

En Logroño, a 4 de junio 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

43/09

Correspondiente a la consulta relativa al procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Calahorra promovido por la S. L. U. T. reclamando la indemnización de los daños materiales sufridos en un camión de su propiedad que volcó en un camino rural del término municipal.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El día 14 de noviembre de 2005, sobre las 11,30 horas, el camión M.A.N. matrícula xxxxxxxx, cargado con troncos de chopo, circulaba por un camino rural en término de Calahorra, cuando, según el Atestado de la Guardia Civil, *“debido a las lluvias insistentes, al paso del camión y peso, se vino abajo parte de la ladera derecha con vuelco del camión”*, produciéndose *“daños en cabina y lateral izquierdo, tanto cabina como remolque”*. El Atestado recoge, como manifestación del conductor, *“que vio como el terreno cedía a su paso y las ruedas del remolque se hundían, cayendo primero el remolque arrastrando la cabina”*.

Segundo

Como el atestado de la Guardia Civil situaba el lugar del accidente en término de Pradejón, los Abogados que representaban a la Sociedad perjudicada hicieron diversas gestiones ante el Ayuntamiento de dicha localidad, el cual, en escrito fechado el 10 de agosto de 2006, les notificó que el accidente tuvo lugar en término de Murillo, perteneciente al municipio de Calahorra. En consecuencia, dichos Abogados remitieron un escrito al Ayuntamiento de Calahorra, fechado el 8 de septiembre de 2006 y con registro de entrada el 12 siguiente, en el que reiteraban otro anterior, remitiendo el Atestado de la Guardia Civil y fotografías del lugar del accidente, y requerían a dicho Ayuntamiento que,

“para poder determinar responsabilidades por los daños y perjuicios causados, se pongan en contacto con este despacho”.

El Alcalde de Calahorra, en escrito que tuvo salida el 14 de septiembre de 2006, informó al Abogado firmante del anterior que, *“si tiene interés en iniciar a instancia de parte expediente de responsabilidad patrimonial, debe hacerlo en los términos del R.D. 429/93, de 26 de marzo, del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial”.*

Tercero

Con registro de entrada el 21 de noviembre de 2006, se formula reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Calahorra en nombre de U. Transportes, S.L., solicitándose una indemnización de 22.813,44 euros, cantidad resultante de sumar las facturas de reparación y el coste de paralización del vehículo según informe pericial.

El 22 de noviembre de 2006, se dicta Decreto de la Alcaldía resolviendo no admitir a trámite la reclamación por haber prescrito el derecho a reclamar, *“ya que no queda interrumpido el plazo de prescripción por la presentación de otros documentos accesorios e innecesarios, tales como peticiones de información a los Ayuntamientos de Pradejón y de Calahorra sobre la identificación del término municipal donde se produce el accidente”.* Formulada contra esta Resolución recurso de reposición, éste fue desestimado por Resolución de la Alcaldía de 9 de febrero de 2007.

Ante tal circunstancia, el perjudicado interpuso recurso contencioso-administrativo que fue resuelto por el Juzgado, de dicho orden jurisdiccional, núm. 1 de Logroño, por Sentencia de 31 de julio de 2008, que, estimando interrumpida la prescripción, declaró *“el derecho de la recurrente a que se admita a trámite su reclamación de responsabilidad patrimonial, siguiendo la misma su curso hasta su resolución definitiva”.*

Cuarto

El 11 de diciembre de 2008, se dicta Decreto de la Alcaldía de Calahorra en el que, en cumplimiento de la Sentencia, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 21 de noviembre de 2006.

El 4 de febrero de 2009, se incorpora al expediente, como única prueba, un informe de la Ingeniera Técnica responsable de caminos agrícolas. En el trámite de audiencia, el perjudicado se ratifica en el contenido de escritos anteriores, a los que se remite.

Finalmente, con fecha 8 de abril de 2009, la Instructora del expediente dicta Propuesta de resolución de sentido desestimatorio. Dicha Propuesta se apoya en el informe técnico ya mencionado, argumentando que el accidente tuvo lugar en una mota de defensa del Ebro que, aunque se usa como camino rural, es una obra competencia de la Confederación Hidrográfica del Ebro y no del Ayuntamiento de Calahorra, respecto a la cual se limita la acción municipal al mantenimiento del firme ordinario, correspondiendo asegurar su estabilidad a la Confederación; aparte de que —dice— la causa del accidente no fue el mal estado de conservación de la mota de defensa, sino *“la insistente lluvia que reblandecía el terreno y el excesivo peso de la carga transportada (...) sin tomar como precaución la prudente medida de circular lo más próximo al eje de la defensa”*.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 16 de abril de 2009, registrado de entrada en este Consejo el día 20 de abril de 2009, el Ayuntamiento de Calahorra, 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 21 de abril de 2009, 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

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.

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en el artículo 11 G) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción del mismo por la Ley 5/2008, por ser la cuantía de la reclamación superior a 6000 euros, en concordancia con el cual ha de ser interpretado el artículo 12 G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de este Consejo Consultivo; todo ello, conforme a la doctrina ya sentada por este Consejo para modificaciones anteriores —concretamente la llevada a efecto por la Ley 4/2005—, de la que resulta que debe aplicarse la norma en la redacción vigente al tiempo de concluir el trámite de audiencia.

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

La responsabilidad de la Administración en el presente caso

Como reiteradamente viene explicando este Consejo Consultivo, en cualquier caso de exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, lo primero que debe quedar acreditado es la real existencia del daño y que el mismo reúne los requisitos legalmente exigidos para ser indemnizable, para luego establecer la causa o causas del daño que, efectivamente, se haya producido, esto es, determinar qué hecho o hechos explican que el resultado dañoso haya tenido lugar. Tal examen o determinación —que

permite alcanzar las conclusiones oportunas sobre lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto— ha de hacerse conforme a las reglas de la naturaleza y de la lógica y sin que interfiera en él ninguna consideración jurídica.

La adecuada determinación de tales causas es premisa ineludible para, posteriormente —y dentro también del examen de la relación de causalidad— establecer a quién debe imputarse cada una de ellas. Esto último no es una cuestión de relación de causalidad en sentido estricto, sino que es, presupuesta ésta, un problema de imputación, objetiva y subjetiva, que exige analizar, con perspectiva ya estrictamente jurídica, si concurren los criterios de que se sirve el ordenamiento, bien para afirmar la responsabilidad de un determinado sujeto (criterios positivos de imputación objetiva), bien para negarla (criterios negativos de imputación objetiva).

Pues bien, en el caso que nos ocupa, no hay duda de la existencia del daño, pues ha de tenerse por acreditado que el camión por el que se reclama los sufrió en el accidente que tuvo lugar el 14 de noviembre de 2005. Por lo demás, este Consejo Consultivo —a pesar de que el único dato que ha encontrado al respecto es el contenido en el Atestado de la Guardia Civil, en el que se atribuye su titularidad a una persona física— tiene que suponer que está acreditado en el expediente que la propiedad del camión corresponde a la Sociedad Limitada Urralegui Transportes, en nombre de la cual se formuló la reclamación e incluso el recurso contencioso-administrativo que se interpuso frente a su inicial no admisión a trámite por prescripción, pues, por mucho que los daños existan, no pueden indemnizarse sino a quien realmente los ha sufrido, que es, tratándose de daños materiales, quien acredite ser propietario de la cosa dañada.

Sentada la existencia de daños indemnizables, procede entrar a analizar la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la causa o causas que, conforme a la lógica y la experiencia, explican que el resultado dañoso, en su configuración concreta, haya tenido lugar. Pues bien, en el presente caso, atendiendo al Atestado de la Guardia Civil —al que evidentemente, por su objetividad e inmediación con el momento del accidente, hay que atender— no cabe dudar de que la causa inmediata del accidente no fue otra que “*se vino abajo parte de la ladera derecha*” del camino o mota de defensa del Ebro por la que circulaba el camión. A partir de ahí, se revelan como causas directas del desplazamiento de la ladera o parte derecha del camino o mota, y por tanto del resultado dañoso —el vuelco del camión—, las lluvias insistentes, que afectaron a la consistencia del camino o mota de defensa del Ebro por la que circulaba el camión, y el peso de éste. En resumen, pues, el accidente tuvo lugar porque cedió la parte derecha del camino o mota, que, reblandecido o afectado por las insistentes lluvias, no resistió el peso del camión.

Con estas premisas, puede y debe entrarse ya en el análisis de los criterios positivos de imputación objetiva establecidos por el ordenamiento. A ese respecto, hay que decir que la imputación del resultado dañoso al conductor del camión (o lo que es lo mismo, a

la entidad para la que trabajaba, de la que eventualmente derivaría la responsabilidad de la empresa para la que realizaba el transporte de los chopos talados, si siguió sus instrucciones o realizó la conducta que le exigía el contrato que aquella hubiera firmado con la de la que él fuera empleado o dependiente) exigiría la concurrencia del criterio positivo de imputación de la culpa o negligencia (art. 1.902 Cc.); y que no fuera posible la imputación del resultado dañoso a la Administración, sea el Ayuntamiento de Calahorra o la Confederación Hidrográfica del Ebro, regida ésta como se rige por las normas de la responsabilidad patrimonial, que es objetiva y no culpabilística, y exige la concurrencia del criterio positivo de imputación que, con carácter esencial, establece la ley y que no es otro que del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, quedando excluida, en ese caso, su responsabilidad únicamente si concurriera, además, un criterio negativo de imputación objetiva, que, en este caso, sólo puede ser el de la fuerza mayor.

Pues bien, en este caso creemos que ambos criterios positivos de imputación objetiva concurren y son, por ende, determinantes de la consiguiente responsabilidad. En efecto:

- A que cediera el camino y al consiguiente vuelco del camión, contribuyó, sin duda, el peso del vehículo, incluyendo la carga de chopos talados que transportaba, y esta circunstancia, atinente a la relación de causalidad en sentido estricto, ha de ser puesta a cargo del conductor del camión (esto es, de la empresa de la que era dependiente y, en su caso, de la que le hizo el encargo de transportar los árboles por aquel lugar), puesto que transitar con esa carga por un camino reblandecido por la lluvia no cumple con el *standard* de diligencia racionalmente exigible, atendidas las concretas circunstancias de tiempo y lugar, a quien profesionalmente realiza tal actividad.

- Pero igualmente contribuyó al vuelco del camión y a que se produjeran los consiguientes daños en éste, el estado mismo del camino o mota de defensa del Ebro por el que circulaba el camión, que objetivamente no aguantó su peso, y eso es imputable al funcionamiento normal o anormal del servicio público de mantenimiento y conservación de la mota o camino, así como al que cabría denominar de *policía de los caminos rurales*, competencia atribuida por el art. 25.2.b de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, que permite prohibir el tránsito por los mismos a los vehículos que puedan causar daños en ellos con menoscabo de su propia seguridad y la de otros posibles usuarios.

Hay pues, sin duda, responsabilidad de la Administración, que concurre con la del propio perjudicado, pues ésta sólo podría quedar excluida si se confirmaran las “insistentes lluvias” que afectaron a la consistencia del camino como una hipótesis de fuerza mayor, lo cual no resulta admisible, pues no puede serlo una circunstancia en todo

caso ordinaria y previsible, como es la lluvia, en ningún momento calificada en el expediente como torrencial o de intensidad absolutamente fuera de lo común.

Sentada, pues, esa concurrencia de responsabilidades, es preciso determinar su incidencia en la indemnización de los daños, y eso ha de resolverse en este caso conforme al criterio que resulta de la aplicación del artículo 1.138 del Código civil, ya que no resulta racionalmente posible decidir si, en que cediera el camino, tuvo o no más incidencia el peso del camión (responsabilidad del conductor o de su empresa) o el estado de conservación y estabilidad del propio camino (responsabilidad de la Administración), y, por tanto, la deuda “*ha de entenderse dividida en tantas partes iguales*” como deudores haya, tal y como expresamente prescribe el mencionado precepto.

Así pues, en lo que este Consejo Consultivo puede pronunciarse, la Administración ha de indemnizar a la Sociedad reclamante en la mitad de la cuantía que importen los daños, que será de 11.406,72 euros, si efectivamente ha quedado probado en el expediente, mediante la aportación de las facturas e informe que se mencionan en el escrito de reclamación (y que no constan en el remitido a este Consejo), que el daño total ascendió a la suma de 22.813,44 euros.

Queda, por último, por dilucidar cuál sea esa Administración que debe indemnizar, ya que la Propuesta de resolución considera que la misma sólo podría serlo la Confederación Hidrográfica del Ebro y no el Ayuntamiento de Calahorra, lo que se fundamenta en que la conservación de la mota de defensa compete a la primera; y en que la segunda sólo realiza una acción administrativa de parcheo o mantenimiento del firme en cuanto se usa aquélla como camino rural.

Por nuestra parte, sin embargo, no podemos mostrarnos conformes con esta conclusión, ni siquiera admitiendo lo que afirma la Propuesta de resolución. En efecto, además de la acción de mantenimiento del firme que se cita, resulta obvio que la que cabría denominar *actividad administrativa de policía* sobre la mota, en cuanto se usa como camino rural, corresponde al Ayuntamiento de Calahorra, y eso es lo que reconoce el propio informe de la Ingeniera Técnica responsable de los caminos rurales del municipio cuando señala que se requirió verbalmente a la empresa que estaba realizando el aprovechamiento maderero para que procediera a reparar los desperfectos del camino y a reducir el peso de los camiones que lo llevaban a cabo. El funcionamiento normal o anormal de esa actividad administrativa de policía (que es competencia del Ayuntamiento de Calahorra, el cual, por tanto, podía haber prohibido o limitado la circulación de camiones mediante las advertencias y señalizaciones pertinentes), incide, pues, también, además, en su caso, de la no conservación de la estabilidad de la mota por la Confederación Hidrográfica del Ebro (evidentemente competente para mantener en condiciones para servir a su uso propio de defensa frente a avenidas del río), en el resultado dañoso.

Hay, en conclusión, responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Calahorra, por más que compartida con la Confederación Hidrográfica del Ebro; y eso determina la aplicación a este supuesto de lo establecido en el artículo 140.2 LRJPAC, según el cual: *“en otros supuestos de concurrencia de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño —distintos de la gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación—, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación”*. Y, en este caso, no es posible la determinación a que se refiere la norma, sustancialmente porque no es posible hacerlo sin que sea oída en el expediente la propia Confederación Hidrográfica del Ebro, por lo que entendemos que el Ayuntamiento de Calahorra, como responsable solidario, debe abonar la íntegra indemnización que corresponde a ambas Administraciones; y, luego, repetir en la que considere su parte frente a la propia Confederación, previa audiencia de ésta; teniendo en cuenta que, si no lograra probarse dicha solidaridad, cada Administración debería responder sólo por su parte, a tenor de lo dispuesto en el precitado art. 1138 del Código Civil.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por la reclamante y el funcionamiento de un servicio público a cargo del Ayuntamiento de Calahorra, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

Segunda

Al concurrir la responsabilidad de las Administraciones Públicas con la de la propia empresa perjudicada, la cuantía de la indemnización a cargo del Ayuntamiento de Calahorra debe fijarse en la mitad de la suma a la que ascienden los daños, esto es, en la cantidad de 11.406,72 euros, cuyo pago ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda de su Presupuesto, y sin perjuicio de que, al ser igualmente imputable el daño a la Confederación Hidrográfica del Ebro, pueda exigirse a ésta la suma que se determine con su audiencia y atendiendo a los criterios que resultan del artículo 140.2 de la Ley 30/1992, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común.

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