

En Logroño, a 19 de enero de 2009, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María 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

01/09

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. A. F. B. .

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El día 22 de diciembre de 2007, sobre las 9,20 horas, D^a C. F. P. conducía el vehículo Ford *Fiesta* propiedad de D. A. F. B., matrícula xx-xxxx-x, por la carretera LR-115, cuando a la altura del kilómetro 14,550, colisionó contra unas rocas que se encontraban en la calzada, que causaron daños en el vehículo cuya reparación importó, según factura que se aporta, la cantidad de 632,93 euros.

Los hechos dieron lugar al pertinente atestado por parte de la Guardia Civil de Tráfico, en el que se pone de manifiesto la existencia de las rocas en la calzada como consecuencia de desprendimiento, significándose la misma como probable causa del accidente.

Segundo

En escrito que tuvo entrada en el Registro de la Consejería el 15 de marzo de 2008, D. A. F. B. formula reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, reclamando la indemnización del importe de la reparación del vehículo.

Tercero

Cumplimentado el expediente en todos sus trámites, con fecha 24 de octubre de 2008, se formula Propuesta de resolución en el sentido de estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los hechos señalados, por estimar que la conducta de la conductora del vehículo accidentado concurrió en la misma medida que la existencia de rocas en la calzada en la producción del daño.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, en informe de fecha 12 de noviembre de 2008, se muestra disconforme con la Propuesta de resolución por cuanto – dice– *“no existe... prueba ni indicio alguno de que la conductora del vehículo pudiera haber contribuido con su conducta a quebrar el nexo de causalidad entre el daño sufrido y el actuar administrativo”*.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 2 de diciembre de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 5 de diciembre de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas 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 5 de diciembre de 2008, registrado de salida el 9 de diciembre de 2008, 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

El art. 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por 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.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, modificado por la Disposición Adicional 20ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que es la norma aplicable en este caso, estableció el carácter preceptivo de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración de cuantía indeterminada o superior a 600 euros, por lo que en este caso resulta tener dicho carácter.

En cuanto al contenido del dictamen, 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 y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Relación de causalidad y criterios de imputación.

Como viene explicando reiteradamente 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.

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.

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. En este ámbito, 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.

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 culposa 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.

Por lo demás, la posible concurrencia en la producción del hecho dañoso de diversas «causas», así como la posibilidad de imputar objetivamente el daño 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 conduce, en nuestro criterio, a las siguientes conclusiones:

A) Como reconoce la Propuesta de resolución administrativa que obra en el expediente y reitera el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, es innegable que, en este caso, concurre la imprescindible relación de causalidad entre el funcionamiento —«normal o anormal»: cfr. art. 106.2 CE.— del servicio público de carreteras y los daños sufridos por el reclamante.

Desde el punto de vista de la relación de causalidad en sentido estricto, la existencia de rocas en la calzada ha de tenerse por probada y contribuyó, sin duda, a la producción del accidente cuya indemnización se reclama, ya que los daños en el vehículo se produjeron precisamente por el impacto del mismo con una de dichas rocas.

A partir de ahí, resulta evidente que concurre el criterio positivo de imputación objetiva que utiliza nuestro ordenamiento jurídico: la existencia de rocas en la calzada se integra, sin duda, en el funcionamiento del servicio público de carreteras. Ha de recordarse que la responsabilidad de la Administración, también en el caso de las carreteras, no sólo es objetiva, desligada de toda idea de culpa, sino que el criterio positivo de imputación objetiva que utiliza la ley es el del funcionamiento del servicio público; y, en cuanto a éste, no sólo el que haya de calificarse de «anormal», sino incluso el «normal» o adecuado. Como dice el Consejo de Estado, *«la Administración tiene el deber ineludible de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada»* (Dictamen 1.837/1995, de 28 de septiembre), y por eso ha estimado la responsabilidad administrativa en casos tales como los desprendimientos de piedras, la existencia de gravilla o baches en la calzada o la deficiente señalización (así, por ejemplo, Dictámenes 102/1993, de 4 de marzo, 1.234/94, de 14 de julio, o 221/1995, de 2 de marzo).

B) Cosa distinta, y perfectamente compatible con cuanto se lleva dicho, es que también pudiera ser causa del accidente la velocidad inadecuada o acaso la impericia del conductor, y así lo considera la Propuesta de resolución.

Sin embargo, la Dirección General de los Servicios Jurídicos se muestra disconforme con este criterio y este Consejo Consultivo no puede sino adherirse a su informe.

En efecto, como hemos explicado, para afirmar que concurre en este caso la responsabilidad de la conductora del vehículo sería necesario apreciar la existencia del criterio de imputación de la culpa o negligencia que, con carácter general, determina la responsabilidad extracontractual de los particulares conforme a lo dispuesto en el artículo 1.902 del Código civil; y la existencia de tal culpa o negligencia en la conductora del vehículo no resulta probada en modo alguno en el expediente.

La Propuesta de resolución se limita a inducir de la anchura de la vía (6 metros), la limitación de velocidad existente (que dice ser de 40 kilómetros por hora, aunque ello aparece contradicho en el croquis de la Guardia civil, que sitúa en lugar posterior al punto en que se produjo el accidente el comienzo de una limitación a 60 kilómetros por hora) y la escasa experiencia de la conductora (que hacía tan solo unos meses que contaba con el permiso de circulación) *“una conducción, como mínimo, no del todo acorde a las circunstancias concretas”*.

Pero ello es a todas luces insuficiente como para atribuir responsabilidad civil concurrente a la conductora del vehículo: primero y sobre todo, porque, en el análisis de la relación de causalidad en sentido estricto, y de acuerdo con la doctrina de la *condicio sine qua non*, la presencia de las rocas en la calzada se muestra como la única condición empírica antecedente capaz de explicar objetivamente la producción del resultado dañoso, pues hay certeza de que, sin ella, el accidente no se habría producido, mientras que no la

hay en absoluto de que el mismo no habría tenido lugar si la conducción hubiera sido distinta; y, segundo, porque no hay indicio alguno en el expediente que permita calificar la conducción como negligente, ya que la diligencia exigible a los conductores es la que corresponde a la señalización y características de la vía, no la superior necesaria para sortear obstáculos no señalizados e imprevisibles cuya inexistencia en la calzada está obligada a asegurar el servicio público de carreteras.

En consecuencia, la Administración debe responder en este caso íntegramente por no concurrir la que legalmente le corresponde con la de ningún otro sujeto.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos en el vehículo del 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 632,93 euros.

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 el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero