

En Logroño, el 14 de mayo de 2025, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de las Consejeras Sras. D.^a Amelia Pascual Medrano, D.^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta y D.^a M.^a Belén Revilla Grande, y con la del Letrado Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco y siendo ponente D. José Ignacio Pérez Sáenz, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

34/25

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y Lucha contra la Despoblación, en relación con el procedimiento administrativo de *Responsabilidad patrimonial del Ayto. de Logroño por daños por caída por un alcorque en la calle Gonzalo de Berceo el día 27/07/2022 (250.000 euros)*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito de fecha 25 de julio de 2023, con entrada en el Registro Electrónico del Ayuntamiento de Logroño el 31 de julio, la interesada formuló reclamación administrativa por responsabilidad patrimonial de dicho Ayuntamiento, poniendo de manifiesto los siguientes extremos:

“PRIMERO.- El día 27 de julio de 2022, sobre las 12:45 horas, mientras caminaba por la calle Gonzalo de Berceo, a la altura del número 2, pisé el borde de un alcorque que, como consecuencia de una incorrecta instalación o mantenimiento, no estaba enrasado con el pavimento circundante ni delimitado por elemento alguno, torciéndome el tobillo y cayendo al suelo, sin poder incorporarme por mí misma ante el intenso dolor que sufrí.

Acudió la policía local (agente llamado Germán) -supongo que avisada por una de las personas que se acercaron a atenderme- levantando el oportuno atestado y efectuando diversas fotografías, copia del cual he solicitado sin éxito...

...no cumplía con lo establecido en el artículo 12 de la Orden TMA/851/2021, de 23 de julio, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y la utilización de los espacios públicos urbanizados, que dice, literalmente:

«Artículo 12, Rejillas, tapas de instalación y alcorques.

1. ...

b) Los alcorques estarán protegidos preferentemente mediante rejillas, material compacto drenante no deformable u otros elementos de similares características enrasados con el pavimento circundante, para proporcionar la máxima seguridad».

...

Dicha previsión es semejante a la contenida en el artículo 12 de la derogada Orden VIV/561/2010, de 1 de febrero, por la que se desarrolla el documento técnico de condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados...

TERCERO.- *La relación causal entre las lesiones sufridas y el funcionamiento del servicio que debe prestar un Ayuntamiento a los ciudadanos es evidente...*

CUARTO.- *Es difícil fijar una adecuada indemnización por los daños sufridos pues aún no estoy completamente recuperada de las lesiones sufridas. (...) En cuanto ello suceda o se produzca la estabilidad lesional, se solicitará la práctica de la pertinente prueba pericial para determinar el alcance económico de la reclamación. En cualquier caso, considero que los criterios en base a los cuales se puede fijar la indemnización son los establecidos en el ANEXO («Sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación») del Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor...*

... La existencia de un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente: «Fractura basicervical de fémur izquierdo», «arteritis posiblemente secundaria a pisada anatómica», etc.; lesiones pendientes de terminar de curar o consolidar a los efectos de cuantificar económicamente las secuelas que puedan quedar y los daños que las mismas hayan producido y produzcan»- La aludida relación de causa – efecto (...) la imputación del daño al funcionamiento anómalo de un servicio público, titularidad del Ayuntamiento de Logroño, siendo quien tiene que velar por su correcta ejecución, vigilancia, mantenimiento y reparación. - La inexistencia de fuerza mayor, hecho de tercero o actuación inadecuada del perjudicado: El hecho se ha producido al estar mal ejecutado o mantenido el alcorque, provocando el riesgo de caída en los peatones, no habiendo existido ni causa de fuerza mayor, ni actividad de un tercero, ni actuación inadecuada por mi parte que haya podido provocar o contribuir a dicho daño, que no tengo el deber jurídico de soportar. - La presentación de la reclamación dentro del año de producción del acontecimiento lesivo: Se presenta esta reclamación dentro del plazo legalmente establecido.

...

