

En Logroño, a 10 de octubre de 2003, 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<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, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## ***DICTAMEN***

***72/03***

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D<sup>a</sup> R.M.U., en relación con accidente de tráfico.

## ***ANTECEDENTES DE HECHO***

### ***Antecedentes del asunto***

#### ***Primero***

Con fecha 6 de marzo de 2003, se recibe en la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulado por D<sup>a</sup> R.M.U.. En dicho escrito se relata que, el día 27 de octubre de 2002, cuando la reclamante conducía el vehículo de su propiedad marca Mercedes E-300 por la carretera LR-113, a la altura del punto kilométrico 38 sentido Nájera, a la salida de una curva colisionó con una piedra que se encontraba en la calzada y no pudo evitar. A consecuencia del accidente, el automóvil sufrió la rotura del cárter, quedando inmovilizado y siendo necesaria la intervención de grúa. Presenta dos escritos firmados por el conductor que la auxilió y por el conductor de la grúa que ratifican su versión de los hechos, así como factura de reparación del vehículo por importe de 759,35 euros.

#### ***Segundo***

Tramitado el expediente, con fecha 17 de junio de 2003, se emite el pertinente informe-propuesta de resolución por el Jefe del Servicio de Carreteras, en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad de la Administración formulada, por entender que los daños producidos son imputables a la actuación de la conductora, que debió adecuar la velocidad del

vehículo a las condiciones de la vía —puesto que estaba señalizada la posible existencia de desprendimientos—, y no al funcionamiento del servicio público de carreteras.

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, emitido con fecha 16 de julio de 2003, se muestra conforme con la propuesta de resolución.

### ***Antecedentes de la Consulta***

#### ***Primero***

Por escrito de 9 de septiembre de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 11 de septiembre de 2003, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes 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 12 de septiembre de 2003, 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 16 de marzo) y 29.13 y 23.2º de la Ley Orgánica 3/1.980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

### ***Segundo***

#### ***Relación de causalidad y criterios de imputación.***

Como ha venido señalando con reiteración este Consejo Consultivo, es innegable que 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. En no distinguir adecuadamente estas dos facetas estriban la mayor parte de los problemas con que se encuentran quienes han de aplicar las normas que en nuestro ordenamiento consagran la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

A) ***La relación de causalidad.***— El análisis de la relación de causalidad, en su más estricto sentido, no debe verse interferido 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 exigirselas.

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 coconcausante de los mismos cuando son las otras concausas 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 aquéllo, 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 objetivamente 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 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 patrimonial de la Administración, procede ahora hacer aplicación de la misma al caso concreto sometido a nuestra consideración; lo cual puede concretarse, en nuestro criterio, en los siguientes puntos:

A) El primer problema que debe afrontarse es el de la prueba de los hechos, que la propuesta de resolución estima que corresponde al reclamante, entendiéndose, además, que la aportada por él resulta insuficiente.

Este Consejo Consultivo no puede sino discrepar de tal aseveración.

Así, por lo pronto, es cierto que el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, lo mismo se inicie de oficio que por reclamación del perjudicado, establece que éste ha de aportar **“cuantos documentos o información estime convenientes a su derecho”** y debe también proponer **“cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo”** (art. 5.3; idénticamente, art. 6.1), **“concretando—si el expediente se siguiere a su instancia— los medios (de prueba) de que pretenda valerse el reclamante”** (art. 6.1, *in fine*); y lo es también que el art. 9 del referido Reglamento regula la práctica de las pruebas, ciñéndose sus prescripciones a las propuestas por los interesados y declaradas pertinentes por el instructor, a cuyo efecto establece que **“el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias mediante resolución motivada”**. Pero debe tenerse en cuenta que su art. 7 se remite a la LRJPAC en cuanto a los actos de instrucción, lo cual comporta la aplicación a los expedientes de responsabilidad patrimonial de lo dispuesto en el art. 78.1 de dicha Ley, a cuyo tenor **“los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”**.

De todo ello resulta que no rige para estos expedientes —lo mismo que ocurre, en general, en los procedimientos administrativos— el principio llamado en Derecho procesal **de aportación de parte**, que consiste en que la ley asigna a las partes la función de aducir y traer al proceso el material de hecho, limitando la función del juez a recibirlo, para valorarlo después (**da mihi factum, dabo tibi ius**). En el caso que nos ocupa, por el contrario, debe el órgano instructor realizar cuantas pesquisas resulten necesarias para comprobar la existencia y entidad del daño y determinar su causa. Entre ellas estará la práctica de las pruebas pedidas por el interesado, pero no corresponde exclusivamente a éste la carga de probar los hechos que alegue, ni en cuanto atañe a la efectiva realidad de los daños y a la causa o causas que los produjeron.

Los órganos instructores de los expedientes de responsabilidad patrimonial deben, pues, extremar su diligencia para que tales cuestiones de hecho queden, de oficio, suficientemente acreditadas, con independencia de las pruebas que aporte o solicite el perjudicado.

Dicho esto, hemos de añadir que, en el caso que nos ocupa, los elementos de prueba presentados por la interesada resultan a nuestro juicio suficientes para tener por cierto el hecho del accidente, el daño producido y la causa por la que se produjo: la existencia de una piedra en la calzada que, al no ser evitada por la conductora, dañó los bajos del vehículo, inutilizándolo. A estos efectos, y teniendo en cuenta las circunstancias del suceso, sería por completo irrazonable exigir más prueba que la declaración de los conductores que la auxiliaron y los datos que resultan de las fotografías aportadas y de los conceptos incluidos en la factura de reparación.

En contra de lo que parece entender la propuesta de resolución, la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza —lo que casi nunca es posible—, sino de convicción. De ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de libre valoración de la misma por el órgano a quien compete decidir.

Con estas premisas, la única conclusión posible en este caso es que ha de tenerse por acreditado el hecho dañoso y la intervención causal en la producción del mismo de la existencia de una piedra en la calzada de las características y dimensión capaces de provocar los daños producidos en el vehículo.

Así pues, y frente a lo afirmado por la propuesta de resolución administrativa que obra en el expediente, es innegable, a juicio de este Consejo Consultivo, que en este caso concurre la imprescindible relación de causalidad entre el funcionamiento —«normal o anormal»: claramente anormal en este caso — del servicio público de carreteras y los daños sufridos por la reclamante. Analizada la producción del evento dañoso con los criterios que proporcionan la lógica y las ciencias de la naturaleza, no cabe dudar de que fue la colisión con una piedra existente en la calzada (que debía estar expedita de tal obstáculo) la que produjo los daños en el vehículo de la reclamante cuya indemnización se pretende.

B) Cosa distinta, y perfectamente compatible con cuanto se lleva dicho, es que también pudiera ser causa del accidente la velocidad inadecuada del referido conductor o, más en general, su impericia en la conducción ante la presencia del obstáculo con que se encontró, por otro lado suficientemente señalizado habida cuenta la normativa aplicable y las características de la vía.

Así lo entiende la propuesta de resolución, que alega el artículo 19.1 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial (según el cual **“todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse”**), presume —induciéndolo de la entidad de los daños sufridos por el vehículo— que la reclamante conducía a velocidad excesiva y concluye que **“la intervención de la víctima rompe el nexo causal, ya que ante tales advertencias señalizadas** (la de posible existencia de desprendimientos y de velocidad recomendada a 40 kilómetros por hora), **debió ajustar su velocidad a las circunstancias de la vía, de tal modo que ante el encuentro casual con la piedra desprendida pudiera detener su vehículo y evitarla”**.

Esta argumentación, que viene repitiéndose en numerosas propuestas de resolución procedentes del Servicio de Carreteras sobre las que luego ha de pronunciarse este Consejo

Consultivo, no es en absoluto de recibo. Con la interpretación y aplicación que se hace del citado artículo 19.1 de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, siempre cabría decir, ante cualquier defecto u obstáculo existente en la calzada, que el conductor podría haber evitado el daño si hubiera circulado del modo más adecuado para prevenirlo y evitarlo, o sea, con una diligencia extrema. En la práctica ello supondría decir que, tratándose del funcionamiento del servicio público de carreteras, la Administración sólo respondería en casos objetivamente calificables como de fuerza mayor, o sea, en aquellos que el conductor no podía en modo alguno prever o que, aun previstos, fueran inevitables; lo cual, como es evidente, contradiría frontalmente las reglas generales de la responsabilidad patrimonial, pues justamente la Administración no responde en los casos de fuerza mayor. Esta reducción al absurdo es suficiente para comprender lo irrazonable del argumento contenido en ésta y otras propuestas de resolución procedentes del Servicio de Carreteras.

Frente a ello hay que decir que la diligencia exigible al conductor, cuya falta podría provocar que le fuera a él imputable el daño, no es esa diligencia extrema, sino la que observaría el **standard** del conductor medio atendidas la señalización y las condiciones de la vía. Y, en este caso, más allá de suposiciones —que no presunciones— sin ningún apoyo en los hechos que deben considerarse probados, no hay razón alguna, a nuestro juicio, para estimar que la interesada no conducía el vehículo con esa diligencia exigible.

C) La conclusión que se obtiene de todo lo anterior no es sino la de que, a juicio de este Consejo Consultivo, atendiendo a los criterios de imputación objetiva, el resultado dañoso ha de ponerse a cargo de la Administración.

El criterio de imputación objetiva que conduce a tal conclusión no es otro que el de la **causalidad adecuada**: analizada la relación de causalidad en sentido estricto, resulta innegable, a nuestro juicio, que sólo puede ser racionalmente asumida como generadora del evento dañoso la existencia de la piedra en la calzada, que ha de tenerse por probada y que la Administración debía haber evitado como parte de la prestación que ofrece a los ciudadanos a través del Servicio Público de Carreteras.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos en el vehículo de la reclamante 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.

***Segunda***

La cuantía de la indemnización a cargo de la Administración debe fijarse en la cantidad de 759,35 \_ importe de la factura de reparación del vehículo presentada.

***Tercera***

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.

Este es nuestro Dictamen que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.