

En Logroño, a 24 de noviembre 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón., emite, por unanimidad, el siguiente

**DICTAMEN**  
**82/03**

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local del Gobierno de La Rioja, sobre el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial instado por D<sup>a</sup> M. F.S. y D. H.S.S. por lesiones en accidente de circulación en la avenida de la Molineta (Alfaro).

**ANTECEDENTES DE HECHO**

**Antecedentes del asunto**

**Primero**

El 23 de octubre de 2002, una representante de la Compañía aseguradora, M. Mutuality, presenta en el registro del Ayuntamiento de Alfaro (La Rioja) un escrito pidiendo explicaciones e informes sobre un accidente acaecido en dicha localidad el día 17 de octubre de 2002, en relación con un vehículo asegurado por la misma, todo ello para la correcta tramitación del expediente del asegurado. A tal efecto y mediante Providencia de 25 de octubre del mismo año, la Alcaldesa del referido municipio requiere a la Policía Local para la emisión en el plazo de diez días del informe requerido por la mercantil aseguradora.

## **Segundo**

El 30 de octubre de 2002, por parte del Jefe Accidental de la Policía Local se envía a la Alcaldía el Atestado del accidente – Diligencias nº 23 -, ocurrido en la avenida de La Molineta, nº 13 el día 17 de octubre, enviándose, a su vez, en su integridad ,a M. Mutualidad. En la diligencia de iniciación del atestado emitida por los Policías Locales que asistieron al siniestro, se hace constar que:

*“A las 19,50 horas del día 17 de octubre de 2002 se tuvo conocimiento por medio de SOS-RIOJA que se había producido un accidente de circulación en el que resultaron implicados: El ciclomotor, marca Peugeot, matrícula XX, conducido por H.S.S., DNI XX, con domicilio en Avenida de Navarra, nº X de Alfaro, resultando herido en una pierna con fractura abierta, como consecuencia de una caída”.*

Del resto del Atestado merece la pena destacar los siguientes documentos:

- La diligencia para hacer constar la documentación presentada, en la que se constata el permiso de conducción a favor de D. H.S.S., el permiso de circulación y la tarjeta de inspección técnica, donde se constata que el ciclomotor siniestrado es propiedad de D<sup>a</sup> F.S.S., y el certificado del seguro obligatorio contratado con la compañía M..
- La diligencia de inspección ocular suscrita por los dos agentes de la Policía Local de Alfaro que asistieron al accidente, donde se subrayan las características de la calzada, la señalización de la vía en el lugar del accidente e inmediaciones y las huellas del mismo.
- La diligencia para hacer constar que de tal accidente resultó herido el conductor del ciclomotor que fue trasladado en el momento al Hospital Fundación de Calahorra.

## **Tercero**

El 14 de noviembre de 2002, la entidad aseguradora del ciclomotor siniestrado, M. Mutualidad, comunica al Ayuntamiento de Alfaro que, puestos en contacto con la aseguradora de la citada Corporación municipal, M. Industrial, ésta no ha tenido constancia de que se les haya comunicado el siniestro, por lo que les ruega que se le dé conocimiento a la mayor brevedad posible.

#### **Cuarto**

El 27 de noviembre de 2002, por la representación de M. Mutualidad se da acuse de recibo de la documentación remitida por el Ayuntamiento de Alfaro, y hace constar expresamente que envía este comunicado a los efectos de interrumpir los plazos establecidos para formular la oportuna reclamación patrimonial en nombre del asegurado.

#### **Quinto**

Con fecha de 19 de noviembre de 2002, la Alcaldesa del Ayuntamiento de Alfaro dicta Providencia, en virtud de la cual y vista la comunicación de M. Mutualidad, le requiere para que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, presente solicitud en forma, en la que se especifiquen las lesiones y los daños producidos; y simultáneamente, confiere traslado del expediente completo a la Correduría de Seguros para su conocimiento. Esta Providencia es notificada a la aseguradora del ciclomotor afectado por el accidente, M. Mutualidad y a la Correduría de Seguros, A.G.C., SA, en lo tocante a la cobertura del riesgo por M. Industrial.

#### **Sexto**

Con fecha en el Registro de entrada del Ayuntamiento de Alfaro de 17 de diciembre de 2002, se presenta la solicitud de reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la citada Corporación pidiendo que inicie el expediente administrativo para exigir el pago de una indemnización que en concepto de daños materiales asciende a 641,48 euros, posponiendo para el futuro la valoración de las lesiones corporales. La solicitud es formulada por D<sup>a</sup> F.S.S. en su cualidad de propietaria del ciclomotor conducido por D. H.S.S., y narra así los hechos en los que funda sus pretensiones resarcitorias:

*“PRIMERO.- El día 17 de octubre de 2002, cuando circulaba con el ciclomotor marca Peugeot, matrícula XX, por la avenida de La Molineta, a la altura del nº 13, se cayó en un bache existente en la calzada, produciéndose lesiones y daños. Adjuntamos declaraciones de dos testigos.*

*SEGUNDO.- Al lugar del accidente acudió la Patrulla de Servicio de la Policía Local de Alfaro, para comprobar los hechos ocurridos, emitiendo el Informe a prevención, que adjuntamos.*

*TERCERO.- Se ha producido un daño efectivo en el vehículo por importe de 641,48 euros, según peritación, que aportamos también al presente escrito.*

*CUARTO.- Que el Ayuntamiento de Alfaro incurrió en culpa, resulta evidente, dado que es responsable del buen funcionamiento y actuación de las Administraciones Públicas”.*

A esta solicitud, se adjuntan los siguientes documentos:

- La licencia de circulación, expedida a favor de D<sup>a</sup> F.S.S.,
- El documento nacional de identidad de la propietaria del ciclomotor,
- La póliza del seguro suscrita con M. Mutualidad,
- Las dos declaraciones testificales,
- El atestado levantado por la Policía Local de Alfaro,
- La peritación de la reparación de los daños causados al ciclomotor, y
- El informe del alta del conductor del ciclomotor, D. H.S.S..

Esta solicitud de reclamación que da inicio al expediente de responsabilidad patrimonial es comunicada, con fecha de 30 de diciembre de 2002, a la Correduría de Seguros, A.G.C., SA.

### **Octavo**

El 7 de enero de 2003, por parte de la Alcaldesa, se providencia la admisión a trámite de la reclamación de responsabilidad patrimonial suscrita por D<sup>a</sup> F.S.S. y por D. H.S.S., acuerda la designación de un instructor, comunica, a los efectos del artículo 42 LRJ-PAC, el día que ha tenido entrada en el registro del Ayuntamiento la mencionada solicitud, requiere a los reclamantes para que en el plazo de diez días presente los datos identificativos de los testigos y, por último, oficia al Arquitecto Municipal y al Encargado de la Brigada de obras para que emitan informe sobre el bache presuntamente existente en la calzada, al que hacen referencia los reclamantes. Este acto de trámite es notificado al Arquitecto municipal, al Encargado de Servicios Generales del Ayuntamiento de Alfaro, a la Correduría de Seguros A.G.C., SA, a M. Mutualidad y a los reclamantes.

### **Noveno**

El 14 de enero de 2003, el Arquitecto municipal a la vista de la providencia anterior, emite un informe en los siguientes términos:

*“Primero.- Efectivamente, en el lugar del siniestro existía un bache de poca entidad que fue reparado después del incidente. La fotografía que se adjunta es de fecha de 22 de octubre de 2002”.*

### **Décimo**

Los datos de los testigos que presenciaron los hechos se presentan por escrito suscrito por la representante de M. Mutualidad, la aseguradora del ciclomotor, con fecha de 15 de enero de

2002. Ambos se ratificaron en sus declaraciones, con fechas de 23 y 30 de enero de 2002 ante la Secretaria del Ayuntamiento.

### **Undécimo**

El informe del Encargado General es emitido el 20 de enero de 2003, afirmando que:  
*“Respecto a la reclamación de referencia, el pavimento en dicha zona estaba algo bajo en relación al resto de la calle, lo que pudo dar lugar al accidente. En estos momentos está a la altura del resto del pavimento”.*

### **Décimo segundo**

Con fecha de 5 de febrero de 2003, el Instructor del expediente requiere al reclamante para que, en relación con las lesiones corporales, acredite su curación o la determinación del alcance de las secuelas, decretando la paralización del procedimiento hasta la constatación material de las mismas, advirtiéndole que deberá concretar el importe reclamado. Este acto es notificado a todos los interesados en el procedimiento.

En respuesta a este requerimiento, con fecha de 23 de abril de 2003, tiene entrada en el registro del Ayuntamiento la relación y valoración de los daños materiales ocasionados en el ciclomotor y en los enseres personales y ropas de D. H.S.S., además de los gastos farmacéuticos en medicamentos y en el gimnasio.

### **Décimo tercero**

La aseguradora de la Corporación Municipal, M. Industrial, a través de la Correduría de Seguros A.G.C., SA, mediante escrito de 25 de abril de 2003, le requiere al Ayuntamiento para que le informe sobre cómo estaba exactamente el lugar del accidentes antes de proceder a su reparación.

### **Décimo cuarto**

El 7 de mayo de 2003, el Instructor acuerda la admisión y práctica de las pruebas propuestas a instancia de la representación de M. Mutualidad como aseguradora del ciclomotor siniestrado, y de M. Industrial, en su condición de aseguradora de la Corporación Municipal. En cuanto a la propuesta por ésta última, se admite y declara pertinente la pericial instada, requiriendo al Arquitecto Municipal para que emita un informe exhaustivo sobre cómo se encontraba exactamente el lugar del accidente antes de realizar su reparación. Este informe técnico se emite por el Arquitecto Municipal el 19 de mayo de 2003, expresando que:

*“Primero.- Efectivamente, en el lugar del siniestro existía un bache de poca entidad que fue reparado después del accidente. Segundo.- Tras consultar al encargado sobre el estado del firme durante las obras de reparación, se desprende que en el lugar existía un asiento diferencial del firme posiblemente producido por la*

*diferencia de compactación del propio terreno. Durante la excavación no se apreció que el asiento pudiera ser ocasionado por una avería de la red de abastecimiento o saneamiento, siendo la humedad la propia en ese lugar. Para la reparación se ha homologado una solera armada y posteriormente se ha ejecutado la capa de rodadura con asfalto”.*

### **Décimo quinto**

Con fecha de 2 de junio de 2003, la representación de M. Mutualidad, presentó todos los documentos originales sobre la valoración de los daños y lesiones producidas, incluido el informe del alta del lesionado, dada el 25 de febrero de 2003.

### **Décimo sexto**

Por fin, el 4 de junio de 2003, el Instructor acordó la apertura del trámite de audiencia, poniendo de manifiesto el expediente y concediendo a los interesados un plazo de diez días para formular alegaciones y aportar los documentos y justificantes en que funden sus derechos. Este acuerdo fue notificado a M. Mutualidad, y a A.G.C., SA.

### **Décimo séptimo**

El 14 de julio de 2003, por Providencia del Alcalde, se acuerda la designación de un nuevo instructor que es comunicada a todos los interesados en el expediente administrativo. Por parte de este nuevo Instructor y con fecha de 9 de septiembre de 2003, se acuerda de oficio solicitar nuevas pruebas y, en concreto, dar traslado del expediente al Jefe de la Policía Local de Alfaro, para que, a la vista del atestado, informe sobre los siguientes extremos:

*“1.- Sobre si en la avenida de La Molineta, vía pública en la que sucedió el accidente de que se trata, existía en la fecha del accidente limitación de velocidad y la señalización correspondiente, indicando la conveniencia de que se aporte al expediente fotografías de la referida señalización, y que se haga constar si desde la fecha del accidente hasta el día de las fotografías la señalización ha sido modificada o si era la misma.*

*2.- Sobre el tipo de señalización que son las señales verticales P-15-A (resalto) a que se hace referencia en el Atestado instruido, aportando igualmente fotografía con las condiciones expresadas en el punto anterior.*

*3.- Sobre la existencia o no en el pavimento de un socavón a que no se refiere el Atestado Policial.*

*4.- La emisión de un informe parecer de la fuerza actuante sobre el accidente”.*

Este acto de trámite es notificado a todos los interesados en el expediente.

### **Décimo octavo**

La Jefatura Local de Policía de Alfaro emite este informe con fecha de 12 de septiembre de 2003 y, además de adjuntar copia completa y compulsada del Atestado levantado como consecuencia del accidente de circulación sufrido por D. H.S.S., se expresa lo siguiente:

*“Abundando en la información, esta Jefatura quiere hacer constar que, efectivamente, el día de la fecha del accidente existía señal de limitación de velocidad a 20 Km/hora, tanto al inicio de la avenida de La Molineta desde la avenida de Zaragoza como desde el Polideportivo Municipal, tal y como está en la actualidad (ver fotografía, nº 1). La señal denominada técnicamente “P-15-a” llamada “Resalto”, es una señal triangular de peligro que en su interior se dibuja un icono que representa un obstáculo de poca altura en la calzada. Dicha señal ya estaba el día de la fecha del accidente (así se dibuja en el croquis del Atestado), y no ha sido modificada desde entonces (ver fotografía nº 2). Sobre la existencia o no del socavón en el pavimento al que se refiere el Atestado, esta Jefatura confirma que sí existía tal socavón, ya que en la fecha del accidente fue (sic) uno de los instructores del Atestado, pudiendo apreciar el tamaño y características del mismo. El parecer de los Agentes que intervinieron en la instrucción del Atestado queda reflejado en la “diligencia ampliatoria y de apreciación de la forma en que pudo ocurrir el accidente” (folio 5).*

### **Décimo noveno**

Practicadas estas actuaciones, el Instructor, el 23 de septiembre e 2003, confirió a los interesados un nuevo trámite de audiencia de diez días, mas ninguno de los interesados en el expediente formuló alegaciones, por lo que, con fecha de 9 de octubre de 2003, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada por D<sup>a</sup> F.S.S. y D. H.S.S.; acordando asimismo remitir el expediente y todo lo actuado al Consejo Consultivo de La Rioja para la emisión de este nuestro preceptivo dictamen.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 29 de octubre de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 3 de noviembre de 2003, el 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 4 de noviembre 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 a la Consejera señalada 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.**

##### **1.- Necesidad.**

Son varios los preceptos en los que se afirma la preceptividad de la emisión de informe de Órganos Consultivos, en los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, a saber:

- El artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja establece que “El Consejo Consultivo deberá ser consultado en los siguientes asuntos: g) *Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública*”.

- El artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial dispone que, *“Concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. A este efecto, remitirá al órgano competente para recabarlo todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 13 de este Reglamento o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento”*.

- El artículo 12 del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de este Consejo Consultivo, también atribuye el carácter de preceptivo a este dictamen, en virtud de lo dispuesto en su párrafo 2, letra G) *“Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública”*.

## **2.- Ámbito.**

Siguiendo el apartado 2º del artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, este Consejo Consultivo 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, es decir, de concurrir el nexo de causalidad, se ha de examinar, la valoración del daño causado, la cuantía y el 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 los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.**

Para determinar si en el presente, procede acceder a la pretensión indemnizatoria de los reclamantes, se hace necesario partir de cuáles sean los requisitos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en general. La Sentencia de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de fecha 17 de Octubre de 2000, ha enumerado los siguientes y de esta forma, han sido analizados en diversos Dictámenes de este Consejo Consultivo:

1.- Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar.

2.- Que aquella sea real efectiva y susceptible de evaluación económica.

