

En Logroño, a 22 de octubre de 2001, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D.Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a María del Bueyo Díez Jalón y del Letrado Secretario General, D.Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D.Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

48/01

Correspondiente a la consulta formulada por la Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales del Gobierno de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D. N.B.P. por daños morales derivados del fallecimiento de su hija, D^a C.B.C..

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D. N.B.P. formuló reclamación administrativa de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública mediante escrito de fecha 29 de enero de 2001. En dicho escrito solicita una indemnización de un total de 40.000.000 de pesetas por los daños morales sufridos por él mismo, su esposa D^a A.C.C. y sus hijos D.R., D. N., D. R. y D^a A.M^a B.C., a consecuencia del fallecimiento de su hija y hermana D^a C.B.C., que estima imputable al funcionamiento del servicio público hospitalario de la Comunidad Autónoma.

En el expediente, en el que también ha comparecido la Compañía de Seguros Z. por virtud del seguro de responsabilidad que con ella tiene concertada la

Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, consta suficientemente la representación conferida a D. N.B.P. por los demás perjudicados.

Segundo

Por Acuerdo de fecha 12 de febrero de 2001 se inicia el procedimiento y se procede al nombramiento de instructor del expediente. En la ulterior tramitación de éste —que este Consejo no puede sino calificar como modélica y, desde luego, plenamente ajustada a la legalidad—, han quedado plenamente acreditados los siguientes hechos relevantes para la emisión del presente dictamen y, en definitiva, para la resolución del asunto:

1.º D^a C.B.C. estaba ingresada en el Hospital de La Rioja, planta de psiquiatría, desde el 26 de julio de 2000. Dicho ingreso fue voluntario y debido a que padecía una grave enfermedad (esquizofrenia paranoide), lo que ya había motivado varios ingresos anteriores (concretamente cinco, el primero de ellos en 1995). Según el informe emitido por el Jefe Clínico para el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Logroño —en las Diligencias penales previas a que luego se aludirá—, el último ingreso se produce *“debido a una reagudización psicótica en la que son de destacar la presencia de graves accesos delirantes, la intensa angustia psicótica y la ideación autolítica recurrente”*.

2.º A pesar de las medidas existentes en la planta de psiquiatría del Hospital (de vigilancia por el personal sanitario y aislamiento de la planta, que sólo podía abandonarse por medio de un ascensor dotado de llave), lo cierto es que, a primeras horas de la mañana del día 28 de octubre de 2000, D^a C.B. abandonó el centro sanitario sin que ello fuera advertido por su personal, dirigiéndose a la carretera Logroño-Pamplona, a la altura del llamado *“tercer puente”*.

Una vez allí —y según resulta del informe de la Policía Judicial, que recoge la declaración de un testigo presencial y de los conductores implicados—, D^a C.B. intentó *“por dos veces lanzarse a la travesía, siendo esquivada por los vehículos que circulaban en ambas ocasiones”*; pero, *“en el tercer intento”*, fue primero golpeada con el espejo retrovisor lateral derecho por el vehículo marca Seat Toledo LO-XXX-T (conducido por D. A.A.G.), y luego atropellada por otro vehículo marca Renault 5 LO-ZZZ -D que circulaba inmediatamente detrás del primero (conducido por D. C.C.H.). Este último atropello, que provocó la muerte en el acto de D^a C.B., se produjo, según declaración del citado Sr. C.C.H. a la Policía Judicial, estando aquélla *“en el suelo de la*

calzada” y al no poder apereibirse el conductor *“por la abundante niebla que existía”*. Los hechos tuvieron lugar en torno a las 8.30 horas.

Tercero

Por los hechos relatados se abrieron Diligencias Previas por el Juzgado de Instrucción núm. 1 de Logroño, que terminaron con auto de sobreseimiento libre y archivo de actuaciones, dictado con fecha 24 de enero de 2000. Este auto fue recurrido en apelación por la representación procesal de D. N.B.P., siendo dicho recurso desestimado por la Audiencia Provincial mediante Auto de 15 de mayo de 2001.

