

En Logroño, a 17 de marzo de 2021, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. Pedro María Prusén de Blas, y D^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro María Prusén de Blas, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

16/21

Correspondiente a la consulta remitida por el Ayuntamiento de Cenicero en relación con la *reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D^a M.C.A.C., por los daños y perjuicios que entiende causados por una caída en el Cementerio municipal, debida a la falta de limpieza y señalización de que el pavimento estaba mohoso y era deslizante; y que valora en 73.325 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

1. Mediante escrito de fecha 24 de octubre de 2019, registrado de entrada en el Ayuntamiento de Cenicero el día 28 de octubre de 2019, el Letrado de la expresada damnificada interpone la expresada reclamación, exponiendo en síntesis que, *“a las 13:00 horas del día 1 de noviembre de 2018”, (la reclamante) “se encontraba de visita en el cementerio de la localidad..., cuando, debido a que el suelo se encontraba mojado, ya que había llovido el día anterior, y al moho que había en el mismo, ante la falta de cuidado y mantenimiento por parte de la Administración, se resbaló, cogiendo velocidad en su caída y cayendo de medio lado en el suelo. Al caerse, se dio un fuerte golpe en la rodilla y, tras intentar reincorporarse, perdió el conocimiento”.* Después de solicitar el servicio de una ambulancia, la solicitante fue trasladada, en el vehículo de su hijo, a un centro hospitalario de Logroño. *“A las 13:53 horas, una vez que llega al Complejo Hospitalario San Millán-San Pedro de La Rioja, es ingresada y le diagnostican gonalgia bilateral (más acusada izquierda) tras caída accidental desde su propia altura (ha resbalado). Además, en cuanto a la impresión clínica le diagnostican fractura de meseta tibial izquierda; no obstante, tras 4 horas en el Servicio Riojano de Salud, ..., es dada de alta”.*

Continúa afirmando la reclamación que la paciente, *“tras este suceso, acude, en reiteradas ocasiones, al Servicio Riojano de Salud con motivo de realizar la rehabilitación adecuada que le corresponde”*; así como que, como consecuencia de la caída, ha debido satisfacer una serie de gastos en productos ortopédicos, cuyo coste total asciende a 282 euros. Acompaña a su solicitud un informe médico de asistencia en urgencias, de 1 de noviembre de 2018.

2. Tras mantener que *“la Administración, por su inactividad, no retiró el moho del suelo del cementerio, ni llevó a cabo ningún tipo de limpieza del mismo, ni la señalización de ningún tipo de advertencia del peligro de suelo deslizante, provocando esta inactividad, el deslizamiento, la posterior caída y los daños sufridos”*, solicita la reclamante, al Ayuntamiento de Cenicero, el pago de la cantidad 73.325 euros, *“en concepto de indemnización por los daños producidos...según informes médicos y de rehabilitación y los días que lleva de baja la misma; de los cuales, 33.325 euros son en concepto de perjuicio personal particular (241 días de perjuicio muy grave, a razón de 100 euros diarios; y 123 días de perjuicio grave a razón de 75 euros diarios); y la cantidad de 40.000 euros, de secuelas”*.

Segundo

1. Mediante escrito de 28 de noviembre de 2019, el Sr. Secretario del Ayuntamiento de Cenicero se dirige a la interesada, participándole que *“este Ayuntamiento, en sesión celebrada por la Junta de Gobierno, el día 13 de noviembre de 2019, adoptó el Acuerdo en cuya parte dispositiva se indicaba lo siguiente: ... 1º.- Iniciar procedimiento general de responsabilidad patrimonial con el fin de examinar si procede indemnizar a la reclamante y, en su caso, en qué cuantía por los daños reclamados; 2º.- Nombrar Instructor del procedimiento... En materia de responsabilidad patrimonial, transcurridos seis meses desde que se inició el procedimiento sin que haya recaído y se notifique resolución expresa, podrá entenderse que la resolución es contraria a la indemnización del particular. Tal plazo de seis meses podrá suspenderse en los casos previstos en el art. 22 de la Ley 39/2015”*.

2. El Instructor, por escrito (sin fecha) que obra a los folios 17 y 18 de la documentación remitida, acordó: *i) nombrar Secretario del expediente al Secretario-Interventor del Ayuntamiento actuante; ii) encabezar el expediente con la documentación recibida; iii) solicitar informe al Auxiliar de Policía local sobre el siguiente extremo: “si realizó alguna intervención el día 1 de noviembre de 2018 por caídas en el Cementerio municipal y, en su caso, que aporte el parte de intervención” y, a tal fin, se acuerda emplazarle para que lo remita en el plazo de 10 días; iv) solicitar informe al Encargado de conservación y mantenimiento del Cementerio municipal sobre los siguientes extremos: “qué tareas se realizan habitualmente para la conservación y mantenimiento del Cementerio y, en concreto, cuáles se llevaron a cabo para el día 1 de noviembre de 2018.*

Estado que presentaba el Cementerio el día 1 de noviembre de 2018” y, a tal fin, se acuerda emplazarle para que lo remita en el plazo de 10 días; y v) solicitar informe al Arquitecto técnico para que informe sobre el siguiente extremo: “estado de conservación y mantenimiento del cementerio municipal y, en su caso, si se aprecian obras de mejoras realizadas en los últimos 14 meses”; y, a tal fin, se acuerda emplazarle para que lo remita en el plazo de 10 días.

3. Una vez requeridos los mencionados empleados públicos para que aportaran a la instrucción los informes solicitados, se emitieron los mismos con el siguiente contenido:

A) En fecha 9 de enero de 2020, el Encargado de mantenimiento y conservación del Cementerio municipal, informa que i) *“las tareas que se realizan en el Cementerio durante el año consisten en: limpiezas semanales de todos los viales existentes en el recinto del Cementerio. Todos los años, la semana previa al día de Todos los Santos, se comienza una limpieza exhaustiva de todo el recinto para que el día de los difuntos se encuentre en perfecto estado y, por tanto, para el día 1 de noviembre de 2018, al igual que todos los años, se realizó dicha limpieza exhaustiva”*; y ii) *“el Cementerio el día de Todos los Santos de cualquier año y, por tanto, también el 1 de noviembre de 2018, se encontraba en perfecto estado de conservación, limpieza y mantenimiento”*.

B) Por su parte, la Policía local informó, en escrito de 3 de enero de 2020, que *“el día 1 de noviembre de 2018, no se realizó intervención alguna en el Cementerio por caídas de personas, ni por otras circunstancias, ni tampoco durante el resto del año 2018 y siguientes”*.

C) Por último, consta en el expediente el informe, de 3 de enero de 2020, elaborado por el Arquitecto Técnico municipal, en los siguientes términos: *“el cementerio se encuentra en buen estado de conservación y mantenimiento. No se aprecia que se hayan ejecutado obras de mejora en los dos últimos años. Los viales son de hormigón fratasado, el suelo antideslizante, no se aprecian baches o agujeros. Tampoco existen en el suelo signos de organismos vegetales (líquenes, musgos, etc.), incluso he observado la zona del Cementerio donde se coge agua y tampoco en dicha zona se visualizan colonias vegetales. Los árboles son de hoja perenne, lo que impide caída de hojas y, por consiguiente, posibles resbalones”*.

Tercero

1. El 23 de septiembre de 2020, el Instructor confirió trámite de audiencia por quince días a la interesada, obrando en el expediente (folio 50) *diligencia de constancia*, de 27 de noviembre de 2020, en la que se indica que, transcurrido el plazo concedido a la reclamante para que formulara alegaciones y presentara los documentos y pruebas que estimara pertinentes, no se ha recibido escrito alguno.

2. En fecha 30 de noviembre de 2020, el Instructor emitió la Propuesta de resolución, en la que se plantea *“la denegación de la indemnización solicitada, por no existir relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios municipales”*.

3. A continuación, figura en el expediente un dictamen jurídico, de 4 de diciembre de 2020, suscrito por el Secretario del Ayuntamiento, que informa favorablemente la Propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 21 de enero de 2021, registrado de entrada en este Consejo el día 27 de enero de 2021, el Sr. Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Cenicero 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 día 1 de febrero de 2021, 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 al Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida en la convocatoria señalada en el encabezamiento.

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.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una Propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el art. 91, o, en su caso, la Propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR), 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, como acabamos de exponer, el dictamen será preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Por tanto, reclamándose en este caso una cuantía de 73.325 euros, nuestro dictamen resulta ser 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 propia LPAC'15, así como en el art. 34.2, de la Ley estatal 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público (LSP'15), que se remite a los criterios de la legislación en materia fiscal, de expropiación forzosa y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado; y pudiendo, en los supuestos de muerte o lesiones corporales, tomar como referencia la valoración incluida en los baremos de la normativa vigente en materia de seguros obligatorios y de la Seguridad social.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas

1. Nuestro ordenamiento jurídico (en concreto, los arts. 106.2, de la Constitución, 32.1 LSP'15 y 65, 67, 81, 91.2 LPAC'15) reconoce, a los particulares, el derecho a ser indemnizados, por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, 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), salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley; siendo necesario, para declarar tal responsabilidad, que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, con relación a una persona o grupos de personas; 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 (plazo que, en el caso de daños personales de carácter físico o psíquico, empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas).