3.- Que el daño sea imputable a la Administración y se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendidos estos en el más amplio sentido de actuación, actividad administrativa o gestión pública, en una relación de causa a efecto entre aquel funcionamiento y la lesión, sin que sea debida a casos de fuerza mayor.

4.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido “ilícita”) y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración). Todo ello al abrigo de lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución Española y en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículos 139 a 146, parcialmente afectados por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo.

En el presente caso, se trata de una reclamación por un accidente ocurrido en una vía pública de titularidad municipal, pesando sobre la citada Corporación Local los deberes de conservación y mantenimiento de la vía pública en condiciones de seguridad, impuestos “ex lege” por la legislación sobre seguridad vial. Y así, el artículo 57 del Texto Articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, impone “*al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales*”. A su vez, esta disposición legislativa establece un catálogo de normas de conducta y de deberes exigibles a los conductores, entre ellas: “*conducir con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño*” (artículo 9); “*estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos*” (artículo 11); “*tener en cuenta 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*” (artículo 19).

Plasmadas así las cosas, la determinación de la relación de causalidad en casos como el que ahora nos ocupa, un accidente de circulación en una vía pública, exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del conductor del vehículo se atuvo a dichas normas y si la Administración, titular de la vía, por otra parte, las cumplió

también en cuanto a la conservación, mantenimiento y adecuada señalización de la misma. Todo ello, nos conduce a la reflexión, sobre este elemento esencial, la relación de causalidad.

### Tercero

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

Como ha venido señalando con reiteración este Consejo Consultivo, es inegable 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 que hunde su razón en las ciencias de la naturaleza. Conforme a éstas, cabe definir la causa, como el conjunto de condiciones empíricas antecedentes y necesarias que proporcionan la explicación, conforme a 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 del resultado dañoso, ha de afirmarse, *prima facie*, la “equivalencia de esas condiciones”, de modo que las mismas no puedan 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, 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 de 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*, esto es, determinar cuáles de los eventuales daños

causalmente ligados a la actuación del responsable pueden ser puestos a su cargo, y cuáles 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 la 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 tática, cuando se infiere de los criterios generales que éste proporciona.

Como es evidente, el uso de los criterios de imputación objetiva, que es esencial siempre, resulta aún más trascendental – por no decir, 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 las Administraciones Públicas por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En este ámbito:

a) El ordenamiento jurídico-administrativo ofrece, primero, un esencial criterio 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 concepto de “servicio público”.

b) Más, 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 (artículos 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 5-12-1988, 14-2-1994 y 3-5-1995, entre otras; y Dictamen del Consejo de Estado 5.356/1997); que el particular tenga el deber jurídico de soportar el daño producido, de acuerdo con la ley (artículo 141.1 LRJAP), y – desde la reforma introducida por la Ley 4/1999 -, los denominados “riesgos de 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 eb el momento de la producción de aquéllos*” (artículo 141.1 LRJPA).

b') Pero es evidente que, además de esos criterios legales expresos negativos de la imputación objetiva, pueden inferirse otros del sistema de responsabilidad 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 concrecciones 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 el momento y en una sociedad dadas; y el de la “causalidad adecuada”, que niega la imputación de los daños al cocausante 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 relación de la Administración, de modo general e incondicionado, a las hipótesis de “funcionamiento anormal” de los servicios públicos, pues contravendría no sólo la Ley sino también la 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 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 sujeto de derecho privado, por regla general, se requiere que su conducta pueda ser calificada como culposa o negligente (artículo 1902 Cc.), si bien, la Jurisprudencia civil del Tribunal Supremo ha utilizado diversos expedientes que *objetivan* esa responsabilidad (“objetivización” 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 del 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 de

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 indemnizatoria 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.

Este fundamento constituye la doctrina de este Órgano Consultivo, expuesta en varios dictámenes en los que se han tratado la relación de causalidad como elemento integrante de la responsabilidad patrimonial dirigida frente a la Administración Pública.

#### **Cuarto**

#### **En particular, sobre la existencia de relación de causalidad entre el estado de la vía y los daños y lesiones sufridas por los reclamantes.**

Precisada la doctrina anterior, hemos de entrar en el análisis de dos aspectos: primero, la relación de causa-efecto entre el estado de conservación de la vía y la producción del accidente y, segundo, la imputación jurídica de las consecuencias del mismo a la Administración Local titular de aquélla.

El carácter fáctico de la relación de causalidad exige traer a instancia de parte la debida probanza de que el accidente se produjo por el mal estado en que se encontraba la vía el día en que acaeció el lamentable siniestro. Del expediente elevado a este Consejo Consultivo, se derivan diversas pruebas directas que nos permiten afirmar que el accidente se produjo por la existencia de un socavón en la avenida La Molineta, nº 13 de Alfaro, - vía de titularidad municipal-, y así, hemos de destacar las siguientes:

a) La diligencia de inspección ocular suscrita por los dos Agentes de la Policía Local que ocurrieron en el lugar y día del accidente, obrante en el Atestado, en la que, entre otras apreciaciones, destacan que el estado de conservación de la calzada era malo y que no se aprecian huellas del accidente.

b) El informe del Encargado General de 20 de enero de 2003, que expresa literalmente que:

*“Respecto a la reclamación de referencia, el pavimento en dicha zona **estaba algo bajo en relación al resto de la calle, lo que pudo dar lugar al accidente.** En estos momentos está a la altura del resto del pavimento”.*

c) El informe técnico del Arquitecto Municipal de 19 de mayo de 2003, al afirmar:  
*“Primero.- Efectivamente en el lugar del siniestro existía un bache de poca entidad que fue reparado después del accidente.*

*Segundo.- Tras consultar al encargado sobre el estado del firme durante las obras de reparación, se desprende que en el lugar **existía un asiento diferencial del firme** posiblemente producido por la diferencia de compactación del propio terreno.*

*Durante la excavación no se apreció que el asiento pudiera ser ocasionado por una avería de la red de abastecimiento o saneamiento, siendo la humedad la propia en ese lugar.*

*Para la reparación se ha homologado una solera armada y posteriormente se ha ejecutado la capa de rodadura con asfalto”.*

d) El Informe de la Jefatura de la Policía Local de Alfaro de 12 de septiembre de 2003, en el que entre otros extremos se afirma que:

*“Sobre la existencia o no del socavón en el pavimento al que se refiere el Atestado, esta Jefatura confirma que **sí existía tal socavón**, ya que en la fecha del accidente fue (sic) uno de los instructores del Atestado, pudiendo apreciar el tamaño y características del mismo. El parecer de los Agentes que intervinieron en la instrucción del Atestado queda reflejado en la “diligencia ampliatoria y de apreciación de la forma en que pudo ocurrir el accidente” (folio 5).*

En especial, de la interpretación de este *folio 5* se desprende que la causa directa del accidente fue la existencia de la diferencia de firme en la calzada o socavón, máxime cuando no concurren circunstancias imputables a la víctima, pues no existen huellas de rodadura que permitan afirmar que la velocidad fuera excesiva.

e) Las declaraciones testificales aportadas junto con el escrito de solicitud, en que las que dos testigos presenciales afirman que el bache era lo suficientemente grande como para que se produjera el accidente. Los testigos además se ratificaron por escrito su versión ante la Secretaria de la Corporación, los días 23 y 30 de enero de 2003.

De la valoración conjunta de todas estas pruebas directas, amén de la fotografía aportada de la calzada tras la reparación del bache el 22 de octubre de 2002, hemos de concluir afirmando que el accidente se produjo por el mal estado de conservación de la calzada, cuyas consecuencias han de ser imputadas subjetivamente a la Administración Local titular de la vía.

Por consiguiente, existe relación de causalidad y es el Ayuntamiento de Alfaro el que ha de responder de los daños materiales y lesiones personales, sufridos unos y padecidas las otras.

### **Quinto**

#### **Sobre la valoración de los daños causados y lesiones padecidas y la cuantía y el modo de la indemnización.**

Declarada la existencia de la relación de causalidad entre el estado de conservación de la vía y la producción del accidente, nos hemos de ocupar ahora de la valoración de los daños causados y lesiones padecidas, en concreto, su cuantificación y el modo de indemnización, siguiendo las reglas contenidas en el artículo 141 LJR-PAC, en especial en sus párrafos 2º y 3º, a cuyo tenor:

*“2. La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicable, ponderándose en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado.*

*3. La cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria”.*

Pues bien, a la luz de este precepto, en varias ocasiones, este Consejo Consultivo ha considerado conveniente, por analogía, aplicar los criterios de valoración contenidos en la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, y, en particular, los barremos actualizados aprobados por Resoluciones anuales de la Dirección General de Seguros del Ministerio de Economía.

En el expediente que se informa hemos de distinguir, la valoración de los daños materiales, de las lesiones padecidas por el conductor del vehículo, que pasamos a desglosar de la siguiente forma, teniendo en cuenta las facturas presentadas por la aseguradora del ciclomotor, M. Mutualidad.

#### **a) Valoración de los daños materiales:**

En concepto de reparación del ciclomotor, se ha de aceptar la factura expedida por Carmoto en Alfaro el 31 de diciembre de 2002, que asciende a 641,51 euros, y en concepto de los daños sufridos en la ropa y enseres de la víctima, a los que se han de adicionar los gastos farmacéuticos y de gimnasio, que ascienden a 454,67 euros. Sumadas ambas cantidades, arroja un resultado de 1096,18 euros.

### **b) Indemnización por las lesiones sufridas, días de baja:**

Como consecuencia del accidente, el conductor del ciclomotor, que contaba con 18 años en el día del siniestro, padeció varias heridas, que le acarrearón un total de 132 días de baja, desde el 17 de octubre de 2002, fecha del siniestro, hasta el 25 de febrero de 2003, fecha en la que recibió el alta médica. Por estos 132 días de baja, la representación de M. Mutualidad solicita una indemnización, a razón de 60 euros por día, sin hacer referencia alguna a si son o no días de hospitalización e incapacitantes.

Teniendo en cuenta el informe de alta emitido por la Fundación del Hospital de Calahorra, en el que se infiere que para la curación de las lesiones no se precisó hospitalización, hemos de valorar las indemnizaciones por incapacidad temporal de acuerdo con el baremo aprobado por Resolución de 21 de enero de 2002, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones - vigente en la fecha en que se produjo el accidente- a razón de 23,12 euros por cada día de baja, en su concepto de no impositivos, pues no se aporta prueba alguna que permita enjuiciar que el lesionado tuvo que dejar de asistir a su trabajo o profesión habitual.

Por todo ello, y sin perjuicio de las actualizaciones pertinentes “ex” artículo 141 LRJ-PAC, la indemnización por los días de baja asciende a 3.051,84 euros.

El montante total de la valoración de unos y de otras, supone un total de 4.148,02\_euros, que suponen a juicio de este Consejo Consultivo, la valoración económica de las consecuencias producidas por el accidente sufrido a consecuencia del mal estado de conservación en que se encontraba la calzada de titularidad municipal en que se produjo aquel.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Existe nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público, en lo que respecta al deber de conservación y mantenimiento de la vía, titularidad del Ayuntamiento de Alfaro (La Rioja), los daños producidos en el ciclomotor, propiedad de D<sup>a</sup> F.S.S., y lesiones sufridas en la persona del conductor, D. H.S.S..

### **Segunda**

La indemnización de los daños causados se fija en 4.148,02 euros; y el pago se hará en dinero efectivo con cargo al Presupuesto de la Corporación Municipal de Alfaro. Todo ello, se entiende sin perjuicio de las actualizaciones e intereses referidos en el artículo 141.3 LRJ-PAC.

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