La existencia de un procedimiento judicial había motivado la suspensión del expediente administrativo, lo que se acordó el 18 de abril de 2001; pero, sobreseídas definitivamente las actuaciones en aquél, por Acuerdo de 1 de junio de 2001 se dejó sin efecto la suspensión, continuándose la instrucción del expediente.

Finalizado el trámite de instrucción, se concedió trámite de audiencia a los interesados, en el cual:

- a) El Sr. B. presentó escrito de alegaciones con fecha 26 de julio de 2001, en el cual se ofreció la posibilidad de terminación convencional siempre que se acordara el pago de una indemnización a los padres de 12.564.905 pesetas y a cada uno de los cuatro hermanos de 2.284.528 pesetas, lo que supone un total de 21.703.017 pesetas. Para fijar estas cantidades el interesado invoca lo establecido en el Baremo previsto en la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor según la redacción de la Ley 30/1995, de Ordenación y Supervisión de Seguros Privados.
- b) Por su parte, la Compañía de Seguros Z. se opuso a la procedencia de indemnización alguna, afirmando, no obstante, que, *“subsidiariamente y para el caso de que se determinara la existencia de responsabilidad, la indemnización correspondiente debería ser de 12.081.640 pesetas”*, por tratarse de una víctima sin cónyuge ni hijos, todo ello conforme a la Disposición Adicional 8.^a de la citada Ley 30/1995.

Con fecha 7 de agosto de 2001, el instructor del expediente formula propuesta de resolución, en la que, ponderando y valorando los hechos que considera acreditados en expediente y tras una extensa y razonada argumentación jurídica, termina proponiendo

se reconozca la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento del servicio público en este caso, indemnizándose a los padres de la fallecida, conjuntamente, con la cantidad de ocho millones de pesetas, y a los hermanos que convivían en la fallecida —D. N., D. R. y D^a A.M^a B.C.— con la cantidad de un millón cincuenta mil pesetas conjuntamente. La propuesta de resolución entiende, en cambio, que no procede indemnización alguna para R.B.C, hermano de la fallecida que no convivía con ella, *“por no haber quedado acreditados los daños morales alegados”*.

Finalmente, con fecha 13 de agosto de 2001, el Letrado de la Dirección General de los Servicios Jurídicos se limita a informar *“favorablemente en Derecho”* la propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 6 de septiembre, registrado de entrada en este Consejo el 12 de septiembre de 2001, el Excmo. Sr. Consejero de Salud y Servicios Sociales remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 12 de septiembre, registrado de salida el día 13 de septiembre, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja 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

Designado ponente 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 señalada.

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.

El art. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública. Asimismo, el art. 8.4 H del Reglamento de este Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, atribuye carácter preceptivo al dictamen en estos casos.

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 caño 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

Relación de causalidad e imputación, objetiva y subjetiva.

A) *La relación de causalidad.*— Como reiteradamente viene señalando este Consejo Consultivo, el análisis de la «*relación de causalidad*» a que alude el artículo 12.2 del Real Decreto 429/1993 engloba dos cuestiones distintas que, por ello, no deben confundirse: la relación de causalidad en sentido estricto y los criterios de imputación objetiva.

La determinación de la relación de causalidad, en su más estricto sentido, no debe verse interferida por valoraciones jurídicas. El concepto de «*causa*» no es un concepto jurídico, sino una noción propia de la lógica y de las ciencias de la naturaleza. Conforme a éstas, cabe definir la causa como el conjunto de condiciones empíricas antecedentes que proporciona la explicación, conforme con las leyes de la experiencia científica, de que el resultado dañoso ha tenido lugar. Partiendo de este concepto, es evidente que, siendo varias las condiciones empíricas antecedentes que expliquen la producción de un resultado dañoso, ha de afirmarse, *prima facie*, la «*equivalencia de esas condiciones*», de modo que las mismas no pueden ser jerarquizadas, por ser cada una de ellas tan «*causa*» del resultado dañoso como las demás.

A partir de ahí, la fórmula que, en la generalidad de los casos, permite detectar cuáles son las concretas condiciones empíricas antecedentes, o «*causas*», que explican la producción de un daño, no puede ser otra que la de la *condicio sine qua non*: un hecho es causa de un resultado cuando, suprimida mentalmente dicha conducta, el resultado, en su configuración totalmente concreta, no se habría producido.

Al analizar los problemas de responsabilidad civil, lo primero que ha de hacerse es, pues, aislar o determinar todas y cada una esas condiciones empíricas o «*causas*» que explican el resultado dañoso.

B) Los criterios de imputación objetiva.— 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. 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 exigírselas.

Porque, en efecto, 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. Tales criterios de imputación objetiva son aplicables a toda relación de causalidad y sirven para eliminar la responsabilidad en los casos en que resulta jurídicamente irrazonable su exigencia al que efectivamente hubiere causado el daño. Esa «*irrazonabilidad jurídica*» puede ser expresa, cuando es afirmada explícitamente por el ordenamiento, o tácita, cuando se infiere de los criterios generales que proporciona éste.

Como es evidente, el uso de los criterios de imputación objetiva, que es esencial siempre, resulta aún más trascendental —por único— en las hipótesis de responsabilidad objetiva, desligada de toda idea de culpa o negligencia del dañante, cual ocurre en el caso de la responsabilidad patrimonial de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En este ámbito:

a) 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*».

b) Mas, en segundo lugar, y junto al indicado criterio positivo, el ordenamiento jurídico-administrativo ofrece, también, presupuesta la relación de causalidad con el funcionamiento de los servicios públicos, unos criterios negadores de la imputación objetiva de un resultado dañoso a la Administración:

a') Algunos de ellos son expresos: que el daño se haya producido por fuerza mayor (arts. 106.2 CE. y 139.1 LRJAP.), esto es, por «*una causa extraña al objeto dañoso, excepcional e imprevisible o que, de haberse podido prever, fuera inevitable*» (Ss. TS. 5 diciembre 1988, 14 febrero 1994 y 3 mayo 1995, entre otras; y Dictamen del Consejo de Estado 5.356/1997); que el particular no tenga el deber jurídico de soportar el daño producido, de acuerdo con la ley (art. 141.1 LRJAP.); y —desde la reforma introducida por la Ley 4/1999— los denominados «*riesgos del desarrollo*», esto es, que 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. 141.1 LRJAP.).

b') Pero es evidente que, además de esos criterios legales expresos negativos de la imputación objetiva, pueden inferirse otros del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, y así lo demuestra la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y también la doctrina legal del Consejo de Estado. De este modo, por ejemplo, se han utilizado, para negar la responsabilidad de la Administración, entre otros criterios, la idea de los *estándares del servicio*, o la distinción entre los daños producidos *a consecuencia* del funcionamiento de los servicios públicos y *con ocasión* de éste, que, en realidad, son meras concreciones de

criterios de imputación objetiva detectados y utilizados hace tiempo por la doctrina y la jurisprudencia civil: el del «*riesgo general de la vida*», que lleva a rechazar la imputación de aquellos resultados dañosos que sean realización de riesgos habitualmente ligados al natural existir de los sujetos (aquí, los administrados), vinculados a formas de conducta ordinarias en un momento y en una sociedad dadas; y el de la «*causalidad adecuada*», que niega la imputación de los daños al co-causante de los mismos cuando son las otras con-causas concurrentes las únicas racionalmente relevantes. Nada impide, por lo demás, que, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, puedan entrar en juego otros posibles criterios de imputación objetiva (de los ya conocidos y utilizados por la doctrina y jurisprudencia civil, o acaso otros distintos), si bien, como es obvio —y aunque algunos pretendan, *de lege ferenda*, otra cosa—, el uso de los mismos no puede servir para circunscribir la responsabilidad de la Administración, de modo general e incondicionado, a las hipótesis de «*funcionamiento anormal*» de los servicios públicos (lo que, dígase lo que se diga, iría contra el tenor literal, no sólo de la ley, sino de la misma Constitución).

C) La imputación subjetiva.— Una vez resueltos los problemas que plantea la relación de causalidad y también los de imputación objetiva, quedará aún por resolver la cuestión de la *imputación subjetiva*, esto es, la determinación del criterio legal que, presupuesto aquello, hace nacer en cabeza de un cierto sujeto la obligación de indemnizar los daños que se hubieren producido.

a) En este punto, como es bien sabido, si el dañante fuere un particular, por regla general se requiere que su conducta pueda ser calificada de culpable o negligente (cfr. art. 1.902 Cc.), si bien la jurisprudencia civil del Tribunal Supremo ha utilizado diversos expedientes que *objetivan* esa responsabilidad («*objetivación*» ésta que no puede ser desconocida en sede de responsabilidad patrimonial de la Administración cuando concurren sujetos privados a la producción del resultado dañoso). A partir de ahí, en principio, responderá el propio sujeto causante el daño (responsabilidad *por hecho propio*), a no ser que, en el caso concreto, el ordenamiento señale como responsable a un tercero, con o sin posibilidad de regreso (responsabilidad *por hecho ajeno*).

b) Si, de otro modo, el supuesto lo fuera de responsabilidad civil de la Administración, dada la naturaleza objetiva de la misma, el problema de la imputación subjetiva es —en principio— mucho más sencillo, y ofrece como única dificultad —aparte las hipótesis de gestión indirecta y la eventual posibilidad de regreso frente a terceros— la de dilucidar cuál sea la concreta Administración a la que compete el

servicio público cuyo funcionamiento normal o anormal hubiere producido el hecho dañoso.

D) La indemnización.— La posible concurrencia, en la producción del hecho dañoso, de diversas «*causas*», así como la posibilidad de imputar objetiva y subjetivamente el causalmente vinculado a varios hechos o conductas a los diversos productores o autores de éstas, determina ineludiblemente la posibilidad de que la responsabilidad se distribuya entre varios sujetos (uno de los cuales puede ser, por supuesto, la propia víctima). Esto es relevante a efectos de distribuir la cuantía de la indemnización que corresponda entre dichos sujetos, a cuyo fin habrá de analizarse, supuesta la imputación objetiva y subjetiva, la contribución causal de las conductas concurrentes a la producción del evento dañoso, esto es, a su entidad o relevancia en relación con éste. Si tal análisis no fuere factible, o no condujere a ninguna conclusión segura, será de aplicación lo dispuesto en el artículo 1.138 del Código civil, entendiéndose dividida la deuda en tantas partes iguales como responsables haya.

Tercero

La responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el presente caso

Una vez sentada, en el anterior fundamento jurídico de este dictamen, en sus rasgos esenciales, la doctrina general en materia de responsabilidad civil, de la Administración o de otros cualesquiera sujetos, procede ahora hacer aplicación de la misma al caso concreto sometido a nuestra consideración.

A tal fin, lo primero que debe dejarse sentado es que los hechos que, conforme a las reglas de la experiencia y la naturaleza, han de ser considerados “*causas*” del daño en su consistencia concreta, esto es, del fallecimiento de D^a C.B. en las precisas circunstancias en que se produjo, son los siguientes:

1.º Su fuga, no advertida ni mucho menos impedida por nadie, del Hospital Provincial de La Rioja.

2.º La conducta suicida de la propia víctima.

3.º El atropello consecutivo que sufrió por parte de los dos vehículos implicados en el suceso.

Conforme a la doctrina de la *condicio sine qua non*, todos estos hechos fueron necesarios para que llegara a producirse el específico evento dañoso a que se contrae el presente expediente. Mas, como ya hemos explicado, eso no quiere decir que cada uno de los agentes de los mismos deba necesariamente responder, porque esto requiere que el daño sea jurídicamente imputable al sujeto, objetiva y subjetivamente. Pues bien, entrando ya en los criterios de imputación, ocurre que:

1.º Es innegable que el daño en modo ni medida alguna puede ser imputado a la propia fallecida. Aquejada como estaba de una grave enfermedad psiquiátrica que impide calificar su conducta suicida como un acto verdaderamente voluntario, el ordenamiento no puede poner a su cargo las consecuencias dañosas de la misma: falta aquí el imprescindible criterio de imputación subjetiva aplicable como regla a los sujetos privados, que no es otro que su *culpa o negligencia* (art. 1.902 Cc.), el cual, como es notorio, presupone una actuación, aunque descuidada, consciente y libre.

La anterior circunstancia, empero, no resuelve sin más los problemas de imputación derivados de la evidente transcendencia causal en el resultado dañoso de la conducta de la fallecida, porque, para estas o similares hipótesis y en ciertos casos, el ordenamiento hace entrar en juego la *responsabilidad por hecho ajeno*. En este sentido, en efecto, tratándose de responsabilidad civil derivada de delito, el art. 118 CP. imputa la de los declarados exentos de responsabilidad penal a “*quienes los tengan bajo su potestad o guarda legal o de hecho, siempre que haya mediado culpa o negligencia por su parte y sin perjuicio de la responsabilidad directa que pudiera corresponder a los imputables*” (porque, si lo son, la de los guardadores es subsidiaria: art. 120 CP.); y, parecidamente, el párrafo tercero del art. 1.903 Cc. hace responsables a los tutores —mediando culpa *in vigilando*— “*de los perjuicios causados por los menores o incapacitados que están bajo su autoridad y habitan en su compañía*”.

Oportuna y diligentemente, el instructor del expediente solicitó certificación literal de nacimiento al Registro Civil competente para establecer si D^a C.B. estaba incapacitada y sometida a tutela. La circunstancia de no estarlo excluye la aplicación en este caso de lo dispuesto en el art. 1.903 Cc.; pero, más radicalmente, la responsabilidad de los guardadores de la —en ese momento— incapaz de hecho queda excluida, no ya sólo por faltar en ellos la culpa o negligencia que exigen todos los preceptos citados, sino porque, al estar internada D^a C.B. en la planta de psiquiatría del Hospital Provincial y a cargo por tanto de sus facultativos, aquéllos son por completo ajenos al concreto devenir causal que aquí explica el resultado dañoso.

2.º En cuanto a la eventual imputación del resultado dañoso a los dos conductores implicados en el accidente, resulta específicamente aplicable lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1 de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos de Motor, según el cual es objetiva la responsabilidad en el caso de daños a las personas: el conductor —dice el precepto— *“sólo quedará exonerado cuando pruebe que los daños fueron debidos únicamente a la conducta o a la negligencia del perjudicado o a fuerza mayor extraña a la conducción o al funcionamiento del vehículo”*, no considerándose fuerza mayor *“los defectos de los vehículos ni la rotura o fallo de alguna de sus piezas o mecanismos”*.