2. 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.

3. Como señala una consolidadísima doctrina jurisprudencial (por todas, STS, Sala 3ª, de 21 de marzo de 2007):

“...para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) ausencia de fuerza mayor, y d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente por su propia conducta”.

En parecidos términos, la STS 3ª, de 21 de marzo de 2018 sintetiza los requisitos exigidos para la operatividad del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración por los arts. 139 y 141.1 LPAC'92 (actualmente, arts. 32.1 y 34.1 LSP'15), que son:

“...daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente; nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo”.

4. De cuanto acaba de exponerse, se desprende ya una primera conclusión: al igual que sucede en cualesquiera otras reclamaciones de responsabilidad patrimonial, en este caso es preciso analizar:

-Si la interesada ha sufrido realmente los daños que afirma.

-Si esos daños están, causalmente, vinculados al actuar de la Administración, *“en una relación, directa e inmediata y exclusiva, de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal”* (STS de 21 de marzo de 2007, antes citada).

-Si tales daños son constitutivos de una *“lesión antijurídica”*, caracterizada por la *“ausencia de deber jurídico del interesado de soportar el resultado lesivo”* (STS de 21 de marzo de 2018).

-Si la cuantificación de los daños, en su caso, es correcta, de modo que el perjuicio sufrido sólo puede ser resarcido mediante el reconocimiento y abono al reclamante de la cantidad de dinero (indemnización) que solicita.

Cuarto

Sobre la inexistencia de responsabilidad patrimonial en el presente caso

1. En cuanto se refiere a la cuestión de fondo, esto es, si existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de limpieza y mantenimiento del cementerio municipal de Cenicero y los daños ocasionados a la reclamante, se han manifestado posiciones contrapuestas en el procedimiento.

Para la solicitante, la caída producida el 1 de noviembre de 2018 en el cementerio de Cenicero se debió a *“que el suelo se encontraba mojado, ya que había llovido el día anterior, y al moho que había en el mismo, ante la falta de cuidado y mantenimiento por parte de la Administración”*.

La Propuesta de resolución, tras efectuar la correspondiente valoración sobre la prueba practicada, afirma que no ha sido confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida.

2. Procede, en consecuencia, que analicemos correctamente cuál ha sido la causa o causas de la producción del daño en el presente caso. Conviene recordar al respecto, como es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo, que el análisis de la relación de causalidad engloba dos cuestiones distintas que no deben confundirse: la relación de causalidad en sentido estricto y los criterios de imputación objetiva.

Como ya estableciera nuestros D.119/05 y D.4/19, el concepto de “causa”, en sentido estricto, no es un concepto jurídico, ni en su apreciación deben interferir valoraciones jurídicas, sino que es una noción propia de la lógica y de las ciencias de la naturaleza, que explican los acontecimientos y sucesos reales de acuerdo con las leyes físicas que la gobiernan. Causa de un suceso o hecho es el conjunto de condiciones empíricas antecedentes que proporciona la explicación, conforme a las leyes de la experiencia científica, de su producción.

Identificadas las concretas condiciones empíricas antecedentes o “causas” que explican la producción de un daño, los criterios de imputación objetiva permiten determinar cuáles de los eventos dañosos causalmente ligados a la actuación del responsable pueden ser puestos a su cargo y cuáles no. Este es el mecanismo técnico -y no la negación de la relación de causalidad- que ha de utilizar el jurista para impedir que el dañante haya de responder de todas y cada una de las consecuencias dañosas derivadas de su actuación, por más alejadas que estén de ésta y por más irrazonable que sea exigirselas.

De acuerdo con nuestro D.41/99, el uso de criterios de imputación objetiva resulta trascendental en el sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, que es de naturaleza -también- objetiva, desligada de toda idea de culpa o negligencia. Nuestro ordenamiento establece un primer criterio positivo de imputación objetiva: el del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Junto a este fundamental criterio positivo, existen criterios legales de imputación negativos. Unos son expresos, como son los casos de fuerza mayor (art. 106.2 CE y 32 LSP'15); aquellos en los que existe el deber jurídico de soportar el daño (art. 34 LSP'15) o los llamados riesgos del desarrollo, esto es, cuando el evento dañoso derive de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos (art. 34 LSP'15). Y otros son tácitos, inherentes al sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (los estándares del servicio; la distinción daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión del servicio; o el riesgo general de la vida).

