

En Logroño, a 27 de julio de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**55/09**

Correspondiente a la consulta planteada por el Excmo. Ayuntamiento de Haro, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por D<sup>a</sup> A. R. L., por los daños, a su juicio causados al caerse en la vía pública como consecuencia de una alcantarilla que está más hundida que el asfalto

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

D<sup>a</sup> A. R. L., mediante escrito, en modelo de instancia general, de fecha 21 de abril de 2006, solicita indemnización por los daños sufridos en el pie derecho (fractura del quinto metatarsiano y del maleolo perineal), “*el tiempo que dure su restablecimiento*” y las “*posibles secuelas o invalidez que le quede*” como consecuencia de una caída ocurrida el 14 de marzo de 2006, sobre las 13 horas, provocada, a su juicio, “*al torcerse el pie, como consecuencia de una alcantarilla que estaba más hundida que el asfalto de la vía pública*”. Se afirma literalmente:

*“...El pasado día 15 de marzo, sobre las 13 horas, se encontraba paseando junto a su marido por la calle de L. V., y a la terminación de la valla a la altura del nº X, se dispuso a bajar hacia la calle T. para cruzar a la otra acera, pero al no poder, por estar estacionados varios vehículos (que no debieran, por estar pintada la raya amarilla de no estacionar), seguimos por la margen izquierda de la calzada, y cayó al suelo al torcerse un pie como consecuencia de una alcantarilla que está más hundida que el asfalto de la vía pública”.*

*Por tratarse de una paciente con un alto grado de osteoporosis y, a su vez, transplantada de riñón, no se le puede administrar antiinflamatorios, por lo que su dolor se mitigó con Paracetamol en elevadas dosis. Debido a su inmovilidad y al no poder realizar sus tareas domésticas ni poder valerse por sí misma, hemos tenido que agenciarnos una silla de ruedas para poder llevarla a sus consultas médicas habituales. Ya que, con muletas, para ella es muy costoso y peligroso moverse”*

En el Informe de la Policía Local, de fecha 16 de junio de 2007, consta que la accidentada en ningún momento se puso en contacto con la Policía local de Haro. No existe, por tanto, atestado. Al escrito de reclamación, se acompañan los siguientes documentos: i) parte de asistencia en el Centro de especialidades de Haro; ii) parte de asistencia en Urgencias del Hospital *San Millán* de Logroño; iii) fotografías por ordenador de la alcantarilla y del estado del asfalto; iv) fotocopia del DNI; y v) fotocopia de la cartilla de la Seguridad Social

Se reseñan, asimismo, dos testigos presenciales, de los que se detalla DNI, nombres y apellidos

### **Segundo**

El Alcalde de Haro, mediante escrito de 8 de mayo de 2006, dicta Providencia de comprobación de los requisitos de la reclamación, y con fecha 10 de mayo, la Técnico Letrada de asuntos generales del Ayuntamiento emite informe sobre la admisión a trámite de la reclamación.

El 13 de julio de 2006, se emite Decreto de la Alcaldía por el que se resuelve admitir a trámite la reclamación e iniciar el expediente administrativo de responsabilidad patrimonial, designando Secretaria e Instructora del mismo. Se concede a la interesada plazo para la posible recusación frente a dichas designaciones y se le indica igualmente para que, si lo estima conveniente *“pueda aportar cuantas alegaciones, documentos o informaciones estime oportunos”*; al tiempo que se indican otros extremos legales sobre el procedimiento a seguir conforme a las determinaciones establecidas en la legislación del procedimiento administrativo común.

Asimismo, se requiere informe al Servicio Municipal de Obras sobre el estado de la alcantarilla, supuestamente causante del daño reclamado.

Consta en el expediente la remisión de dicho Decreto a la interesada, a la Unidad Técnica de Obras, y a la Correduría de seguros.

### **Tercero**

Con fecha de entrada en el registro del Ayuntamiento de Haro de 30 de agosto de 2006, la reclamante adjunta informes médicos de Especialistas de Neumología *“a los cuales tuve que adelantar mi visita, debido al deterioro físico que tuvo mi estado general con la caída durante mi inmovilidad, como fueron dolores articulares y disnea acusada”*. Corresponden a una revisión neumológica, de fecha 7 de agosto de 2006, en que se le diagnostica un *“asma bronquial crónico”* y se le recomienda seguir el mismo tratamiento;

y a un Informe de Consulta externa de Reumatología del Servicio Riojano de Salud, en que la paciente refiere dolor en caderas y hombros y, en la exploración, se refiere *“movilidad de caderas normal, movilidad de hombros normal, pero dolorosa “*. Se le diagnostica un dolor inespecífico que, muy probablemente, se deba a la inamovilidad con la fractura del pie, y se le recomienda *“aumentar progresivamente las actividades de la vida diaria.”*

#### **Cuarto**

Con fecha 31 de agosto de 2006, se emite informe por la, Compañía de seguros y el perito tasador. En él, se relata la visita, en compañía de agentes de la Policía Local, a la ubicación exacta donde se cayó la reclamante, y se concluye la inexistencia de responsabilidad del Ayuntamiento. En particular, en él se afirma:

*“En la “calzada”, comprobamos la existencia de una tapa metálica de la red de alcantarillado municipal; ahora bien, hay un hecho que nos llama poderosamente la atención, y es que, junto a la alcantarilla, hay un paso de peatones que va de acera a acera y que la reclamante no nombra en su escrito a la Compañía, y es por donde tenía que haber pasado y no por la calzada, que es un paso de vehículos. Entendemos que la única responsabilidad es de la propia reclamante al andar por la vía pública y no por el paso de peatones, por lo que es ella la primera en no respetar el Código de circulación. En cuanto a la pregunta de la Compañía de si está justificado que la reclamante anduviese por la calzada, estimamos claramente que no”.*

Se adjunta reportaje fotográfico de la alcantarilla, la calzada, las aceras y el paso de peatones.

#### **Quinto**

Mediante escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento de Haro el día 24 de abril de 2007, la reclamante aporta Informe médico pericial, según el cual los daños originados se evalúan en 13.356,00 € siendo esta la cantidad reclamada.

#### **Sexto**

El Alcalde, mediante escrito de 10 de mayo de 2007, requiere al Arquitecto municipal con el fin de que proceda a emitir informe al respecto. Informe que es emitido el 14 de mayo, del siguiente tenor literal:

*“Evidentemente las circunstancias han cambiado desde la fecha en que se requiere el informe (20 de julio de 2006) a la actualidad. Si me consta que ha cambiado el trazado del paso de peatones, pero desconozco en qué fecha. Respecto a la alcantarilla sita en la calle T., se desconoce a qué aspecto se refiere el requerimiento del Informe. No puede comprobarse que el paso de peatones incluyera tapa alguna; pero por las características del propio terreno y la situación de la que parece ser la tapa a que se refiere la demandante, no es posible que la misma estuviera dentro del paso de peatones”.*

## Séptimo

La Instructora del procedimiento, mediante escrito de 14 de junio de 2007, confiere trámite de audiencia a la reclamante por plazo de 10 días a partir del siguiente a la recepción de la notificación. En el mismo, presenta escrito de alegaciones de 27 de junio de 2007 de 2008, exponiendo diversas consideraciones para justificar su comportamiento de transitar por la calles V. de L. V. y T. Razona que: *“en la actualidad y existiendo ya un paso de peatones, la gente tiene que seguir pasando igualmente por la vía pública, pues dicha calle, a la altura de de los números del portal X y Y y el propio paso de cebra, se encuentran siempre invadidos por coches aparcados , por lo que se observa con asiduidad cómo los viandantes tienen que seguir atravesando la vía pública y sorteando los coches para acceder a la otra acera, máxime teniendo en cuenta que la calle es de doble dirección”* . Frente al informe del Arquitecto municipal, efectúa asimismo algunas conjeturas sobre la modificación del trazado del paso de peatones, según las cuales ésta debió producirse *“posteriormente a mi (su) caída”* e insiste de nuevo, i) en *“el mal estado en que se encuentra la tapa del alcantarillado público, cuya tapa metálica se encuentra por debajo del asfaltado de la calle, constituyendo este hecho, en sí mismo, un peligro para personas y coches”*; y ii) en la necesidad de que se tome declaración a los testigos presenciales propuestos, por considerar *“dicha prueba testifical muy importante para la defensa de nuestras pretensiones”*.

## Octavo

El Alcalde de Haro, con fecha 14 de febrero de 2008, solicita informe de la Policía Local sobre la modificación del trazado del paso de peatones y, si este existió, sobre la situación del anterior trazado y el actual, y si, además del trazado, se modificó la señalización horizontal o cualquier otra señalización de circulación. De ser así, se requiere informe de la señalización anterior y la actual.

El Subinspector Jefe de la Policía Local de Haro, mediante escrito registrado de entrada en el Ayuntamiento el 15 de febrero de 2008, informa:

*“Que, efectivamente, existía un paso de peatones (cuyo trazado desconocemos) junto a los números X y Y de la calle V., éste se cambió por otro con distinto trazado, pero desde esta Jefatura de Policía Local, no podemos determinar concretamente la fecha del cambio. También se cambió varias veces la señalización horizontal y vertical, pero no podemos determinar, cómo era la señalización antigua...”*

*Actualmente, la señalización existente junto a los números X y Y de la C/ V. es la siguiente: dos señales verticales de prohibido estacionar a ambos lados de la calle, reforzada con señalización horizontal, mediante marcas viales de línea continua amarilla (prohibido estacionamiento y parada); además hay un paso de peatones que une la acera que viene desde los jardines de la V. con el número X de la calle (Véase fotografías del reportaje adjunto, numeradas del 1 al 5).*

*En la confluencia de calles V., T. y T., existe otro paso de peatones, que une el número Y de la calle V., con número 6 de la calle T., además de una señal vertical de prohibido estacionar, la señal es visible si se llega al cruce desde la C/T. (fotografías 6, 7 y 8).*

*Hacer constar que, ni en la calle T. ni en el tramo de la calle V. junto a los números X y Y, existe a día de hoy, flechas de señalización de carriles, ni tampoco de separación de los mismos, aunque ambos tramos de vía son de doble sentido de circulación.”*

### **Noveno**

La Instructora del procedimiento formula Propuesta de resolución desestimatoria, el 30 de marzo de 2009, y la Comisión Municipal Informativa de Servicios Generales, Personal y Medio Ambiente, en sesión celebrada el 12 de mayo de 2009, informa favorablemente la Propuesta solicita dictamen de este Consejo Consultivo.

El Pleno del Ayuntamiento de Haro, en Sesión celebrada el día 26 de mayo de 2009, acordó solicitar Dictamen a este Consejo Consultivo sobre responsabilidad patrimonial instada por D<sup>a</sup> A. R. L.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 17 de junio de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 19 de junio de 2009, el Ayuntamiento de Haro a través del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

#### **Segundo**

Mediante escrito de fecha 23 de junio de 2009, 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 artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el 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.

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en el artículo 11 G) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada al mismo por la Disposición Adicional 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, por ser la cuantía de la reclamación superior a 600 € en concordancia con el cual ha de ser interpretado el artículo 12 G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de este Consejo Consultivo. Téngase en cuenta que la modificación operada respecto de la cuantía de los asuntos sometidos al dictamen de éste Consejo, 6000 euros, se produjo por la Disposición Final Única de la Ley 5/2008, de 23 de diciembre, que entró en vigor el día 1 de enero de 2009, con posterioridad al trámite de consultas, y por tanto, no es de aplicación al caso controvertido, y que, en todo caso, la cuantía solicitada excede de dicha cantidad

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 la responsabilidad patrimonial de la Administración**

### **Pública en el presente caso.**

Como reiterada y constantemente viene señalando este Consejo Consultivo al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, 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 —conforme a la lógica y la experiencia— explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Hemos explicado también, y volvemos a insistir en ello, que para detectar tales causas, el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condicio 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. Ello no excluye que, en el caso concreto, quepa hablar de la “equivalencia de condiciones”, cuando sean varias las condiciones empíricas antecedentes que explican la producción del resultado dañoso, en cuyo caso — como hemos reiterado en numerosos dictámenes- no es posible jerarquizarlas, por ser cada una de ellas tan “causa” del resultado dañoso como las demás.

Identificada la causa o concausas del daño, procederá entonces aplicar los criterios de imputación positivos (funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) o negativos, sean expresos (estado de la ciencia, fuerza mayor, deber de soportar el daño) o tácitos (estándares de funcionamiento de los servicios públicos o riesgo para la vida, daños producidos con ocasión del servicio), así como los criterios de imputación subjetivos, referidos a la titularidad del bien o servicio productor del daño.

Pues bien, en cuanto a la relación de causalidad en sentido estricto, no queda acreditado que las lesiones sufridas en el pié derecho por D<sup>a</sup> A. R. L., el día 15 de marzo de 2006 se expliquen por la existencia de una alcantarilla ligeramente hundida en la calzada de la C/ de la V. de la V. de Haro. Antes bien, en el expediente, y en particular en el informe médico pericial aportado por la reclamante, únicamente se acredita que “*una caída al suelo, como consecuencia de una mala pisada o tropezón, puede producir tales lesiones*” (págs. 44, del expediente, y 7, del informe pericial), y en él queda probado que, el día 7 de septiembre de 2000, se le practicó una resonancia magnética nuclear en el tobillo derecho, en la que “se observa una marcada alteración de señal parcheada, de toda la médula ósea, que representa una *severa osteoporosis regional*, en probable relación con una atrofia de Sudeck” (págs. 55, del expediente; y 18, del informe); osteoporosis, que a mayor abundamiento, según el diagnóstico efectuado a la paciente el 22 de febrero de 2001 al practicarle una densitometría ósea, “*sitúa a la paciente en un grupo de riesgo extremo de fractura o fisura*”, tanto de los cuerpos vertebrales como del cuello femoral” (pág. 56, del expediente administrativo y 19, del Informe). En el expediente, no ha quedado acreditado ningún otro factor objetivo que haya concurrido, según las leyes físicas naturales, a la caída y, por consiguiente, a la producción del daño.

No obstante, aún de haberse acreditado la existencia de relación de causalidad, que se insiste-, no se acredita en los términos referidos por la reclamante, este Consejo debe plantearse una cuestión completamente distinta cual es la imputación jurídica del daño. En el presente caso, atendidas las circunstancias concurrentes, hemos de aplicar el criterio negativo de imputación del daño a la Administración, dada la conducta inadecuada de la reclamante, razón por la que existe una interferencia en el nexo causal por culpa de la víctima, con el consiguiente deber de soportar el daño, que no se hubiera producido de haber actuado la reclamante de manera ajustada a las reglas de circulación. En efecto, en el expediente queda acreditado que la trayectoria seguida por la perjudicada se efectuó por la calzada, como ella misma reconoce en su escrito de reclamación y en el de alegaciones. No ha quedado acreditado que la existencia de vehículos aparcados le impidieran circular por la acera hasta alcanzar el paso de peatones. Además, en el hipotético caso de haber tropezado con la citada alcantarilla, queda suficientemente acreditado que ello hubiera ocurrido por cruzar la calle atravesando la calzada, fuera del paso de peatones, dado que, según se desprende claramente de las fotografías aportadas en los informes y por la propia reclamante (págs. 7 a 10 del expediente), con independencia de cual fuera la trayectoria señalada para el paso de cebra, no es posible que la tapa a que se refiere la demandante, por su propia ubicación, estuviera dentro de paso de peatones

En este caso, la interferencia del nexo causal por la conducta negligente de la víctima es evidente. A la negligencia que supone cruzar indebidamente la calle, fuera de la señalización reservada a los peatones, esquivando los vehículos en un tramo de vía de doble sentido de la circulación, debe añadirse que, en el caso de D<sup>a</sup> A. R., por la patología que padece, una osteoporosis severa, extensiva no solo a su tobillo derecho y diagnosticada desde el año 2000, sino también a la columna lumbar y el cuello femoral, así como por el trasplante de riñón al que fue sometida, la hipoacusia por pérdida neurosensorial de oído y la enfermedad del aparato respiratorio que padece, por los que se le ha reconocido un grado de minusvalía del 67%, y que conllevan tratamientos permanentes, se incrementa el riesgo de experimentar fracturas óseas y disminuye su capacidad de reacción ante determinados riesgos que, como cualquier ciudadano, no debe asumir innecesariamente, máxime cuando, como ella misma reconoce, “*se encontraba paseando*” y no tenía ninguna necesidad de precipitar o acortar el cruce a la otra acera.

No justifica su conducta imprudente la alegación de que no existía paso de peatones, puesto que, según se desprende del informe de la Policía local, “*efectivamente existía un paso de peatones junto a los números X y Y de la C/ V.*” y asimismo, aun en los reportajes fotográficos más recientes, se aprecian los restos de pintura de otro paso de peatones anterior bajo el actual. Tampoco su afirmación según la cual: “*en la actualidad y existiendo ya un paso de peatones, la gente tiene que seguir pasando igualmente por la vía pública, pues dicha calle, a la altura de de los números del portal X y Y y el propio*



*paso de cebra, se encuentran siempre invadidos por coches aparcados , por lo que se observa con asiduidad cómo los viandantes tienen que seguir atravesando la vía pública y sorteando los coches para acceder a la otra acera, máxime teniendo en cuenta que la calle es de doble dirección”;* pues, según el informe de la Policía Local y el reportaje fotográfico que lo acompaña *“actualmente, la señalización existente junto a los números X y Y de la C/ V. es la siguiente: dos señales verticales de prohibido estacionar a ambos lados de la calle, reforzada con señalización horizontal, mediante marcas viales de línea continua amarilla (prohibido estacionamiento y parada), además, hay un paso de peatones que une la acera que viene desde los jardines de la V., con el número X de la calle (Véanse las fotografías del reportaje adjunto, numeradas del 1 al 5)”*. En consecuencia, el daño producido es únicamente imputable a la conducta negligente de la interesada, razón por la que, en modo alguno, es imputable a la Administración municipal, con independencia de que el estado en que se encuentra el pavimento que rodea la citada alcantarilla no sea el adecuado y la Administración local deba mejorarlo para evitar riesgos a conductores y los vehículos.

## CONCLUSIONES

### Única

No existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio municipal de viabilidad del municipio de Haro y el daño causado a D<sup>a</sup> A. R. L., al concurrir el criterio negativo de imputación por culpa de la propia víctima, en los términos señalados en el cuerpo de este dictamen, que interrumpe el imprescindible nexo causal para imputar el daño a la Administración municipal.

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