

En Logroño, a 23 de mayo de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**48/05**

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Alfaro promovido por D<sup>a</sup>. Margarita L.B. reclamando la indemnización de los daños sufridos a raíz de las lesiones padecidas por caída en la vía pública.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Con fecha 19 de julio de 2004, se presenta reclamación de responsabilidad de la Administración por D<sup>a</sup>. Margarita L.B., la cual completa y subsana su reclamación por escrito con entrada en el Registro General del Ayuntamiento de Alfaro el día 27 de agosto de 2004. En ellos se relata que, a las 10 de la mañana del día 29 de junio de ese año, *“como consecuencia del mal estado de la zona de rodadura de la calle Cervantes de Alfaro, muy próximo a un sumidero de aguas pluviales, había un desconchado en el pavimento de cierta profundidad, causa del mal apoyo de mi pie”*, sufriendo una fractura de huesos metacarpianos por la que estuvo de baja improductiva un total de 58 días. Adjunta fotografías y solicita una indemnización por dichos días de baja de 2.708,79 €.

#### **Segundo**

En la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial es de destacar la prueba testifical practicada. Comparece como testigo D<sup>a</sup>. Isabel J.N., que acompañaba a D<sup>a</sup>. Margarita cuando tuvo lugar el accidente, manifestando que *“caminaban juntas por la calle Cervantes de esta ciudad y de repente a Margarita se le retorció un pie debido al mal estado del pavimento en un trozo sin adoquinar la lado de una rejilla”*, así como que

la perjudicada iba con zapato plano y que reconoce el lugar que aparece en las fotografías incorporadas al expediente como en el que sucedieron los hechos.

### **Tercero**

Cumplimentado el expediente en todos sus trámites, con fecha 7 de marzo de 2005, la instructora del expediente dicta propuesta de resolución de sentido desestimatorio, que se funda en que *“no queda acreditada la responsabilidad del Ayuntamiento porque, aun cuando se aprecia que el firme no es regular, no puede pretenderse que la vía pública sea siempre regular y los viandantes deben prestar atención a la vía por la que circulan”*.

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Por escrito de 20 de abril de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 26 del mismo mes y año, el Ayuntamiento de Alfaro 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 27 de abril de 2005, 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 del dictamen del Consejo Consultivo.**

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en los artículos 11 G) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12 G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de dicho órgano consultivo; todo ello en concordancia con los artículos 12.1 del Reglamento de los Procedimientos de Administración Pública en materia de Responsabilidad Patrimonial (R.D. 429/1.993 de 26 de marzo) y 29.13 y 23.2º de la Ley Orgánica 3/1.980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

### Segundo

#### **La relación de causalidad.**

Como reiteradamente viene explicando este Consejo Consultivo, enfrentado a un caso de responsabilidad extracontractual —sea la de la Administración o cualquier otra hipótesis de responsabilidad civil— la primera función del intérprete u operador jurídico es, en efecto, establecer la causa o causas del daño que, efectivamente, se ha producido: establecer o determinar qué hecho o hechos explican que el resultado dañoso haya tenido lugar. Tal examen o determinación ha de hacerse conforme a las reglas de la naturaleza y de la lógica y sin que interfiera en él ninguna consideración jurídica. En este sentido, la fórmula que, a efectos prácticos, permite establecer qué hechos son causa de un resultado es la de la *condicio sine qua non*: hace falta examinar y decidir de cuáles, entre todos los que han concurrido en el caso concreto y tal y como han concurrido, no se puede prescindir para explicar la producción del daño.

La adecuada determinación de tales causas es premisa ineludible para, posteriormente —y dentro también del examen de la relación de causalidad— establecer a quién debe imputarse cada una de ellas. Lo que habitualmente suele denominarse *concurrencia de culpas* es, en realidad, *concurrencia de causas* que explican un mismo resultado dañoso, la cual determina, o puede eventualmente determinar, que de él hayan de responder varios sujetos. Esto último no es una cuestión de relación de causalidad en sentido estricto, sino que es, presupuesta ésta, un problema de imputación, objetiva y subjetiva.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el examen de la realidad del daño y de sus causas conduce, a juicio de este Consejo Consultivo, a la conclusión de que el resultado dañoso se explica por el estado de la calzada de la calle Cervantes de Alfaro, concretamente por la presencia de la hendidura con ulterior resalte en uno de sus bordes que se aprecia en las fotografías que obran en el expediente, pues la introducción del pie

con golpeo en dicho resalte es la que justifica racionalmente la lesión de fractura de los huesos metatarsianos del pie que efectivamente se produjo a la interesada.

Ahora bien, junto a ello, y en la línea de lo argumentado en la propuesta de resolución, el resultado dañoso está causalmente ligado también a la conducta de la interesada, que evidentemente no se apercibió de la existencia de dichas hendidura y resalte en el piso de la calle Cervantes, de modo que el daño no se habría, pese a todo, producido, si se hubiera caminado con la necesaria atención.

### **Tercero**

#### **Imputación objetiva.**

Como ha venido señalando con reiteración este Consejo Consultivo, problema diferente al de la relación de causalidad es el de la *imputación objetiva*: determinar cuales de los eventos dañosos causalmente ligados a la actuación del responsable pueden ser puestos a su cargo, y cuales no.

A diferencia de lo que ocurre con la relación de causalidad en su más exacto sentido, la cuestión que nos ocupa es estrictamente jurídica, a resolver con los criterios que proporciona el ordenamiento. Los que en este caso entran en juego son los siguientes:

a) En lo que se refiere a la responsabilidad patrimonial de la Administración, el ordenamiento jurídico-administrativo ofrece, primero, un esencial criterio positivo de imputación objetiva: el del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Quiere ello decir que, una vez aislada la causa o causas —en sentido estricto— de un determinado resultado dañoso, es preciso dilucidar si alguna o algunas de ellas son identificables como funcionamiento de un servicio.

A este respecto, como se ve, la única dificultad estriba en desentrañar el significado de la expresión «servicio público», lo cual en nuestro caso viene facilitado por la propia ley, de la cual resulta que corresponde a la Administración municipal (aquí, al Ayuntamiento de Alfaro) velar para que las vías públicas se encuentren en las debidas condiciones de seguridad [cfr. art. 25.2.f) de la Ley de Bases de Régimen Local]. Así pues, la primera causa que, según lo argumentado en el anterior fundamento jurídico de este dictamen, explica el resultado dañoso —las malas condiciones en que se encontraba el tramo de la calle Cervantes donde se produjo el accidente—, es totalmente incardinable en el criterio positivo de imputación objetiva que utiliza la ley para determinar que el resultado dañoso y la obligación de indemnizarlo deba ser puesto a cargo de la Administración, y que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Por otra parte, no concurre ningún criterio negativo de la imputación objetiva de la responsabilidad a la Administración, ni de los expresamente previstos en la ley (la fuerza mayor, la obligación del administrado de soportar el daño), ni de los que cabe inferir de nuestro sistema general de responsabilidad civil. En particular, no concurre el criterio negativo del “riesgo general de la vida”, que ha utilizado este Consejo Consultivo con frecuencia para afirmar que debe ser puesto a cargo del perjudicado el daño que es resultado de acontecimientos casuales en la vida ordinaria de los sujetos, y que es razonable que éstos asuman: a una caída en una calle en buenas condiciones le sería de aplicación este criterio, pero no a la que —como ocurre en este caso— produce una lesión precisamente por el mal estado de la vía.

b) Mas, junto a lo anterior, la otra concausa del resultado dañoso que se produjo, esto es, el hecho de no haberse apercibido la interesada de la hendidura y resalte en la calzada, debe igualmente ser puesta a su cargo utilizando los criterios positivos de imputación que prevé el ordenamiento, y que en este caso, de acuerdo con la regla general del artículo 1.902 del Código civil, no es otro que el del actuar negligente de la misma o, más exactamente, el no haber puesto la diligencia que las condiciones de la vía requerían para sortear el obstáculo.

A juicio de este Consejo Consultivo, pues, y en conclusión, la responsabilidad por los daños sufridos debe en este caso ponerse a cargo, a partes iguales, del Ayuntamiento de Alfaro y de la propia perjudicada.

#### **Cuarto**

##### **Sobre la entidad del daño y la cuantía de la indemnización.**

De acuerdo con lo argumentado en el anterior Fundamento de Derecho, la indemnización que debe satisfacer el Ayuntamiento de Alfaro importa la suma de 1.354,40 €, que es la mitad de lo reclamado, estimándose en este supuesto razonable la utilización que se hace por la perjudicada del baremo previsto en la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos de motor.

#### **CONCLUSIONES**

##### **Primera**

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de un servicio público a cargo del Ayuntamiento de Alfaro, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración, si bien concurre con esta responsabilidad y

en idéntica medida la de la propia interesada.

### **Segunda**

La cuantía de la indemnización a cargo del Ayuntamiento de Alfaro debe fijarse en la cantidad de 1.354,40 €, cuyo pago ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto de dicha Entidad Local y sin perjuicio de que, por virtud del contrato de seguro de responsabilidad civil que dicho Ayuntamiento tiene concertado, deba eventualmente hacerse cargo del mismo la Compañía aseguradora.

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