3. Como también señalamos en nuestro D.3/11, en principio, corresponde al interesado acreditar, no sólo la realidad de daño, sino también la relación de causalidad, es decir, que el daño cuyo resarcimiento se interesa ha sido 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. Y decíamos, en principio, *“porque no debemos olvidar que el art. 78.1 de la Ley 30/1992 (actual art. 75.1 LPAC'15), ..., dispone que: ‘los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento, y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se*

realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”.

En base a una interpretación de este precepto, hemos sentado la doctrina de que incumbe al reclamante la carga de probar los hechos positivos en que base su reclamación y, concretamente, la realidad del daño y la relación de causalidad entre la actuación administrativa y el daño producido, según los criterios *da mihi factum; onus probandi incumbit actori*; y *necessitas probandi incumbit ei qui agit* (ex art. 217 LEC), pero también compete a la Administración (que no puede adoptar una posición pasiva en estos procedimientos) realizar de oficio la actividad indagatoria y de instrucción necesarias sobre ellos, así como probar, en su caso, los hechos negativos que fundamenten su exoneración de responsabilidad (D.92/06, D.36/07, D.60/07, D.65/07, D.101/07, D.6/08, D.37/07, D.56/08, D.58/08, D.68/08, D.3/011, y D.53/13).

En definitiva, en los expedientes de responsabilidad patrimonial, no rige en toda su amplitud el criterio de aportación de parte, debido al deber de instrucción que compete a la Administración, con independencia de las pruebas aportadas por el reclamante o practicadas a su instancia.

4. En el caso que dictaminamos, creemos suficiente y adecuada la actividad indagatoria por parte de la Administración reclamada acerca del contexto en que pudo producirse la caída de la reclamante, dado que, tanto el Encargado de mantenimiento y conservación del cementerio (quien reporta que, al margen de la limpieza semanal que se realiza en todos los viales, “*el día 1 de noviembre de 2018, al igual que todos los años, se realizó dicha limpieza exhaustiva*”), como la Policía local (cuando afirma que “*el día 1 de noviembre de 2018, no se realizó intervención alguna en el Cementerio por caídas de personas*”); y, sobre todo, el Arquitecto Técnico municipal (al detallar que “*el Cementerio se encuentra en buen estado de conservación y mantenimiento*”; así como que “*los viales son de hormigón fratasado, el suelo antideslizante, no se aprecian baches o agujeros, que tampoco existen en el suelo signos de organismos vegetales (líquenes, musgos, etc.); que no se visualizan colonias vegetales*”; y que “*los árboles son de hoja perenne, lo que impide caída de hojas y, por consiguiente, posibles resbalones*”), han explicado, a requerimiento del Instructor, que el suelo del Cementerio se encontraba en condiciones correctas para andar sobre él.

En el presente caso, si bien es innegable la realidad del daño, no resulta acreditada en el expediente la forma en que se produjo, puesto que las manifestaciones de la interesada no resultan corroboradas por testimonio alguno ni por ningún otro medio probatorio.

Según su versión, la caída que generó las lesiones se produjo porque el suelo se encontraba mojado y porque había moho sobre el mismo. Pues bien, sobre la primera circunstancia, es evidente que nada podía exigirse al Ayuntamiento en aras a su evitación, puesto que el día anterior al accidente había llovido y, por ello, el pavimento estaba húmedo, lo que -desde el punto de vista de la prudencia-, apremiaba a extremar las precauciones a la hora de deambular o permanecer sobre él. Y, sobre la existencia de moho, nada se aporta por la reclamante que pueda acreditar esta eventualidad y, en su caso, la trascendencia que pudo tener en el suceso.

En definitiva, aun admitiendo que el accidente pudo producirse tal y como lo describe la interesada, la falta de prueba alguna que confirme su versión nos impone la conclusión de que no ha quedado acreditado uno de los requisitos necesarios, según el Fundamento Jurídico anterior, para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración: el de que la lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público.

CONCLUSIÓN

Única

Procede desestimar la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público a cargo del Ayuntamiento y los daños cuyo resarcimiento se pretende.

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