A nuestro juicio, de los hechos acreditados en el expediente resulta la imposibilidad de imputar el daño a ambos conductores. La cuestión es especialmente clara en el caso del que lo era del primer vehículo en impactar contra D^a C.B., Sr. A., puesto que aparece probado que la fallecida se arrojó inopinadamente contra el automóvil, de donde que, en cuanto a él, los daños fueron debidos únicamente a la conducta de la víctima. Hay más dudas en cuanto al conductor del otro vehículo, Sr. C.C.H., porque el segundo y definitivo atropello se produjo cuando, a resultas del primero, D^a C.B. quedó tendida en la calzada, de lo que acaso con una conducción atenta y adecuada a las circunstancias de la vía (con intensa niebla, según parece, lo que obligaba a moderar la velocidad y ampliar la distancia de seguridad con el automóvil que le precedía) debiera haberse apercibido el conductor, cosa que, según su propia declaración, no ocurrió. Pese a todo, nos inclinamos por excluir igualmente la posibilidad de imputarle el daño, porque la presencia de una persona tendida en la vía es una circunstancia imprevisible que, además de tener su causa mediata en la conducta de la propia víctima, habría de calificarse en todo caso como una hipótesis de *“fuerza mayor extraña a la conducción o al funcionamiento del vehículo”*.

3.º Finalmente, si en los casos anteriores los problemas de imputación, objetiva y subjetiva, se resuelven en sentido negativo, de modo que el resultado dañoso no puede ser puesto a cargo de los agentes de dos de las conductas que integran en este caso la relación de causalidad en sentido estricto, no ocurre lo mismo con la tercera de dichas conductas, que es la que antes enunciábamos en primer lugar. En efecto, la fuga de D^a C.B. del Hospital Provincial, que es indudablemente uno de los hechos causalmente ligados a la producción del evento dañoso, resulta ser imputable a la Administración autonómica titular del mismo. Por decirlo con las palabras de la ley, es innegable, a juicio de este Consejo Consultivo, que en este caso concurre la imprescindible relación de causalidad entre el funcionamiento —«normal o anormal»: cfr. art. 106.2 CE.— del

servicio público hospitalario y los daños sufridos por el reclamante. Basta a tal efecto con recordar que la prestación de dicho servicio respecto a la paciente D^a C.B. no sólo comportaba la obligación de llevar a cabo las actividades terapéuticas pertinentes para devolverle la salud o, al menos, paliar o minimizar en lo posible los efectos de su enfermedad, sino que comprendía también un inequívoco deber de custodia, implícitamente asumido por el propio Hospital con la adopción de las medidas —que lamentablemente en este caso fallaron— para impedir la salida de los pacientes. No es necesario insistir en todo ello, a la vista de los atinados razonamientos que a este respecto se contienen, con profusa cita jurisprudencial, en la propuesta de resolución, y que no dudamos en hacer nuestros.

Concurre, pues, el criterio positivo de imputación objetiva previsto por el ordenamiento, puesto que la fuga de D^a C.B. del centro hospitalario se inserta indudablemente en el ámbito propio del servicio público que en el mismo se presta, siendo el resultado dañoso consecuencia de su funcionamiento, en este caso anormal. Y, ello supuesto, no cabe apreciar la presencia de ningún criterio negativo de esa imputación. La Administración, pues, debe responder, reparando el daño que le es imputable.

Cuarto

Sobre los daños morales y la cuantía de la indemnización

Mas, naturalmente, la conclusión de existir responsabilidad de la Administración, sobre la que nos hemos pronunciado en el anterior fundamento jurídico, tiene como presupuesto ineludible la existencia de un daño, que tiene que ser “*efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas*” (art. 139.2 LRJPAC.).

En este caso, los daños alegados son daños morales, que no están excluidos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Desde luego, no cabe dudar de la existencia de tales daños morales, no sólo por el seguro dolor derivado del fallecimiento de D^a C.B. aisladamente considerado, sino también por las especiales circunstancias concurrentes, tanto por el tipo de relación —sin duda estrecha— que con ella mantenía su familia, cuanto por el concreto discurrir de los acontecimientos (fuga del hospital, deambular solitario y seguro angustioso, actividad suicida, muerte traumática por doble atropello, etc.), que los impregna de una particular penosidad.

La propuesta de resolución parte de la anterior premisa, reconociendo el daño moral. Sin embargo, en el difícil problema de evaluar el concreto daño sufrido por cada uno de los reclamantes, opta por considerar especialmente significado el de los padres, mucho menor el de los tres hermanos mayores de edad que convivían con la fallecida y nulo el del hermano que no convivía con ella.

A este Consejo Consultivo, sin dejar de reconocer el sólido esfuerzo argumental que desarrolla el instructor del expediente en su propuesta para llegar a las anteriores conclusiones, éstas, sin embargo, no le resultan convincentes. A nuestro juicio —como hemos ya indicado—, es segura la existencia de un daño moral, pero, a la hora de determinar quiénes lo han sufrido, no resulta posible —pese al admirable esfuerzo realizado en ese sentido durante la instrucción— individualizar ese daño dentro del grupo familiar formado por los reclamantes. Atendiendo al orden natural de los sentimientos humanos, es, en efecto, muy probable que sea mayor el de los padres que el de los hermanos, y es también cierto que, dentro de éstos, cabría pensar en la menor entidad del desasosiego del hermano que no convivía con quien falleció en tan trágicas circunstancias en relación al padecido por los otros; pero no hay datos para cuantificar exactamente el daño moral sufrido por cada uno de los reclamantes, como tampoco para negárselo por completo a alguno o algunos de ellos. Por eso nos parece que aquí hay, sin duda, un daño efectivo y —pese a las dificultades que derivan de la naturaleza de los de índole moral— evaluable económicamente; pero que el requisito de que esté “*individualizado*” no concurre respecto de cada una de las personas que reclaman, sino en relación con el grupo familiar formado por los padres y los cuatro hermanos. En todos ellos debe reconocerse la presencia del daño moral, pero, al no poderse cuantificar con una mínima precisión el sufrido por cada uno, el derecho a ser indemnizados ha de atribuirse a todos conjuntamente. De ese modo, en definitiva, ha de conceptuarse el daño moral como indivisible, y como única e indivisible también la obligación de repararlo que pesa sobre la Administración y el correlativo derecho de crédito que corresponde al conjunto de los reclamantes; sin perjuicio, naturalmente, de la evidente divisibilidad de la indemnización que perciban, cuyo eventual reparto ha de quedar diferido a un ulterior acuerdo de los interesados, en todo caso ajeno a las potestades resolutorias que puede ejercer la Administración en los expedientes de responsabilidad patrimonial.

En cuanto a la cuantía de la indemnización, entendemos que lo razonable es acudir al sistema de indemnizaciones tasadas (*baremo*) establecido para los daños a las personas (“*comprensivos del valor de la pérdida sufrida y de la ganancia que hayan dejado de obtener, previstos, previsibles o que conocidamente se deriven del hecho*”).

generador, incluyendo los daños morales”: art. 1.2) por la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor. Ciertamente, este caso no entra en el supuesto de hecho de dicha Ley, que se aplica exclusivamente —con carácter vinculante, lo que ha sido aceptado por la STC. 181/2000, de 29 de junio, precisamente sobre la base de la excepcionalidad del caso y la socialización del riesgo que en él concurre— para fijar la responsabilidad civil de los conductores de vehículos a motor, pero —tal y como ha declarado ya este Consejo Consultivo en anteriores dictámenes— nada impide que el famoso baremo se utilice como orientativo en otros supuestos distintos de daños a las personas, lo que resulta especialmente útil cuando se trata de indemnizar daños morales, cuya exacta cuantificación resulta sencillamente imposible. En este caso, además, la utilización del indicado baremo resulta especialmente indicada, porque, si bien es cierto que no se trata de fijar una indemnización debida a responsabilidad del conductor de un vehículo, no lo es menos que el hecho dañoso se produjo finalmente a consecuencia de la circulación, por lo que concurren evidentes razones de analogía entre el supuesto expresamente contemplado por la ley y el que, a falta de regla explícita, se trata aquí de resolver.

Así las cosas, si fuera estrictamente de aplicación el indicado baremo, la indemnización a percibir sería de 12.081.640 pesetas *“en concepto de víctima sin cónyuge ni hijos y con ascendientes en convivencia con la víctima”*, tal y como expresamente reconoce en su escrito de alegaciones la Compañía de Seguros Z., que comparece en el expediente en calidad de aseguradora de la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica; y sólo tendrían derecho a percibir indemnización los padres, porque la Ley (tabla I, grupo IV) sólo previene que, en concurrencia con ellos, sean indemnizados los hermanos menores de edad y que convivan con la víctima.

Pues bien, creemos que la indicada es la cantidad total que resulta razonable reconocer como indemnización en este caso, si bien no sólo para los padres, sino para el conjunto de los reclamantes. Repetimos que el tan citado baremo es en este caso meramente orientativo y no vinculante, lo que permite moderar la indemnización que procedería abonar a los padres en una aplicación mecánica del mismo, y ello por las razones que acertadamente apunta la propuesta de resolución; y ese mismo carácter orientativo permite incorporar el derecho a ser indemnizados que hemos reconocido a los hermanos —y que, parcialmente, también acepta la propuesta de resolución—, los cuales en este caso quedarían excluidos de aplicarse literalmente el baremo. Pero lo sensato es, en nuestro criterio, circunscribir este modo de proceder, perfectamente ajustado a la legalidad y a las circunstancias del caso, a la cantidad indemnizatoria que habría de reconocerse a los padres —y solo a ellos— en aplicación del baremo:

primero, porque la experiencia reciente jurisprudencial indica que es la cantidad que con mayor probabilidad reconocerían los Tribunales, que tratándose de daños morales acuden cada vez con más frecuencia al baremo de la Ley del automóvil —aunque no sea estrictamente aplicable al caso—, como indemnización debida, sean quienes sean los reclamantes; y, segundo, porque la *ratio* del baremo (de ahí su inserción en la Ley 30/1995, sobre seguros privados) no es otra que dotar de certeza y límites precisos a la obligación contractual de las aseguradoras de resarcir los daños personales asegurados, por lo que, estando asegurada también en este caso la responsabilidad de la Administración y habiendo aceptado la aseguradora en su escrito de alegaciones la indicada cuantía como indemnización procedente en caso de reconocerse dicha responsabilidad, resulta enteramente lógico —dada la imposibilidad de establecer con certeza que el valor del daño moral padecido sea menor— atenerse a ella.

CONCLUSIONES

Primera

Ha de tenerse por acreditada en el expediente la existencia de un daño moral, efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con un grupo de personas —el formado por el conjunto de los reclamantes—; daño moral producido por el fallecimiento, en trágicas circunstancias, de su hija y hermana D^a C.B.C..

Segunda

Existe relación de causalidad entre los daños morales sufridos por los reclamantes y el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

Tercera

La cuantía de la indemnización a cargo de la Administración debe fijarse en la cantidad de 12.081.640 pesetas, resultando beneficiarios de la misma, en tanto que perjudicados, el conjunto de los reclamantes: D. N.B.P., su esposa D^a A.C.C. y sus hijos D.R., D. N., D. R. y D^a A.M^a B.C..

Cuarta

El pago de la indemnización ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de la Rioja, sin perjuicio de la exigencia de dicho pago a Z. España, Compañía de Seguros y Reaseguros S.A., en virtud del contrato de seguro de responsabilidad civil de las Administraciones Públicas con ella suscrito por el Gobierno de La Rioja (póliza núm. 984133022-9).

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

**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**



DICTAMEN

48/02

**EN RELACIÓN CON EL EXPEDIENTE DE RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL TRAMITADO A INSTANCIA DE D. N.B.P. POR DAÑOS
MORALES DERIVADOS DEL FALLECIMIENTO DE SU HIJA, D^a C.B.C..**