MEDIOS DE PRUEBA

1.- Documentos obrantes en el Ayuntamiento, tales como el atestado que se efectuó el día del accidente, planos y construcción o instalación del alcorque.

2.- Documentos aportados con el presente escrito, que deberán tenerse por reproducidos.

3.- Informes médicos aportados y que se aportarán en su momento”.

Al escrito de reclamación se acompaña: Solicitud al Ayuntamiento de Logroño, con Registro electrónico de 19/11/2022 de Atestado policial y fotos del atestado 27/07/2022 en C/ Gonzalo de Berceo núm. 2; Informe del Servicio Riojano de Salud, sobre la asistencia prestada por SOS Rioja 112 el día 27/07/2022 a las 12:53:07 horas; Diversos informes del Servicio Riojano de Salud; Informe de Fisioterapia del centro privado “Pérez-Salcedo” de 09/02/2023; y, tres fotos de alcorque sin referencias de localización ni medidas, si bien en su solicitud de fotos del atestado policial solicita fotos con la referencia: (delante de Supermercado *Eroski* y calzados *Sancar*).

Segundo

En la documentación del expediente figura el primer documento del expediente del Ayuntamiento de Logroño, de fecha 4 de agosto de 2023, del Negociado de Patrimonio del Ayuntamiento, requiriendo informe a la Dirección General (DG) del Ayuntamiento, respecto a la Reclamación 102/23, adjuntando a la solicitud la documentación presentada por la reclamante.

Con fecha 14/08/2023 figura informe de la DG de Medio Ambiente del Ayuntamiento de Logroño (Sección de Mantenimiento Jardines) que expresa:

“...girada visita de inspección el día 10 de agosto de 2023 al lugar indicado, el técnico que suscribe informa que:

- El lugar de la caída corresponde a una acera pavimentada con losa de granito.*
- El alcorque, de dimensiones 1,00x0,90m se localiza en una acera de 3,30 metros de anchura.*
- Existe un itinerario peatonal libre de 1,18 metros.*
- El material de relleno del alcorque no está completamente enrasado con el pavimento.*
- Se han dado órdenes oportunas para rellenar el alcorque”.*

Tercero

Con fecha 4 de agosto de 2023, el Negociado de Patrimonio del Ayuntamiento de Logroño, solicita al Comisario Jefe de Policía Local el informe relativo a la Reclamación 102/23.

El 9 de agosto de 2023 se recibe informe de la Policía Local sobre el asunto de referencia (RS 23/1371) donde consta la siguiente anotación:

“13:10 Gonzalo de Berceo 2.

Se atiende a F1, quien ha sufrido una caída al tropezar con el alcorque de un árbol, hasta la llegada de servicios sanitarios que la trasladan al HSP. AGENTE 0272”.

Cuarto

Con fecha 4 de agosto de 2023 consta escrito del Negociado de Patrimonio del Ayuntamiento de Logroño, dirigido a la reclamante por el que:

“...examinada dicha reclamación se ha comprobado que NO reúne los requisitos contemplados en el artículo 67.2 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre de Procedimiento Administrativo Común...el plazo de 6 meses para resolver, queda suspendido hasta que proceda a la aportación de la documentación pendiente”.

En concreto, la reclamación carecía de la preceptiva evaluación económica de la responsabilidad patrimonial.

El día 30 de julio de 2024, tuvo entrada en el Registro Electrónico del Ayuntamiento escrito de la reclamante, fechado el día 24 de julio de 2024, por el que reitera la reclamación, aportando la documentación requerida, un informe médico de valoración del daño corporal, y la valoración de la indemnización de las secuelas padecidas en 250.000 euros.

Quinto

Con fecha 13 de agosto de 2024 consta escrito del Negociado de Patrimonio del Ayuntamiento de Logroño por el que remite documentación del expediente 102/23 a la compañía aseguradora AON.

