En Logroño, a 24 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, 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 Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

68/07

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. F. R. J. como consecuencia de una caída por placas de hielo y mala iluminación a la altura de los números 21-23 de la calle Navarra de dicha localidad.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 14 de marzo de 2005, tiene entrada, en el registro del Ayuntamiento de Haro, instancia firmada por D. F. R. J., de la misma fecha, reclamando una indemnización por daños y perjuicios como consecuencia de caída en la vía pública, el día 4 de marzo anterior, a las 20'25 horas, producida por placas de hielo y mala iluminación cuando bajaba por la acera izquierda de la calle Navarra, a la altura de los números 21-23 (herrería vieja), yendo acompañado de un testigo, D. J. M. D. M.

Como consecuencia de la caída, producida por las malas condiciones en que se encontraba la acera, fue trasladado a Urgencias del Centro de Salud de Haro y de allí a Urgencias del Hospital *San Millán*, de Logroño. Sufrió rotura de brazo y muñeca izquierda, permaneciendo 5 días en el hospital. Adjunta copias de la hoja de "Cuidados de enfermería posthospitalización" en el que consta intervención quirúrgica el día 7 de marzo de 2005, por fractura húmero izquierdo 1/3 medio.

Solicita la *"indemnización a que hubiese lugar por estos caso por responsabilidad*

civil subsidiaria, conforme a su seguro de responsabilidad civil".

Segundo

El 17 de marzo de 2005 la Alcaldía requiere al interesado para que subsane su solicitud (indique la relación de causalidad, incluya la evaluación económica y proponga prueba) en el plazo de 10 días, que se cumplimenta y registra el 21 de marzo. Manifiesta el interesado que la lesión es producida *"por mal funcionamiento de servicio público al tener una deficiente iluminación en dicha calle (Navarra) en la zona del accidente, sin que la misma se haya subsanado por los servicios municipales obligación que establece la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, en su artículo 26.1, de la Ley 7/1985, de 2 de abril"*; valora los daños y perjuicios en *"10.000 €, cantidad objetiva"*; indicando que ya ha presentado la documentación acreditativa y las pruebas en su escrito de reclamación, *"consistente en testigo presencial de los hechos e informe médico"*.

Tercero

El 17 de marzo de 2005, se solicitan informes tanto al responsable del mantenimiento del alumbrado público (parece ser un concesionario, A. D. E.,SL), como a la Policía Local acerca del estado de la calle Navarra (altura de los números 21-23), lugar donde se produjo la caída.

Se han incorporado al expediente sendos croquis de los puntos de luz existentes en dicha calle. En cuanto al informe de la Policía Local, de 31 de marzo de 2005, registrado de entrada el 1 de abril, se indica que, en la acera de c/ Navarra, frente a los números 21-23:

"No observa ningún objeto con el que pudo tropezar el Sr. F. R., la iluminación en la citada calle es normal. El Sr. R. hace referencia a las placas de hielo que existían ese día. La Policía Local no realizó ningún informe del estado de la acera, ya que no se tuvo conocimiento ni del accidente ni de su traslado a Urgencias del Hospital San Millán de Logroño, asimismo desde esta Jefatura quiere hacer constar que se desconoce donde se cayó, ni qué día sucedieron los citados hechos".

Cuarto

El 25 de agosto de 2005, la Alcaldía dicta Providencia ordenando a la Secretaría que compruebe si el escrito cumple todos los requisitos exigidos por la normativa de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas y se emita informe acerca de la admisibilidad de la reclamación. Dicho informe es emitido el 29 de agosto, proponiendo la admisión a trámite de la reclamación.

Quinto

El 13 de octubre de 2005, el Alcalde, mediante decreto, admite a trámite la reclamación, nombra Instructor del procedimiento y requiere al Servicio Municipal de Obras (Alumbrado Público) para que emita el preceptivo informe, así como se señalan los efectos de la iniciación de conformidad con la legislación de procedimiento administrativo común. Es notificado al interesado el 24 de octubre de 2005.

En la misma comunicación interna dirigida el 17 de octubre de 2005 a la Unidad de Obras y como singular respuesta, consta manuscrito (¡sic!) *"Informe: El nivel de luz de la iluminación es suficiente, por lo que no puede entenderse que haya mala iluminación"*. Está datado el 16-Dic-2005 y una rúbrica ilegible.

Sexto

El 14 de junio de 2006, la Instructora del procedimiento certifica que el interesado no ha aportado nuevas pruebas y adjunta informe del Arquitecto municipal.

Séptimo

El 16 de octubre de 2006 se remite a A. G. y C. copia de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial presentadas por obras en la Avda. de la Diputación.

Entre esa documentación remitida, consta la manifestación manuscrita hecha en impreso general de solicitudes por D. J. M. D., en su calidad de testigo, registrado de entrada el 3 de agosto de 2005, que señala lo siguiente

"Como complemento a la documentación aportada manifiesto lo siguiente como testigo: Que la zona del accidente no tiene iluminación suficiente, ya que en esa acera la farola anterior está en el nº 15 y la siguiente en el 31, y que la diferencia de altura entre la carretera más el alto bordillo de separación con la acera produce zonas de sombra en la misma que las farolas de la otra acera no cubren bien. Esto, añadido al hielo existente en ella, produjo la caída. Considero que la iluminación es insuficiente ya que no permitió apreciar debidamente la placa de hielo, lo cual hubiese evitado el accidente".

No consta fecha de registro ni esta datado el impreso, aunque sí rubricado.

Octavo

El 8 de mayo de 2007 el Instructor dicta Propuesta de resolución desestimando la reclamación interpuesta, al no existir relación de causa-efecto entre el daño sufrido y el funcionamiento de la Administración, puesto que *"no existe mala iluminación porque el nivel de luz de la iluminación es suficiente"*. El expediente debe remitirse a dictamen de este Consejo Consultivo, y la Comisión de Servicios y Personal lo informa favorablemente el 21 de mayo de 2007. El Pleno del Ayuntamiento, mediante Acuerdo de 24 de mayo de 2007, solicita el preceptivo dictamen de este Consejo Consultivo.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito de 26 de junio de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 27 de junio de 2007, el 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 mismo día , 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 dada por la D.A. 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, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 €. Al ser la cuantía de la presente reclamación superior a 600 €, nuestro dictamen resulta 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 caño 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

De acuerdo con el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, enunciado en el artículo 106.2 de la Constitución Española y desarrollado 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, mediante el 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 (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), pueden sintetizarse así:

1º.- Que exista un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (lesión antijurídica). El daño ha de ser efectivo (no hipotético, potencial o de futuro, sino real), evaluable económicamente (bien se trate de daños materiales, personales o morales) e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que el daño 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).

Este sistema de responsabilidad objetiva, no culpabilístico, no constituye, sin embargo una suerte de "seguro a todo riesgo" para los particulares respecto de cualquier clase de daño que pueda derivarse de directa o indirectamente de una actuación administrativa. En efecto, el 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.

Tercero

La responsabilidad de la Administración municipal en el presente caso

En el caso sometido a nuestra consideración es evidente que existe un resultado lesivo corporal (fractura del brazo y muñeca izquierda) como consecuencia de una caída que el perjudicado atribuye a la deficiente iluminación de la calle, que le impidió ver una placa de hielo existente en la acera, causa concreta de la caída. El Ayuntamiento niega que exista relación de causalidad entre el daño sufrido y el funcionamiento de la Administración, puesto que *"no existe mala iluminación, porque el nivel de luz de la iluminación es suficiente"*.

Este Consejo Consultivo, antes de abordar el examen de fondo, no puede sino advertir y llamar la atención acerca de la dilatada, insuficiente y defectuosa tramitación de este procedimiento, que no supera las más elementales exigencias jurídicas. En efecto, es **dilatada**, pues desde la presentación de la reclamación, el 14 de marzo de 2005, han transcurrido más de dos años y cuatro meses (hasta este momento) sin haber dictado resolución expresa y sin que se explique la razón de esta demora, comportamiento municipal que carece de toda justificación e incumple las obligaciones legalmente establecidas de resolución dentro de plazo (en este caso, de seis meses).

Es evidente, asimismo, la **insuficiente** actuación instructora practicada en dos aspectos fundamentales: primero, la acreditación de la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio; segundo, el alcance del daño producido por la rotura del brazo, pues nada se dice del tiempo de curación, si ha causado baja laboral, etc.

En cuanto a lo primero, si bien es cierto que su prueba corresponde, de acuerdo con doctrina reiterada en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones

Públicas, al reclamante, éste ha presentado un principio de prueba, pero que debió contrastar y depurar convenientemente la Administración municipal.

En efecto, salvo la manifestación del propio interesado hecha en su escrito de reclamación el 14 de marzo de 2005 y la manifestación formulada por un testigo (D. J. M. D. M.), cinco meses más tarde, no ha aportado el reclamante copia de la atención prestada en Urgencias del Centro de Salud de Haro ni del Servicio de Urgencias del Hospital *San Millán*, en la que podía recogerse, de primera y original fuente, la causa de la rotura del brazo. Simplemente presenta una Hoja de "Cuidados de enfermería posthospitalización" en la que, efectivamente, consta que fue intervenido quirúrgicamente el día 7 de marzo de 2005, pero no la causa de la rotura.

La Administración municipal, limitada a negar la relación de causalidad, se desentiende del examen y comprobación del presupuesto fáctico, esto es, que la caída se ha producido en los términos que manifiesta el interesado, y simplemente consta en el informe de la Policía local que *"no se tuvo conocimiento ni del accidente ni de su traslado a Urgencias del Hospital San Millan de Logroño, asimismo desde esta Jefatura quiere hacer constar que se desconoce dónde se cayó, ni qué día sucedieron los citados hechos"*, afirmaciones que no prueban lo contrario (esto es, que no ha existido la caída), sino, simplemente que no hay constancia de la misma en los servicios de la Policía Local, que es cosa bien distinta. Pero por esa misma razón, debieran haberse practicado las actuaciones instructoras (testificales y documentales) que permitieran tener por acreditado el presupuesto fáctico, como primer requisito para determinar la posible exigencia de responsabilidad patrimonial.

Al no hacerlo, ha de atribuirse verosimilitud a la declaración del perjudicado, pues esos mismos días se produjeron otras caídas por la nieve y el hielo existente en las calzadas y aceras de Haro, tramitadas ante este Consejo Consultivo.

En segundo lugar, si bien es verdad que la Alcaldía requirió al interesado para que presentará evaluación económica de su reclamación, este se ha limitado a fijarla en *"10.000 €, cantidad objetiva"*, sin concretar aspectos absolutamente relevantes para determinar dicho montante. Nada se dice del tiempo de curación; si le impidió su actividad laboral habitual; si tuvo gastos específicos derivados de la rotura, etc., razón por la que, de nuevo, difícilmente puede, caso de reconocerse relación de causalidad, comprobarse lo adecuado de dicha valoración.

Son, asimismo, **defectuosas** algunas de las actuaciones practicadas, pues se han incorporado documentos que no permiten identificar el órgano, autoridad o funcionario actuante, ni a qué servicio o persona van dirigidos, así como es absolutamente rechazable que las actuaciones reclamadas a alguno de los servicios se cumplimenten en el mismo escrito de remisión de forma manuscrita. Por lo demás, los gráficos aportados en cuanto a las luminarias existentes en la calle Navarra, nada dicen acerca de si, como afirma el testigo, no existe farola alguna en la acera correspondiente a los números 15 a 31 y ninguna

valoración de ningún tipo se hace sobre la cuestión de la iluminación deficiente.

Pues bien, no obstante esta falta de actividad instructora encaminada a dictar una Resolución fundada, y, admitida la verosimilitud de la caída causante de la rotura del brazo, hemos de admitir como criterio de imputación del daño el funcionamiento del servicio público municipal de vialidad, tal como hicimos en un caso similar tramitado por ese Ayuntamiento de Haro (Dictamen 65/07). En efecto, tanto la insuficiente iluminación como, sobre todo, la existencia de placas de hielo son circunstancias que dificultan o ponen en riesgo la seguridad y viabilidad de las calles, aceras y calzadas, siendo, como es, un servicio municipal de prestación obligatoria el servicio de limpieza viaria, así como su alumbrado [en todos los municipios debe prestarse el servicio de "alumbrado público" y "limpieza viaria", de acuerdo con el art. 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local], servicio que debe interpretarse en toda su amplitud para garantizar el tránsito y seguridad de las personas y bienes en aquellos casos de fenómenos atmosféricos habituales y recurrentes (como es el caso de la caída de nieve o producción de placas de hielo, en una ciudad como Haro), de acuerdo con las competencias municipales reconocidas en una pluralidad de ámbitos materiales de aplicación conjunta [así, "alumbrado público y servicios de limpieza viaria", art. 25.2.1); "pavimentación de vías públicas urbanas", art. 25.2.d); "protección civil", art. 25.2.c) LBRL].

Establecida la imputación del daño a la Administración municipal, en cuanto a la valoración del daño no existen elementos en el procedimiento tramitado que permitan apreciar lo adecuado de la indemnización que el perjudicado fija en "*10.000 €, cantidad objetiva*". El único dato objetivo que facilita es la rotura del brazo, la necesidad de una intervención quirúrgica que preciso cinco días de hospitalización, pero nada dice de los días precisos para la total curación, si causó baja laboral para su actividad habitual, si le ha quedado perjuicio estético, etc. El Ayuntamiento de Haro habrá de requerir al interesado para que justifique estos aspectos y, en su caso, aplicar los criterios de valoración del daño seguidos en nuestro anterior Dictamen 65/07, de acuerdo con el baremo de la Ley de Tráfico, en las cuantías vigentes para el año 2007. De esta manera, los cinco días de hospitalización se valorarán a razón de 61,97 por día, lo que hace un total de 309,85 . Ese será el importe del daño, si no se justificasen otros daños, a no ser que la Administración fije una cantidad a tanto alzado según criterios de justicia material.

CONCLUSIONES

Primera

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por D. F. R. J. contra el Ayuntamiento de Haro por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída provocada por la falta de iluminación y la existencia de una placa de hielo en la acera de la Calle Navarra de esa localidad. El importe de la indemnización se fijará, una vez

justificados los daños, de acuerdo con los criterios que hemos recogido en el Fundamento de Derecho Segundo.

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