, positivos (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros, negativos: plasmados en criterios legales expresos (fuerza mayor; inexistencia del deber jurídico de soportar el daño producido; riesgos del desarrollo), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (estándares del servicio; distinción entre daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión de éste; el «riesgo general de la vida»; la «causalidad adecuada», etc.). En el presente caso, a juicio de este Consejo —y tal como hemos expresado ya en varios Dictámenes anteriores—, concurre el criterio negativo de la imputación objetiva del «riesgo general de la vida», toda vez que los daños, son consecuencia de una caída accidental en una vía urbana. Se trata de un evento ligado al acontecer ordinario y normal de la vida diaria en cuya producción no concurre más intervención del servicio público que el haberse producido en una plaza de titularidad municipal, mientras se llevaba a cabo una actividad rutinaria, como es el dar un paseo.

CONCLUSIONES

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser desestimada, por lo motivos indicados en el cuerpo de este dictamen.

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

José Ignacio Pérez Sáenz