

En Logroño, a 6 de julio de 2007, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. José M^a Cid Monreal emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

65/07

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^a V. B. P., por los daños sufridos como consecuencia de haber sufrido una caída en la Plaza de la Paz de Haro.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 8 de marzo de 2005, la Sra. B. presenta escrito ante el Ayuntamiento de Haro, reclamando por la baja laboral por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la caída sufrida el día 22 de febrero de 2005, en la Plaza de la Paz de Haro, al resbalarse con una baldosa de las "negras", debido a la nieve y el hielo existentes, lo que le produjo fractura de tibia y peroné de la pierna izquierda, de la que hubo de ser intervenida quirúrgicamente. Acompaña a su reclamación diversa documentación médica que acredita la asistencia inicial, el alcance de la lesión y la intervención quirúrgica sufrida, así como el parte inicial de baja y diversas conformaciones de dicha situación.

Segundo

En fecha 17 de marzo del mismo año, el Ayuntamiento de Haro requiere a la Sra. B., para la subsanación de su solicitud, acreditando la relación entre las lesiones y el funcionamiento del servicio público, por una parte; y la valoración de la reclamación, por otra, así como para que aporte los medios de prueba que estime oportunos en defensa de su pretensión.

La reclamante solicita informe de la Policía Municipal para que certifique si el día

del accidente existía nieve en la plaza; aporta un informe firmado por dos testigos presenciales de su caída y por lo que respecta a la cuantificación de su reclamación, solicita indemnización por los siguientes conceptos:

- 4 Traslados de Haro a Logroño: 96 €.
- Tres días de falta de asistencia de su esposo a su trabajo, por encima de los dos días que le concede el convenio colectivo: 274,56 €.
- Contratación de una persona para el cuidado de sus hijos menores de edad durante cinco días: 240 €.
- Dos cicatrices de 7 y 3 centímetros consecuencia de la operación.
- Necesidad de una persona a su lado al no poder atender su casa durante la convalecencia.
- Baja desde el 22 de febrero hasta al menos el 29 de marzo.

Tercero

En fecha 25 de octubre de 2005, el Alcalde acuerda remitir la reclamación presentada al Letrado municipal, para que informe acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad de la misma. Éste emite informe, en fecha 31 de octubre favorable, a la admisión a trámite de la misma, lo que se lleva a cabo, finalmente, por Decreto de la Alcaldía de fecha 3 de noviembre, notificado a la reclamante el 18 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.

Cuarto

En fecha 22 de agosto de 2006, se requiere, a la empresa que tiene adjudicada la limpieza de las calles, una copia del parte de limpieza de la nieve y hielo de la zona peatonal de la Plaza en la que ocurrió el accidente, así como, de la Policía Local, que aporte copia de las diligencias instruidas como consecuencia del accidente sufrido por la Sra. B., informando la Policía Local que, efectivamente, el día que se produjo el accidente existía nieve en el suelo.

Quinto

A continuación, en el expediente aparecen diversos partes de conformación de la situación de baja laboral de la accidentada, así como el parte de alta, del que se desprende que la reclamante se ha mantenido incapacitada para sus ocupaciones habituales desde el día del accidente, el 22 de febrero de 2005, hasta el día 8 de agosto del mismo año. Igualmente aparece en el expediente un escrito de la reclamante indicando los días que ha estado hospitalizada, así como impedida absolutamente para cualquier actividad. También consta una factura de 6.827,76 € por los trabajos de limpieza realizados por una tercera persona en el hogar de la lesionada durante los meses de marzo a julio ambos inclusive, a razón de 6 horas diarias a 9 € la hora; otra, por 70 €, por la compra de un pantalón; otra,

de 144 €, por la compra de unos zapatos y unas deportivas; y una última, de 281,58 €, por la compra de una silla de ruedas, unas muletas y unas medias.

Sexto

En fecha 22 de agosto de 2006, se solicita del Arquitecto Municipal que informe acerca de la existencia de baldosas negras en la Plaza de la Paz y si las mismas resbalan. Dicho informe es emitido en fecha 8 de marzo de 2007, y en el mismo se indica que las baldosas de la Plaza de la Paz en ciertas condiciones meteorológicas, resbalan y que, de hecho se está aplicando a las mismas un tratamiento antideslizante.

Tras dicho informe manuscrito, y que se hace llegar a la Aseguradora municipal, consta una comunicación de *M. Empresas* de fecha 12 de abril, en la que se dice textualmente:

"En relación con el siniestro de referencia, le comunicamos que, de los antecedentes obrantes en nuestro poder, no se concluye responsabilidad que le pudiera ser imputable en los hechos ocurridos. Hemos recibido el informe del Perito, quien nos indica que, efectivamente, los adoquines de mármol de la Plaza de la Paz son resbaladizos; pero la Sra. B., en su reclamación, se refiere básicamente a la existencia de nieve en la calle como la causa de su caída, por lo que entendemos que debemos mantener la inexistencia de responsabilidad del Ayuntamiento."

Séptimo

En fecha 12 de abril de 2007 se concede el trámite de audiencia a la reclamante, que no consta haya sido evacuado.

Octavo

A continuación, en el expediente aparece lo que se denomina informe pericial realizado a instancia de la Aseguradora del Ayuntamiento, que se limita a una mera inspección visual del terreno comprobando el Perito con su calzado que el granito existente no resbala, pero que el mármol es totalmente liso y muy resbaladizo.

Noveno

En fecha 7 de mayo de 2007, se dicta propuesta de resolución que acuerda desestimar la reclamación interpuesta.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 26 de junio de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 27 de junio de 2007, el Ayuntamiento de Haro a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local 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 fecha 28 de junio de 2007, registrado de salida el 28 de junio de 2007, 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 art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, modificado por la disposición adicional 20.^a 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 €, por lo que en este caso resulta tener dicho carácter.

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.

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 LPC), 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. B. en la calle como consecuencia de la nieve y hielo existente en la calle, unido al hecho de que parte del pavimento existente en la Calle es excesivamente resbaladizo, incluso aunque no se encuentre mojado, extremos estos que se desprenden tanto del

informe del Arquitecto Municipal como del informe emitido a instancia de la Aseguradora de la responsabilidad municipal.

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: limpieza de las calles, esparcir fundente para facilitar el deshielo, etc.

Además concurre la circunstancia de que parte del pavimento existente en la Plaza donde ocurre el accidente objeto del presente expediente, es excesivamente deslizante, incluso sin la concurrencia de esas adversas condiciones meteorológicas, hasta el punto de haberse aplicado al mismo un tratamiento antideslizante.

Ello determina que la relación de causalidad entre las lesiones y el funcionamiento de un servicio público, ya sea del de obras por haber colocado un pavimento inadecuado o del de limpieza, por no haber mantenido las calles en condiciones hábiles para su normal utilización por los ciudadanos, se antoja evidente, pues la caída se produce, bien por la existencia de hielo y nieve en la calle, por lo resbaladizo del pavimento, o por la suma de ambas circunstancias.

Como quiera que por la Administración ni siquiera se ha intentado la prueba de algún criterio negativo de imputación que permitiese eludir su responsabilidad en el accidente, procede la estimación de la reclamación interpuesta.

La Propuesta de resolución desestima 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, puesto que, aunque los adoquines de mármol de la Plaza de la Paz son resbaladizos, la Sra. B. en su reclamación se refiere básicamente a la existencia de nieve en la calle como causa de la caída. Sin embargo tal conclusión no resulta aceptable, pues, como ya hemos indicado, la obligación de mantener las calles en condiciones aptas de utilización es responsabilidad municipal, sin que ni siquiera el hecho de que dicha limpieza esté adjudicada mediante el oportuno contrato o concesión administrativa a una empresa privada, excluya dicha responsabilidad, y lo cierto es que, ya sea por la presencia de nieve o hielo, ya por las características deslizantes del pavimento o bien por la acción de ambas circunstancias, 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, de los diversos escritos presentados por

la reclamante durante la tramitación del expediente, se puede deducir que la reclamación comprende los siguientes conceptos:

- Traslados Haro-Logroño-Haro: 96,00 €.
- Falta de asistencia de su esposo a su trabajo tres días por encima de los que le otorga su convenio colectivo: 274,56 € .
- Contratación de una persona durante cinco días para atender a sus hijos menos de edad: 240,00 € .
- Trabajos de limpieza en su casa durante los meses de marzo a julio ambos inclusive a razón de 6 horas diarias, a 9 la hora: 6.827,76 € .
- Un pantalón: 70,00 € .
- Unos zapatos y unas deportivas: 144,00 € .
- Una silla de ruedas, unas muletas y unas medidas: 281,58 € .
- Cinco días de hospitalización.
- Ciento sesenta y seis días de curación.
- Dos cicatrices en pierna izquierda de 7 cm. en la rodilla y de 3 cm. en el tobillo.

Las tres últimas partidas, aunque no han sido cuantificadas en la reclamación pueden ser evaluadas mediante una simple operación matemática, atendiendo al baremo de la Ley de Tráfico, 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, por lo que podemos entrar a analizar la procedencia o no de los distintos conceptos indemnizatorios, que se contienen en la reclamación de la Sra. B.

A este respecto 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 2007, con independencia de la fecha en la que ocurrió el accidente.

Entendemos, pues, que procede la indemnización de los daños físicos que para la reclamante ha supuesto la caída sufrida. Así, los días de hospitalización, a razón de 61,97 € diarios; los días de curación, a razón de 50,35 € diarios; y el perjuicio estético que suponen las dos cicatrices y que podemos catalogar, ante la falta de todo tipo de prueba sobre la forma de las mismas, como un perjuicio estético que puede considerarse como ligero, y al que se le corresponden 3 puntos del citado baremo, lo que supone, a razón de 717,50 € por punto, 2.152,50 € . 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 12.000 €.

Igualmente entendemos que procede la indemnización por la compra de material de ortopedia, pues dada la lesión sufrida, es perfectamente comprensible su adquisición.

Sin embargo, no podemos compartir el resto de partidas reclamadas; y así, por lo que respecta a los traslados, no se aporta prueba alguna acerca de los mismos, ni de su

necesidad, ni por qué no se efectuaron en ambulancias, si la reclamante no estaba capacitada para viajar por otros medios.

En cuanto a la ropa y calzado, si bien es entendible que, a consecuencia de la caída, tanto la ropa como el calzado pudieran verse manchados como consecuencia del estado en que se encontraba el suelo, no existe la mínima prueba de que dichas prendas se hubiesen dañado y fuese preciso su sustitución por otras nuevas. Ninguna prueba existe tampoco acerca de la falta de asistencia de su esposo al trabajo más allá de lo permitido por su convenio colectivo, ni que, en caso de haberse producido ello hubiese supuesto una merma en su nómina.

Por último y por lo que se refiere a la contratación de una persona durante los días del ingreso hospitalario de la accidentada, tampoco se ha practicado prueba alguna al respecto, por lo que tampoco puede aceptarse dicha partida.

Resta, no obstante, analizar la partida relativa a los gastos derivados de la limpieza de la vivienda como consecuencia de la incapacidad de la reclamante para sus ocupaciones habituales. Ciertamente, es una cantidad muy importante la reclamada por tal concepto. Sin embargo, pese a la cuantía de la reclamación, no se ha practicado en el expediente prueba alguna tendente a acreditar, por una parte, que la contratación de la persona encargada de la limpieza del domicilio era consecuencia de la situación de incapacidad de la reclamante, y que no se trataba de una persona que ya viniera prestando sus servicios para la Sra. B. antes de sufrir la caída objeto del expediente. También parece excesivo que, para la limpieza de una casa sean precisas seis horas diarias.

Estas cuestiones cierto es que 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 factura, ni siquiera se ha solicitado la declaración de la persona que ha percibido dichas cantidades. Ello nos plantea dificultad para pronunciarnos al respecto de la procedencia de dicha partida. No obstante y dada la entidad de las lesiones sufridas por la reclamante, el hecho de haber precisado de una intervención quirúrgica con cinco días de estancia hospitalaria, así como las dificultades que ha tenido que suponer para el normal desenvolvimiento de la vida familiar, máxime teniendo en cuenta que la reclamante cuenta con dos hijos menores de edad, que han tenido también que verse afectados, en mayor o

menor medida por la situación física de su madre, todo ello ha tenido que producir un daño moral en la Sra. B., con independencia del propio daño moral que va implícito en el dolor físico, por lo que deberá incrementarse la cantidad a que ascienden las lesiones y secuelas, en la cantidad de 1.600 €, con lo que la indemnización total a percibir ascenderá a la cantidad de 13.600 €.

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 8 de marzo de 2005, han pasado más de 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.

Debemos reiterar lo ya manifestado 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.

Por último, resulta improcedente que el posible interés de la Aseguradora de la responsabilidad municipal pueda condicionar la decisión final de la reclamación, pues, existiendo en el expediente indicios de que el Ayuntamiento de Haro iba a admitir su responsabilidad, como se desprende de la nota manuscrita existente al Folio 46 del expediente, aunque se pretendiese derivar la misma a la empresa privada encargada de la limpieza de las calles, es la manifestación de la Aseguradora en el sentido de rechazar el siniestro, con unos argumentos excesivamente forzados, lo que, en última instancia, ha determinado el sentido de la Propuesta de resolución.

CONCLUSIONES

Primera

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por D^a M^a V. B. P., contra el Ayuntamiento de Haro por las lesiones sufridas al resbalarse y caer al suelo a consecuencia de lo resbaladizo del pavimento de la Plaza de la Paz, a consecuencia del hielo y la nieve existente en la misma.

Segunda

El importe de la indemnización a percibir asciende a la cantidad de 13.600 € 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