Sexto

En el expediente consta la propuesta de Resolución del T.A.G. de Patrimonio de 13 de agosto de 2024 para admitir a trámite la reclamación 102/23.

Por Resolución de Alcaldía núm. 06418/2024, de fecha 23 de agosto de 2024, remitida a la reclamante a través del Servicio de Correos el 3 de septiembre de 2024, se admite a trámite la *“reclamación por caída en vía pública, Gonzalo de Berceo nº 2 el día 27/07/2022”*.

Séptimo

Con fecha 27 de noviembre de 2024 consta escrito firmado por el Jefe de Negociado de Patrimonio del Ayuntamiento de Logroño, por el que se le concede a la reclamante un plazo de 15 días hábiles para formular alegaciones.

Octavo

Un día después, con fecha 28 de noviembre de 2024 figura informe de la aseguradora AXA, solicitado el 13 de agosto de 2024, por el que entiende que procede se dicte resolución desestimatoria.

Noveno

La comunicación por la que se le notificó a la reclamante el trámite de audiencia fue remitida a través del Servicio de Correos, el día 14 de diciembre de 2024, presentándose por ésta escrito de alegaciones, fechado el día 26 de diciembre de 2024, con entrada en el Registro Electrónico del Ayuntamiento de Logroño el mismo día.

En el escrito de alegaciones se ratifica, íntegra y formalmente, en la fundamentación de su escrito de reclamación inicial.

Décimo

En el expediente consta la propuesta de Resolución del T.A.G. de Patrimonio de 6 de marzo de 2025, en sentido desestimatorio de la reclamación formulada, por no existir relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público, no procediendo reconocer indemnización alguna a la reclamante.

Undécimo

La antedicha propuesta se informó favorablemente por la Asesoría Jurídica municipal en fecha 18 de marzo de 2025.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 26/03/2025, registrado de entrada en este Consejo el día siguiente, el Ayuntamiento de Logroño, a través de la Consejería de Política Local, Infraestructuras y lucha contra la despoblación, 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 28/03/2025, 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

Asumida la ponencia por el 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 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 (LPACAP), 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 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.

Por lo tanto y reclamándose en este caso una cantidad de 250.000 euros, nuestro dictamen resulta preceptivo.

2. En cuanto al contenido del dictamen, el párrafo final del citado art. 81 LPACAP 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 LPACAP.

Segundo

Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración

1. Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 CE y 32.1 y 34.1 LRJSP y 65, 67, 81 y 91.2 LPACAP) 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 *conditio 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.

2. La reclamación de responsabilidad patrimonial debe interponerse dentro del plazo de un año establecido por el art. 67.1 LPACAP.

De acuerdo con el art. 67.1 LPACAP, *“el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo”*, y en iguales términos se expresaba el art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo común. Este artículo tiene una regla de cómputo particular para el *“caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”*. Por tanto, la determinación del día inicial depende de cuándo se sitúe el momento de curación o la determinación del alcance de las secuelas.

La determinación de tal fecha supondrá el nacimiento de la acción, de acuerdo con la teoría de la *actio nata* (por todas, STS 1-3-2011, ECLI:ES:TS:2011:964), y también será determinante para la valoración del daño y su duración. Es, por tanto, un elemento de máxima importancia, y como tal, en la tramitación se requirió para que la interesada subsanara su reclamación y lo fijara de acuerdo con la previsión del artículo 67.2 LPACAP.

Sin embargo, dicho requerimiento no vino seguido de una resolución de archivo por desistimiento al incumplir el plazo para subsanar (vid. antecedente cuarto). El Consejo quiere llamar la atención sobre esta forma de proceder que deshabilita la posibilidad de que se produzca la prescripción de la acción, puesto que la reclamación inicial se mantiene latente hasta que se resuelve la admisión un año después (reclamación de julio de 2023 y admisión de agosto de 2024).

