

En Logroño, a 27 de noviembre de 2009, 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. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortíz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. Pedro de Pablo Contreras y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

93/09

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 L. G. A., por los daños sufridos a consecuencia de una caída en la Avenida R. de Haro el día 24 de noviembre de 2007.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 20 de octubre de 2008, la Sra. G. A. presenta solicitud de responsabilidad patrimonial, en la que hace constar el siguiente relato de hechos:

“Que en noviembre de 2007, se estaban realizando obras de pavimentación en Avda. R., que duraban varios meses, encontrándose citada calle cerrada al tráfico de vehículos, hasta su intersección con la C/ I.; igualmente las aceras de los números pares, cortada al tránsito de peatones.

Los viandantes debían caminar por una de las aceras, la de los números impares; situación que provocaba atascos en citada zona, teniendo en cuenta que el vallado perimetral de las obras, se encontraba colocado a lo ancho, sin señalización alguna, sobresaliendo y ocupando parcialmente la acera, quedando ésta reducida en algunos tramos a la mitad de su extensión, o incluso menos.

El día 24 de noviembre de 2007, sobre las 12 horas, caminando por la Avda. R. a la altura de las tiendas “J. W. A.” y “P. N.”, sufrí una caída al tropezar con uno de los bloques de hormigón, que servían de base a la valla delimitadora de las obras, motivado porque venían peatones de contrario y tuve que arrimarme a la pared provisional para poder dejarles paso, puesto que por este tramo el espacio era tan estrecho que difícilmente podía acceder una persona.

Con motivo de la caída, me golpeé en el hombro derecho, teniendo que ser asistida en ese momento por personas que pasaban por el lugar. Por la tarde, acudí al Servicio de Urgencias del Hospital San José de Vitoria, donde me diagnosticaron fractura multifragmentaria de cabeza de húmero derecho. El día 26 de noviembre, comencé las consultas y tratamientos con la “Unidad de Cirugía Artroscópica, S.L. M. S..

En cuanto a las sesiones de rehabilitación, además de las realizadas en el propio Centro Médico, he tenido que acudir a los centros de Haro “G. L. V.” y “C. de F. Haro”. El Centro Médico M. S. procedió a darme de alta con fecha 8 de julio, con las secuelas que constan en el parte médico.

En los días y meses siguientes a citada caída, fue imposible llevar a cabo una vida normal, permaneciendo impedida para toda ocupación habitual, motivo por el que tuve que buscar una empleada de hogar, puesto que vivo sola.

Los bloques de hormigón que sujetaban la valla perimetral de las obras no se encontraban señalizados, no existía aviso alguno que indicara la peligrosidad de los mismos, toda vez que se adentraban en la acera produciendo un estrechamiento tal que, en algunos tramos, difícilmente podía pasar una persona. Después de los hechos sucedidos, los bloques de hormigón cambiaron de posición y se pintaron de rojo.

Con fecha 12 de diciembre de 2007, denuncié los hechos ante la Policía Local de Haro, incoándose Diligencias Previas en el Juzgado de Instrucción nº 2 de Haro, bajo el nº 12/2008, que fueron sobreseídas.

En cuanto a la evaluación económica de los hechos, no se pueden contabilizar en su totalidad, siendo necesario informe médico pericial, que cuantifique los daños, procediendo a su presentación, cuando esta Administración me lo indique”.

A la citada reclamación, se adjunta diversa documentación acreditativa del tratamiento médico recibido, así como la denuncia presentada ante la Policía Local y las Diligencias Previas incoadas ante el Juzgado de Instrucción de Haro. No se cuantifica la reclamación, por ser necesario un informe pericial que se aportará cuando sea requerida para ello.

Segundo

En fecha 12 de noviembre de 2008, el Alcalde acuerda recabar informe acerca de la admisibilidad o inadmisibilidad de la reclamación interpuesta. Posteriormente, en fecha 24 del mismo mes, se requiere a la reclamante para que cuantifique económicamente su reclamación, lo que lleva a cabo, mediante escrito en fecha 19 de diciembre, al que se acompaña informe médico, y en el que se fija como cantidad reclamada la de 26.185,47 euros.

Emitido informe favorable a la admisión a trámite, la misma se lleva a cabo finalmente por Decreto de la Alcaldía, notificado a la reclamante el 12 de febrero de 2009.

Tercero

Constan a continuación en el expediente las siguientes actuaciones:

A) Declaración de un testigo a la que se menciona en el escrito inicial, la cual manifiesta que vio tropezar a la reclamante y cómo la misma caía al suelo.

B) Fotografías de la zona en que se produjo la caída, en las que aparecen las vallas de protección.

C) Informe de la empresa que estaba ejecutando las obras, del que se desprende que la valla de protección se colocó en el límite de la acera junto a la calzada, dejando libre aproximadamente un espacio de un metro y treinta centímetros, espacio más que suficiente para que pasen dos personas a la vez.

D) Escrito de la reclamante de fecha 24 de febrero de 2009, solicitando la práctica de determinadas pruebas, y, en concreto, solicitudes de informe al Servicio de Obras y Urbanismo del Ayuntamiento de Haro y a la empresa que ejecutaba las obras.

E) Informe del Arquitecto Municipal, en el que manifiesta:

“-Que el perímetro de las obras estaban protegidas correctamente con módulos de vallado móvil de malla metálica de 3,50 metros de longitud, por 2 metros de altura, montado sobre sus correspondientes pies de hormigón.

-Que por necesidad de acondicionar los accesos al Colegio, la acera colindante con el mismo, permanecía cerrada al tránsito peatonal.

-Que el tramo de acera donde se sitúa el accidente, está en perfectas condiciones para el tránsito peatonal.

-Que el vallado perimetral de delimitación y protección de la obra se mantuvo hasta que la obra estuvo finalizada y en condiciones de poder transitar por las aceras.

Que se desconoce si los pies o bases de hormigón que sujetan las vallas de delimitación de la obra cambiaron de posición”.

F) Constan en el expediente igualmente varios requerimientos de la Instructora dirigidos tanto a la empresa contratista como a la Unidad de Obras del Ayuntamiento, solicitando información acerca de si, con posterioridad al accidente de la Sra. G. A., se modificó la colocación de las bases de hormigón que servían para la sujeción del vallado, pintándose los mismos de rojo y señalizando su presencia, sin que conste contestación a tales requerimientos.

Cuarto

En fecha 19 de mayo, se notifica a la reclamante el trámite de audiencia, que es evacuado mediante escrito de fecha 29 del mismo mes.

Quinto

En fecha 17 de julio de 2009, se emite informe por la Instructora proponiendo la paralización de la tramitación del procedimiento hasta que se de respuesta a la petición de información solicitada en su día por la reclamante y a que se ha hecho referencia anteriormente, constando informe de fecha 25 de septiembre del Arquitecto Técnico Municipal, según el cual:

“La Dirección e Inspección Facultativa de la obra mencionada, no dio ninguna orden de cambio de posición de las bases o pies de hormigón que sujetaban las vallas de protección y seguridad de la obra, ni que se pintasen de rojo, estando estas bases colocadas perpendicularmente a la valla, como deben de colocarse para dar rigidez y evitar el vuelco de la valla. Ni la Unidad de Obras del Ayuntamiento ni la Dirección e Inspección Facultativa, ordenaron cambiar de posición las bases de hormigón que sujetaban el vallado perimetral de seguridad de la citada obra”.

Sexto

En fecha 30 de septiembre de 2009, se dicta Propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación interpuesta, informada favorablemente por la Comisión Municipal Informativa de Servicios Generales, Personal y Medio Ambiente, en fecha 20 de octubre.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 4 de noviembre de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 18 de noviembre de 2009, el Ilmo. Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Haro 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 18 de noviembre de 2009, registrado de salida el día 19 de noviembre de 2009, 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 euros. La cuantía ha sido elevada a 6.000 euros por Ley 5/2008, que ha dado nueva redacción al citado precepto.

Al ser la cuantía de la reclamación superior a 6.000 euros, 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 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: i) existe un daño real y efectivo, pues consta la existencia de las lesiones sufridas por la reclamante, el cual resulta determinado y evaluado económicamente en el expediente; ii) ha existido una actuación administrativa, cual es la ejecución de unas obras que afectaban a la vía pública en cuestión; y iii) la reclamación se ha interpuesto antes del transcurso del plazo de un año, desde la fecha del alta médica de la reclamante.

Queda por examinar el requisito de la relación de causalidad entre el daño sufrido y la actuación administrativa y, a este concreto particular, es necesario señalar que no existe en el expediente constancia acerca de la forma en que pudo producirse la caída de la Sra. G. A. pues, si, en su escrito de reclamación, alude a un tropezón con uno de los bloques de hormigón que servían de basamento para el vallado, lo cierto es que, en la inicial denuncia ante la Policía Local, manifiesta que se le enganchó el pantalón en la valla y, a consecuencia de ello, cayó al suelo, siendo esta denuncia mucho más próxima en el tiempo al hecho de la caída sufrida. Así pues, ya es de destacar que la reclamante no mantiene la misma explicación de la forma en que, según ella, se produjo el evento dañoso, pues ofrece dos explicaciones distintas a lo largo del tiempo. La testigo que depone a su instancia manifiesta que únicamente la ve tropezar, pero que no sabe cómo fue ni el tropezón ni la caída, por lo que nada aclara en este sentido; y el otro testigo propuesto no realiza declaración alguna, una vez requerido para ello, lo cual no deja de ser sorprendente.

Por otra parte, del reportaje fotográfico que obra en el expediente, se desprende que el vallado era visible a simple vista, por lo que la existencia o no de algún tipo de aviso acerca de la existencia de la valla resulta intrascendente, pues el propio vallado es más visible que cualquier señalización que pudiese existir avisando de su colocación. Además, con las fotografías incorporadas al expediente, se comprueba la existencia de un espacio libre en la acera para el paso simultáneo de hasta dos personas, quedando libre una anchura de un metro treinta centímetros.

Así las cosas, no existe constancia alguna de que la caída de la reclamante fuese consecuencia del defectuoso estado de la acera o de la falta de señalización de las obras, pudiendo obedecer la misma, bien a una falta de atención de la reclamante en su deambulación por una zona en obras, visible sin necesidad de esfuerzo de ningún tipo, o a un descuido, ajeno en todo caso a la actuación administrativa y enmarcable en el criterio exonerador de la responsabilidad patrimonial de la Administración que este Consejo ha

denominado reiteradamente *riesgo general de la vida*, que debe asumir todo viandante. Ni siquiera se ha acreditado si la caída se produce al inicio de la zona vallada o si esta ya se produce en el interior de la misma, que parece lo más probable.

Tampoco ha acreditado la reclamante el hecho alegado de que, tras su caída, se modificó el sentido de los soportes de hormigón de la valla, ni que los mismos fuesen pintados de rojo para ser más visibles por los peatones, siendo el informe del Aparejador Municipal contrario a tales manifestaciones.

En definitiva, no se ha acreditado la necesaria relación de causalidad entre el daño y el actuar de la Corporación Municipal, existiendo un déficit probatorio cuyas consecuencias debe soportar aquella parte que estaba obligada a acreditar los hechos en los que se sustentaba su reclamación, por lo que hemos de mostrar nuestra conformidad con el sentido de la Propuesta de resolución, razón por lo que no procede entrar a analizar las concretas partidas indemnizatorias que se reclaman.

Tercero

Consideraciones formales sobre el presente expediente

Reconociendo a la Corporación Local consultante su esfuerzo por recurrir a este Consejo Consultivo en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, con lo que ello supone de intento por obtener un mayor grado de acierto en su resolución y en salvaguardar los intereses de los ciudadanos, lo que viene a incidir en la idea del buen gobierno, sería deseable que se dictase la resolución que en cada caso proceda dentro de los plazos establecidos al efecto, máxime en un procedimiento cuya tramitación no presenta ninguna complicación, por más que haya sido preciso reiterar al Servicio Municipal de Obras, la contestación a determinada solicitud de información.

CONCLUSIONES

Única

Procede desestimar la reclamación interpuesta por D^a L. G. A., al no existir relación de causalidad entre las lesiones sufridas y la actuación administrativa.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.

Joaquín Espert y Pérez-Caballero
Presidente

Antonio Fanlo Loras
Consejero

José M^a Cid Monreal
Consejero

M^a del Carmen Ortiz Lallana
Consejera

Ignacio Granado Hijelmo
Letrado-Secretario General