Tercero

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto

1. El presente supuesto, la reclamante afirma que:

-El día 27 de julio de 2022 sufrió una caída en la calle Gonzalo de Berceo, a la altura del número 2, y según asegura en su escrito se debió al pisar el borde de un alcorque sobre las 12,45 horas aproximadamente a consecuencia de la cual sufrió *“fractura*

basicervical de fémur izquierdo”, y según el informe médico de parte, es operada en el hospital de San Pedro de Logroño “el 19 de agosto de 2022, bajo anestesia intrarraquídea, realizándose implantación de prótesis total de cadera “press fit de Exactech”, dándose el alta hospitalaria el 23 de agosto, con la recomendaciones oportunas”.

-A consecuencia de la caída y la consecuente fractura que sufrió, presenta diversas secuelas, funcionales y estéticas, por las que debe ser indemnizada en 250.000 euros.

-Considera responsable al Ayuntamiento de Logroño, al que atribuye haber incumplido su obligación de conservación y mantenimiento de las vías públicas, en este caso en relación al alcorque situado en la acera a la altura del inmueble núm. 2, de la calle Gonzalo de Berceo, que afirma, no tenía en el momento de su caída la nivelación con el resto del resto del pavimento de la acera, produciendo el tropiezo y la consiguiente caída.

-Fundamenta su reclamación en la Ordenanza de accesibilidad universal del Ayuntamiento de Logroño, de 7 de mayo 2015 y en la Orden TMA/851/2021.

El artículo 12 de la Orden TMA/851/2021 dispone que *“Las rejillas, tapas de instalación y alcorques ubicados en las zonas de uso peatonal se colocarán preferentemente de manera que no invadan el itinerario peatonal accesible...”*. El artículo 8 de la Ordenanza municipal de 7 de mayo de 2015 dice que *“h) Las rejillas, alcorques y tapas de instalación deberán estar enrasados con el pavimento o fuera del espacio libre de paso”*.

2. En relación a esa tesis, encontramos en el expediente, la Propuesta de Resolución, mediante informe de la TAG de Patrimonio del Ayuntamiento de Logroño, de 6 de marzo de 2025, que refuta las argumentaciones de la reclamante y que recogemos a continuación:

“Cuarto: De la documentación aportado se comprueba que existe un daño, sin embargo, no ha quedado acreditado que los daños se produjeran por las causas que se señalan en su escrito, las fotografías aportadas solo muestran un alcorque, pero no se puede identificar su localización.

Del informe suscrito por el Jefe de Sección de Mantenimiento de Jardines descrito en el expositivo cuarto se desprende que el lugar indicado por la reclamante corresponde a una acera con una anchura de 3,30 metros donde existe un itinerario peatonal libre de 1,80 metros (...).

Sin entrar a valorar las patologías previas que presentaba la reclamante y que pudieron incidir en la caída, la Administración municipal no puede en modo alguno vigilar de forma inmediata la totalidad del casco urbano (...).

Asimismo, el obstáculo en la vía pública es perfectamente visible, existiendo además un itinerario peatonal libre de 1,80 metros y en consecuencia podría haberse eludido con un mínimo de atención por parte de la reclamante, teniendo en cuenta la caída se produjo a escasos metros del domicilio de

la reclamante, a 5 minutos andando, por lo que la reclamante es perfectamente conocedora el estado del alcorque de dicha calle ya que transita de forma habitual por dicha calle para acudir a su domicilio”.

Finalmente, respecto a la valoración de la indemnización que solicita la reclamante de 250.000 euros, considera *“desmesurada y discrecional, puesto que la cuantificación de la misma no se ha realizado de manera objetiva mediante la aplicación de las fórmulas correspondientes”.*

En consecuencia, el informe concluye, *“Que no procede reconocer [a la reclamante] el derecho a recibir la indemnización que solicita por importe de 250.000 euros, no habiendo sido confirmada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida”.*

3. Criterio del Consejo

A la vista de la documentación obrante en el expediente, resulta un hecho incontrovertido que la reclamante sufrió, el día 27 de julio de 2022, una caída en la calle Gonzalo de Berceo, a la altura del número 2, y según afirma, -por ausencia de testigos- al pisar o tropezar con el borde de un alcorque sobre las 12,45 horas, aproximadamente, a consecuencia de la cual sufrió *“fractura basicervical de fémur izquierdo”*, -y según el informe médico de parte, es operada en el hospital de San Pedro de Logroño *“el 19 de agosto de 2022, bajo anestesia intrarraquídea, realizándose implantación de prótesis total de cadera «press fit de Exactech», dándose el alta hospitalaria el 23 de agosto, con la recomendaciones oportunas”.*

La documentación obrante en el expediente no permite fijar la fecha exacta de ninguna intervención médica que no sean las atenciones del Servicio de Urgencias del Hospital San Pedro (HSP), previas a la intervención, la de atención el día del accidente (27/07/2022) y las del Servicio de Urgencias del día 17/08/2022, y posteriormente también en el Servicio de Urgencias (HSP), por diversos dolores de dedos del pie (01/12/2022) y *“ante la ausencia de fracturas óseas así como habiendo descartado datos de TVP, se procede a alta a domicilio”.*

No existe en el expediente ningún documento del que se pueda extraer la fecha de curación o la determinación de las secuelas. En la presentación de la reclamación el único informe de *Fisioterapia Pérez & Salcedo* es de fecha 09/02/2023, en el que expresa haber sido operada y el tratamiento de rehabilitación recibido.

En el escrito de presentación de la documentación solicitada el 26/08/2023 con fecha 30/07/2024, sin justificar la fecha de curación o determinación de las secuelas, cifra la indemnización en un total de 250.000 euros, merced a un informe pericial de valoración, en virtud de la fecha del alta laboral, el 5 de enero de 2024. En el propio informe consta que:

“la operación de implantación de prótesis total de cadera es de fecha 19/08/2022 y el 08/03/2023 se observa prótesis bien posicionada y sin signos de osteólisis”. A partir de ahí figura en el informe del perito que, “se realizó fisioterapia en un centro privado”.

Pues bien, admitiendo como premisa fáctica indiscutible que la reclamante sufrió una caída en la acera de una vía pública, cuya pavimentación y mantenimiento compete al Ayuntamiento de Logroño, en aplicación de lo previsto en los artículos 25.2.d) y 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local, como consecuencia de la cual la misma sufrió lesiones, ha de analizarse si, en el presente caso, tal caída se halla enlazada causalmente, de forma inmediata y directa, con el funcionamiento del servicio público y si el daño que se derivó para la reclamante merece calificarse como antijurídico.

Comenzando tal análisis, ha de recordarse que cuando el daño se atribuye a una actuación pasiva, su imputación a la Administración requiere demostrar la existencia de una ineficacia o un mal funcionamiento de ésta, en línea con la reiterada Jurisprudencia del Tribunal Supremo, según la cual, la mera prestación por la Administración de un determinado servicio o la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las administraciones públicas convierta a estas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque, de lo contrario, se transformaría aquel en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencia de 17 de abril de 2007, ECLI:ES:TS:2007:2776, con cita de las de 13 de septiembre de 2002, ECLI:ES:TS:2002:5835 y 5 de junio de 1998, ECLI:ES:TS:1998:8630, entre otras).

Y para discernir, en cada caso, si concurre o no un ineficaz o anormal funcionamiento del servicio público ha de atenderse, no solo al cumplimiento de las obligaciones exigibles según las normas por las que se rige el servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en atención a las circunstancias concurrentes.

Esto se concreta en lo que doctrina y jurisprudencia viene denominando *“estándar de funcionamiento razonable”*.

Este Consejo Consultivo comparte las conclusiones alcanzadas en la Propuesta de resolución, ya que:

A) La caída en la calle Gonzalo de Berceo el día 27/10/2022, queda acreditada por los informes del Servicio de Urgencia del Hospital de San Pedro y los de los servicios de SOS 112 (12,53 horas) y Policía Local (13,10 horas), de la documentación aportada, -incluidas las fotos-, pero, no encontramos datos que acrediten la relación del daño con la pisada y en consecuencia no es posible establecer la relación causal, fundamento básico para desestimar

la reclamación en este caso.

La reclamación de la interesada no propone ninguna prueba testifical; no señala tampoco que hubiera testigos de la caída. Cuando la policía acude al lugar ya se había producido la caída, y el informe que se incluye en el expediente no aporta datos adicionales, ya que la caída pudiera tener otra causa distinta.

En ese sentido la propia reclamante presenta el informe de urgencias en el que se detallan como “*ANTECEDENTES PERSONALES: ...Episodios de caídas compatibles con cuadros de drop attack con RMN normal en estudio por Neurología. Fractura pisiforme muñeca izda en Noviembre 2021 ...*”.

Consultado el término *drop attack* el Consejo encuentra que se refiere a episodios repentinos e inesperados que provocan caídas súbitas al suelo sin previo aviso. En el expediente no hay más información sobre este síndrome, ni sobre la afectación de la reclamante. Pero, es un elemento suficiente para exigir una prueba de cargo superior a la presentada. Hubiera sido necesario que se acreditara el hecho de la caída por tropezar con el alcorque, ya que pudo tener otra causa distinta.

B) Por otra parte, en relación con el “*estándar de funcionamiento razonable*”, y según el informe del Jefe de mantenimiento de jardines del Ayuntamiento, la acera tiene unas medidas de 3.30 metros, existiendo un itinerario peatonal libre de 1,80 metros, que entendemos suficiente para libre circulación.

En estos supuestos el Consejo entiende que es exigible un nivel de diligencia en la deambulación, máxime en este caso, porque además de los antecedentes citados, es habitual su tránsito por el lugar, había luz suficiente y no consta queja alguna previa sobre el mantenimiento de la zona.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2007; ECLI:ES:TS:2007:1032, destaca que:

“... es un criterio de imputación del daño al que lo padece la asunción de los riesgos generales de la vida (STS 21 de octubre de 2005 y 5 de enero de 2006), de los pequeños riesgos que la vida obliga a soportar (SSTS de 11 de noviembre de 2005 y 2 de marzo de 2006) o de los riesgos no cualificados, pues riesgos hay en todas las actividades de la vida (STS 17 de julio de 2003), en aplicación de la conocida regla id quod plerumque accidit (las cosas que ocurren con frecuencia, lo que sucede normalmente), que implica poner a cargo de quienes lo sufren aquel daño que se produce como consecuencia de los riesgos generales de la vida inherentes al comportamiento humano en la generalidad de los casos, debiendo soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por lugares de paso”.

C) La reclamación, tal como hemos expresado anteriormente, se fundamenta en concreto en el incumplimiento de la Ordenanza de accesibilidad universal del Ayuntamiento

de Logroño, de 7 de mayo 2015 y en la Orden TMA/851/2021.

El artículo 8 de la ordenanza municipal dice: “h) *Las rejillas, **alcorques** y tapas de instalación deberán estar enrasados con el pavimento **o fuera del espacio libre de paso**”.*

En este contexto, tal como hemos expresado, el alcorque se encuentra fuera del espacio libre de paso y por ello no se puede decir que contraviene la ordenanza.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento debe ser consciente de las exigencias que derivan de la normativa de accesibilidad universal y extremar el cuidado, en zonas de gran afluencia de viandantes, en los que la zona libre de paso pudiera verse reducida por tal circunstancia. Esa eventualidad no está acreditada en esta reclamación, y no afecta al sentido desestimatorio que merece.

CONCLUSIÓN

Única

A juicio de este Consejo Consultivo, la presente reclamación debe ser desestimada, por no concurrir nexo causal entre el daño cuya indemnización se pretende y el funcionamiento del servicio público.

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.

José Ignacio Pérez Sáenz
PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO