En Logroño, a 1 de diciembre de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

115/05

Correspondiente a la consulta trasladada por la Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de servicio público de carreteras promovido por D^a. Teresa L.O., en nombre y representación de D. Francisco C.B. y D^a. Rosa B.M., como consecuencia del accidente de circulación ocurrido el 26 de febrero de 2003, en la carretera LR-115, término municipal de Autol, debido a un encharcamiento de agua en la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D^a. Teresa L.O., mediante escrito de 24 de febrero de 2004, con entrada en el Registro del Gobierno de La Rioja, el 25 de febrero de 2004, y en la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes el 4 de marzo, en nombre y representación de D. Francisco C.B. y D^a. Rosa B.M., presenta reclamación de responsabilidad patrimonial como consecuencia de los daños personales y materiales sufridos por sus representados, derivados del accidente de circulación ocurrido el 26 de febrero de 2003, sobre las 6'50 horas, a la altura del p.k. 6'050 de la carretera LR-282 (de la LR-115 en Autol a la LR-134) término municipal de Autol, al impactar frontalmente con el vehículo XX, marca Renault Megane, conducido por D. Félix P.B., que resulto muerto, y acompañado de su esposa D^a M^a del Carmen G.C..

El accidente se produjo al no poder controlar el vehículo marca Volkswagen Passat,YY, que conducía, propiedad de su esposa, D^a. Rosa B.M., e invadir el carril por el que circulaba el vehículo marca Renault, debido a la existencia de un embalsamiento de agua en la calzada, originado al haberse obstruido la canalización que da acceso a un camino rural vertiendo las aguas de la cuneta sobre el carril de circulación.

Valora el importe de los daños personales y materiales en 51.499,94 € en total, desglosados de la siguiente forma: **i)** 1.978,2 €, por 36 días de estancia hospitalaria; **ii)** 24.504,54 €, por las lesiones sufridas (274 días impeditivos y 14 puntos de secuelas); y **iii)** 25.017,2 €, importe de los daños materiales del vehículo que resultó siniestro total (valor venal, menos restos, incrementado en un treinta por ciento).

Adjunta a su escrito: el poder de representación; copia del Informe Técnico elaborado por el Equipo de Atestados e Informes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (DPA 369/03); informe de peritación de los daños del vehículo por siniestro total; informe pericial de alta del Médico forense y, un informe pericial de reconstrucción del accidente elaborado por D. Raúl P.G., Ingeniero Industrial, del Gabinete de Ingeniería y Reconstrucción de Accidentes de Tráfico.

1. En el pormenorizado *Informe Técnico del Equipo de Atestados* constan entre otros, los siguientes datos de interés:

- a) En cuanto a los conductores, que D. Francisco C.B., no hacía uso del cinturón de seguridad.
- b) En cuanto a visibilidad: debido a la hora del accidente (6'50 horas) evidencia una total ausencia de luz diurna.
- c) Límite de velocidad genérica de la vía: 90 km/h, por tener la vía arcén inferior a 1'50 metros. No existe limitación específica.
- d) Condiciones atmosféricas: lluvia intensa.
- e) Estado circunstancial: *“gran embalsamiento de agua sobre la calzada, a la altura de la obra de fábrica de acceso a camino rural que da servidumbre a terrenos de labor colindantes con la calzada sito en el margen izquierdo de la calzada ... el cual ocupaba totalmente el carril con sentido de circulación Autol a lo largo de 20 metros; ocupando el agua una longitud total de 50 metros sobre el carril...llegando incluso a derramarse parte del agua sobre el carril contrario de circulación sentido LR-134. Dicho embalsamiento se produjo como consecuencia de hallarse completamente obturados los tubos de paso de aguas bajo la obra de fábrica, todo ello como consecuencia de la ingente cantidad de agua caída antes y en el momento del accidente y de los restos arrastrados por las aguas, con lo cual se produjo el desbordamiento de la misma sobre la calzada”*.
- f) Extracto de las manifestaciones de interés, realizadas por D. Francisco C.B.: circulaba con alumbrado de corto alcance, a una velocidad aproximada de 110 km/h. y que estaba lloviendo bastante.

g) Como **causa mediata**: el agua que invadía la calzada ocupando en su totalidad el carril derecho. **Causa inmediata**: infracciones a las normas de circulación “*velocidad inadecuada para las condiciones de la vía, encontrándose la calzada mojada y circunstancias meteorológicas adversas de lluvia intensa por la parte del conductor el Volkswagen Passat*”. Como **causa principal o eficiente**: “*invadir el carril destinado al sentido contrario de circulación el conductor del Volkswagen Passat 1.9 TDI matrícula YY como consecuencia de hallarse sobre la calzada embalsamiento de agua provocado por encontrarse obstruida obra de fábrica que da acceso a fincas de labor colindantes con lo cual el agua que discurría por la cuneta se vertía sobre la calzada ocupando totalmente su carril de circulación*”. Como **causa secundaria**: “*Velocidad inadecuada para las condiciones de la vía encontrándose la calzada mojada y con circunstancias meteorológicas adversas de lluvia intensa por parte del conductor del Volkswagen...*”

2. Del *informe pericial* de 13 de mayo de 2003, realizado por D. Raúl P.G., en aplicación –según se justifica en el mismo- del *teorema de conservación de la cantidad de movimiento* al accidente para la determinación de la velocidad probable, han de destacarse los siguientes datos como conclusiones:

“13.1. El conductor del Volkswagen entra en una bolsa de 50 metros de longitud y varios centímetros de espesor, de muy difícil percepción dadas las condiciones de nocturnidad, lluvia y las luces de frente del propio Renault...13.3.Si bien en un tramo anterior, el Volkswagen pudiera haber venido circulando a una velocidad aproximada de 110 km/h, al llegar a la bolsa de agua su velocidad era de 91.3 km/h. 13.4 Su conductor sólo puede apercebir el peligro DESPUES de salir de la bolsa de agua, cuando solo le separan 1,95 segundos de la colisión. Este escasísimo tiempo apenas es suficiente para reducir su velocidad hasta los 76,5 km/h a que colisiona al Renault. Este conductor NO PUEDE evitar el accidente...13.6. Por todo ello se establece como causa del accidente la presencia en la calzada de una prolongada capa de agua de gran espesor (50 metros de largo y varios centímetros de profundidad), que hizo entrar al Volkswagen en acquaplaning...”

Segundo

El Director General de Obras Públicas, mediante escrito de 10 de marzo de 2004, notificado el 16 de marzo, comunica a la interesada la entrada de su escrito de reclamación de responsabilidad con fecha 25 de febrero de 2004 a la vez que le requiere para que presente diversa documentación, entendiéndose, caso de no hacerlo, desistida de su petición. Se le comunican, asimismo, a la interesada los restantes elementos que establece el art 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. El requerimiento es cumplimentado aportando la documentación solicitada mediante escrito de 26 de marzo de 2004.

Tercero

Mediante escrito de 14 de abril, el Secretario General Técnico de la Consejería solicita al Juzgado núm. 1 de Instrucción de Calahorra copia de la Diligencias previas 369/2003.

Cuarto

El Jefe de Servicio de Carreteras, mediante escrito de 26 de abril de 2004, requiere al Ingeniero del Servicio emita informe sobre las circunstancias del accidente como consecuencia de la existencia de agua en la calzada, que fue emitido con fecha 3 de mayo de 2004. Dicho informe parte, por razones obvias, de las circunstancias especificadas en el Atestado de la Guardia Civil. Resalta, no obstante, las especiales condiciones meteorológicas que se produjeron durante los días 24 a 27 de febrero de 2003, causando graves inundaciones y daños en la C. de varios ríos de la Rioja Baja, que afectaron, entre otros, a los municipios de Autol, Arnedo y Calahorra, motivo por el que se dictó un Real Decreto-Ley 3/2003, de 16 de mayo, de medidas urgentes para paliar los efectos de las inundaciones, y la Orden INT/1337/2003, de 22 de mayo, de aplicación de dichas medidas.

Dichas precipitaciones excepcionales produjeron:

“gran cantidad de desprendimientos, descalces, aterramientos e inundaciones que provocó un gran número de incidencias de tráfico. Una de las situaciones no deseadas más frecuentes se produce por la inundación total o parcial de la calzada, al existir una afluencia de agua desproporcionada, superando las escorrentías superficiales la capacidad de desagüe de las obras de drenaje existentes, que a su vez ha sido mermada por aterramientos ocasionados por los depósitos de materiales arrastrados por las aguas...En el caso del accidente objeto de estudio, según se desprende del informe de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, la capacidad de desagüe de los drenajes superficiales de la carretera (cunetas) se encontraba muy disminuida, por los aterramientos sufridos durante los días precedentes en un paso salvacunetas de un camino. La persistencia de las lluvias, calificadas en dicho informe como ‘intensas’ en el momento del accidente, provocó la inundación de un carril de la calzada, con presencia de agua en una longitud de aproximadamente de 52 metros”.

Rebate las conclusiones aportadas por el informe pericial presentado por la reclamante, en cuanto a la previsible velocidad a la que circulaban los vehículos implicados en el accidente, dado que considera que el *teorema de conservación de la cantidad de movimiento* no es aplicable para obtener resultados precisos en choques en los que se producen deformaciones apreciables (como ha ocurrido en el accidente en cuestión) y, además, se ha aplicado incorrectamente, por no tener en cuenta diversas magnitudes que, de utilizarlas, conducen a resultados bien distintos.

Señala que el fenómeno del hidroplaneo requiere profundidades de embalsamiento de agua menores de 5 cm (pues para profundidades superiores es el de brusco frenado); depende del estado de los neumáticos, de la presión de inflado de los neumáticos y de

velocidades mínimas en torno a los 100 km/h. Asimismo establece que la velocidad aconsejable a la vista de las circunstancias concurrentes de lluvias y las recomendaciones de los expertos (reducción de un 30 o un 60 por ciento sobre la señalizada), debiera haber sido de 63 km/h.

Relevante resulta su valoración de la influencia que la velocidad ha tenido en la ocurrencia del accidente. Haciéndose eco de publicaciones especializadas señala que

“el hidroplaneo dinámico se produce con altas velocidades (cercas a 100 km/h), reduciéndose la posibilidad de aparición del fenómeno cuando se disminuye la velocidad hasta unos 90 km/h. Es decir, si el vehículo hubiera circulado dentro de los límites de velocidad de la carretera (90 km/h o menos), no se habría producido el hidroplaneo, sobre todo teniendo en cuenta las buenas condiciones en las que se encontraban sus neumáticos. Hay que añadir, que entre el final de la zona invadida por el agua, y el punto de colisión de los vehículos había aproximadamente 50 m., de acuerdo con el informe de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil si se estudia nuevamente el artículo publicado en la Revista Tráfico (nº 150 septiembre-octubre de 2001) de la Dirección General de Tráfico (anexo nº 4), la distancia total necesaria para detener un vehículo que circule a 60 km/h sobre pavimento mojado sería de 40,8 m. (incluyendo la distancia de reacción), o lo que es lo mismo, si el automóvil hubiera circulado a una velocidad aconsejable dadas las circunstancias meteorológicas y de visibilidad (63 km/h), se podría haber detenido completamente el vehículo evitándose totalmente la colisión. Se puede concluir, por tanto, que la circulación a una velocidad adecuada para las circunstancias de la vía, había evitado totalmente el accidente a pesar de la existencia de agua sobre la calzada, puesto que el conductor podría haber detenido el vehículo con carácter previo a la colisión. Sin embargo, la circulación a una velocidad superior a la permitida propició el accidente, al ser condición sin la cual no puede producirse el hidroplaneo”.

Finalmente atribuye la gravedad de las heridas sufridas con la conducta imprudente del conductor dada la falta de uso del cinturón de seguridad del vehículo. Acompaña su informe de copia de las referidas disposiciones normativas y de distintas publicaciones técnicas.

Cuarto

El Director General de Obras Públicas, mediante escrito de 15 de junio, comunica a la reclamante que las Diligencias Previas 369/2003 solicitadas en su día al Juzgado de Instrucción nº 1 de Calahorra no han sido remitidas por éste órgano judicial.

Quinto

El Jefe de Servicio de Carreteras, mediante escrito de 18 de junio de 2004, requiere a la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, las Diligencias número AD-074/2003 relativas al accidente al que se refiere este procedimiento. El Capitán Jefe del Subsector

comunica que las mismas fueron entregadas al Juzgado competente, al que deben solicitarse en su caso.

Sexto

El Jefe de Servicio de Carreteras, mediante escrito de 3 de agosto de 2004, notificado el 1 de septiembre, da trámite de audiencia a la reclamante, así como a Seguros Z., en cuanto aseguradora de la responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma, notificada el 12 de agosto de 2004.

Séptimo

El Instructor del procedimiento, mediante escrito de 4 de agosto de 2004, notificado el 18 de agosto, solicita informe o valoración del valor venal del vehículo Volkswagen Passat accidentado, así como de las secuelas sufridas por D. Francisco C.B.. Para su cumplimiento, Seguros Z. solicita remisión del expediente administrativo tramitado.

Octavo

Con fecha de 15 de septiembre de 2004, la reclamante presenta alegaciones, ratificando el contenido de su escrito inicial y reiterando que la causa del accidente no es otra que el embalsamiento de agua y no la velocidad.

Noveno

Mediante escrito de 10 de noviembre de 2004, Seguros Z., en relación con el procedimiento de responsabilidad tramitado, señala que el funcionamiento normal o anormal de la Administración Pública no ha sido la causa eficiente y adecuada del daño reclamado, señalando como probable el exceso de velocidad y no llevar ajustado el cinturón de seguridad. Asimismo comunica que ha sido imposible valorar las lesiones del perjudicado al resultar imposible su visita o contacto personal, pese a las comunicaciones y avisos dejados en su buzón de correos.

Décimo

El Jefe de Servicio de Carreteras, mediante escrito de 10 de noviembre de 2004 da nuevo trámite de audiencia a Seguros Z., a D^a. María del Carmen G.C., esposa de D. Félix P.B., conductor del Renault que resultó muerto, así como a D^a. Teresa L.O., reclamante, única que presenta alegaciones mediante escrito de 3 de diciembre de 2004.

Undécimo

El Juzgado de Instrucción nº 1 de Calahorra, mediante Providencia cita como testigo, en relación con el Juicio de Faltas 461/2004, al Ingeniero de Servicio de Carreteras, autor del informe técnico anteriormente referenciado. A la vista de estas actuaciones judiciales sobre tales hechos, el Director General de Obras Públicas, previo el informe correspondiente, ordena, el 22 de diciembre de 2004, la suspensión del procedimiento de reclamación de responsabilidad en tanto no concluyan las actuaciones penales tramitadas. De la suspensión se da cuenta y notifica debidamente a los interesados.

Duodécimo

El Secretario General Técnico, mediante escrito de 29 de junio de 2005, solicita a la Dirección General de los Servicios Jurídicos copia de la sentencia que pueda haberse dictado en las actuaciones penales tramitadas contra D. Francisco C.B. en el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Calahorra, del que se tiene conocimiento por los datos del escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial presentado por D^a. María del Carmen G.C..

Y, en efecto, se ha incorporado al expediente fotocopia de la Sentencia de 7 de febrero de 2005, del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción núm. 1 de Calahorra, en el Juicio de Faltas 461/2004, seguido contra D. Francisco C.B., en calidad de denunciado, y otros, en cuanto responsables civiles subsidiarios o directos.

En lo que ahora interesa, considera probado que D. Francisco C.B. circulaba “*a una velocidad no inferior a 110 kms./h*”. Que el firme de la carretera presentaba una zona en que una capa de agua de varios centímetros ocupaba en su totalidad o en parte el ancho de circulación en sentido Autol, circunstancia de la que no se apercibió, por causa, en parte, de la velocidad que llevaba, produciéndose el llamado *efecto aquaplanning*, con lo cual perdió el control de su vehículo y, cuando intentó recuperarlo, se desplazó ligeramente hacia la izquierda, en el momento en que se cruzaba con el Renault Megane conducido por el Sr. P.B., con el que se produjo un choque frontal excéntrico, del que éste resultó muerto prácticamente en el acto.

En los Fundamentos de Derecho, determina la culpabilidad del Sr. C.B. (disminuida por causa del agua que invadía la calzada), cuya gradación ha de fijarse en función de la velocidad a que se considere acreditado que conducía. Señala a este respecto:

“Aunque se acepte la velocidad que se desprendería del informe que le es más favorable ...por más que resulte seriamente cuestionado por los otros dos, una velocidad de 91 kms./h en un horario todavía nocturno, con escasez de luminosidad y con un firme mojado, lleva aparejado un importante ingrediente de imprudencia. De hecho, los tres informes vienen a coincidir en que con la velocidad que puede considerarse adecuada al momento y al lugar (70

kms./h) el efecto 'aquaplaning no se habría producido o de producirse, no se habría traducido en la pérdida del control del vehículo. La conclusión que se obtiene de todo lo razonado es que el Sr. C.B. incurrió en imprudencia'.

A los efectos de la calificación de los hechos, al margen de la gravedad de sus consecuencias, considera el Juez que no cabe considerar la conducta del denunciado como grave (pues además ha de matizarse ante la incuestionable e imprevista presencia de la capa de agua), razón por la que la considera falta de lesiones en hechos de tráfico (tipificada en el artículo 621.3 del Código Penal), por la que le impone la pena de veinte días de multa con una cuota diaria de 10 € e importantes indemnizaciones a la esposa e hijas por el fallecimiento de su esposo y padre, lesiones, secuelas y gastos derivados del accidente.

En consecuencia, condena al referido denunciado al pago de importantes cantidades a D^a. Rosa María B.M. como responsable civil subsidiaria y a A., Compañía de Seguros y Reaseguros, como responsable directa.

La citada sentencia fue confirmada por la de la Audiencia Provincial de La Rioja, de 20 de mayo de 2005, en todos sus términos. Señala, en su Fundamento de Derecho Tercero que:

“de la resultancia probatoria expuesta resulta, haberse considerado la balsa de agua existente en la calzada para considerar falta los hechos, determinar la entidad de la imprudencia y concretar la pena procedente que las adversas circunstancias climatológicas, no fueron consideradas por el denunciado-apelante, como debía, atemperando su conducción a las mismas teniendo en cuenta que era de noche y llovía intensamente, lo que no hacía imprevisible, dada la intensidad de la lluvia (en días anteriores ya se habían producido inundaciones en la zona), la presencia de cantidades importantes de agua en la calzada. En tal situación no se trata de considerar que la velocidad, en todo caso, máxima permitida era de 90 km/h, sino cuál era la adecuada, a la concreta situación, cuando a velocidad menor el efecto aquaplaning que determinó la pérdida de control del vehículo no se hubiera producido, por lo que la declaración del denunciado de que circulaba ‘a velocidad suave’ (en su declaración en el juicio de faltas) resulta inaceptable”.

Decimotercero

Que D^a. Teresa L.O., mediante escrito de 8 de septiembre de 2005, registrado el 12 de septiembre, solicita, dado que ha concluido el procedimiento penal instruido en su día, se dicte resolución expresa en el procedimiento de responsabilidad patrimonial, reconociendo a su representado las cantidades reclamadas.

Decimocuarto

Con fecha 15 de septiembre de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras suscribe la Informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación *“al no existir nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el resultado dañoso producido”*, dado que, aunque ha quedado constatada la existencia del hidroplaneo que provocó la salida de la vía, así como el exceso de velocidad en el Juicio de Faltas, existe numerosa jurisprudencia que exonera totalmente de responsabilidad a la Administración cuando se haya acreditado exceso de velocidad, tal como se recoge en la STSJ de La Rioja de 11 de diciembre de 2002.

Decimoquinto

El Secretario General Técnico de la Consejería, mediante escrito de 15 de septiembre de 2005 y registro de salida de 29 de septiembre, solicita a la Dirección General de los Servicios Jurídicos informe sobre la reclamación presentada, que se emite con fecha de 25 de octubre. En dicho informe se estima parcialmente la reclamación al entender que ha existido una concurrencia de causas (funcionamiento anormal del servicio de carreteras; conducta de la propia víctima al conducir de manera inadecuada a las condiciones de la vía y no llevar el cinturón de seguridad) en la producción del daño que determina un reparto de la responsabilidad de indemnización, imputándose a la Administración una tercera parte de la cantidad pedida, excluyendo los daños materiales referidos al vehículo propiedad de D^a. Rosa B.M., pues no son efectivos, habida cuenta que no está demostrada su existencia.

Decimosexto

El Jefe del Servicio de Carreteras, el 28 de octubre de 2005, suscribe el Informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación en idénticos términos a los recogidos en el Antecedente Decimocuarto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 4 de noviembre de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 7 del mismo mes y año, 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 8 de noviembre de 2005, 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 y ámbito 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.

Por tanto, es a la legislación vigente en el momento procedimental inmediatamente posterior a la conclusión al trámite de audiencia a la que hay que atender para determinar la preceptividad del dictamen del Alto Órgano Consultivo correspondiente, aunque fuera otra normativa la vigente en fases anteriores del procedimiento.

Pues bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los arts. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12.2. G del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico y funcional, determinaban la preceptividad de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración cualquiera que fuera la cuantía de las mismas. Esta normativa ha sido modificada por la D.A. 20 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 ha redactado de nuevo el precitado art. 11 g) de nuestra Ley reguladora, limitando la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía

indeterminada o superior a 600 € y derogando tácitamente el expresado art. 12.2.G de nuestro Reglamento. Esta limitación entró en vigor, junto con el resto de sus preceptos, el 7 de septiembre de 2005, al no contener la Ley 4/2005 ninguna determinación especial al respecto, ya que su D.T. Única sólo la establece para los procedimientos sancionador y de elaboración de disposiciones generales, preceptuando que los iniciados antes de su entrada en vigor continuarán rigiéndose por la legislación anterior.

Por consiguiente, este Consejo Consultivo entiende que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en cuyo procedimiento haya concluido el trámite de audiencia con fecha posterior a 7 de septiembre de 2005 y nos sean remitidas para dictamen, sólo serán de dictamen preceptivo, cualquiera que fuere su fecha de iniciación, si su cuantía es indeterminada o superior a 600 €, considerándose las demás de dictamen facultativo.

Aplicando esta doctrina general al presente caso, nuestro dictamen resulta preceptivo, pues la cuantía de la reclamación es superior a 600 €.

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

Los requisitos de la responsabilidad de la Administración.

De acuerdo con el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, enunciado en el artículo 106.2 de la Constitución Española y desarrollado 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, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), pueden sintetizarse así:

1º.- Existencia de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (lesión antijurídica). El daño ha de ser efectivo (no hipotético, potencial o de futuro, sino real), evaluable económicamente (bien se trate de daños materiales, personales o morales) e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que el daño sufrido sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4º.- 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 por acción o por omisión), *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).

Tercero

Sobre la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación.

En el supuesto que nos ocupa, y en cuanto al cumplimiento de los requisitos formales, la reclamación ha sido presentada por persona apoderada suficientemente, que actúa en nombre de quienes están legitimados por haber sufrido el daño. La acción se ha ejercido dentro de plazo del año establecido por el art. 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, por más que el escrito se haya presentado en el último día del plazo (el accidente se produjo el 26 de febrero de 2003 y el escrito se presentó en el Registro General del Gobierno de La Rioja el 25 de febrero de 2004).

Cuarto

Sobre la concurrencia de los requisitos materiales de la reclamación.

En cuanto se refiere a la cuestión de fondo, la reclamante considera que la causa del accidente origen de los daños producidos, a sus representados (daños personales y materiales), no es otra que la mala conservación de la canalización del desagüe que discurre bajo el acceso a un camino rural, totalmente obturada, que contribuyó a la formación de una bolsa de agua sobre la calzada. Para la propuesta de resolución, sin embargo, no existe relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio, pues la causa del accidente no es otra que la conducción inadecuada del

perjudicado (exceso de velocidad y no llevar el cinturón de seguridad), en modo alguno ajustada a las condiciones de la vía (nocturnidad y lluvia intensa).

Como ha quedado recogido en los Antecedentes de hecho, el informe de los Servicios Jurídicos adopta una posición intermedia, al admitir la concurrencia de causas y de culpas (la balsa de agua existente en la calzada, origen del hidroplaneo y la conducción inadecuada del perjudicado, unida a la falta de cinturón de seguridad), lo que le lleva a repartir la responsabilidad e imputar a la Administración, atendidas las circunstancias del caso, una tercera parte de la cantidad pedida.

Procede, en consecuencia, que analicemos correctamente cuál ha sido la causa o causas de la producción del daño en el presente caso. Conviene recordar, como es doctrina reiterada de este Consejo Consultivo, que el análisis de la “relación de causalidad” a que alude el art. 12.2 del Real Decreto 429/1993, engloba dos cuestiones distintas que no deben confundirse: la relación de causalidad en sentido estricto y los criterios de imputación objetiva.

El concepto de “causa”, en sentido estricto, no es un concepto jurídico, ni en su apreciación deben interferir valoraciones jurídicas, sino que es una noción propia de la lógica y de las ciencias de la naturaleza, que explica los acontecimientos y sucesos reales de acuerdo con las leyes físicas que la gobiernan. Causa de un suceso o hecho es el conjunto de condiciones empíricas antecedentes que proporciona la explicación, conforme a las leyes de la experiencia científica, de su producción.

Identificadas las concretas condiciones empíricas antecedentes o “causas” que explican la producción de un daño, los criterios de imputación objetiva permiten determinar cuales de los eventos dañosos 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.

De acuerdo con nuestro Dictamen 41/99, el uso de criterios de imputación objetiva resulta trascendental en el sistema de responsabilidad patrimonial del Administración, que es de naturaleza objetiva, desligada de toda idea de culpa o negligencia. Nuestro ordenamiento establece un primer criterio *positivo* de imputación objetiva: el del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Idéntica naturaleza tienen aquellos supuestos de responsabilidad administrativa declarada *ex lege*, como es el caso de los daños producidos por animales de caza procedentes de vedados no voluntarios y zonas no cinegéticas, (art, 13 de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja).

Junto a los *positivos*, existen criterios legales de imputación *negativos*. Unos son *expresos*, como son los casos de fuerza mayor (art. 106.2 CE y 139.1 LPC); aquellos en los que existe el deber jurídico de soportar el daño (art. 141.1 LPC) o los llamados “riesgos del desarrollo”, esto es, cuando el evento dañoso derive “*de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de posconocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos*” (art. 141.1 LPC). Otros son *tácitos*, inherentes al sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (los estándares del servicio; la distinción daños producidos a consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos y con ocasión del servicio; o el “riesgo general de la vida”).

Pues bien, tras este recordatorio y a la vista del relato fáctico recogido, es innegable que el embalsamiento de agua existente en la calzada (debido a la obturación de la canalización de desagüe que discurre bajo el acceso cementado) fue determinante de la pérdida de control del vehículo Volkswagen Passat conducido por D. Francisco C.B. y, en consecuencia, del choque con el Renault Megane, conducido por D. Félix P.B., que resultó muerto y cuya esposa, D^a M^a del Carmen G.C., resultó gravemente herida, así como de los daños personales y materiales sufridos por el citado D. Francisco C. y su esposa D^a Rosa B.M..

El embalsamiento de agua existente en la calzada, así como la invasión del carril izquierdo por el Volkswagen Passat son las dos condiciones empíricas o “causas” que, acaecidas sucesivamente, explican el resultado dañoso. Causas condicionadas entre sí, en el orden temporal y fáctico. Por esa razón, para la reclamante, sólo el primero es la causa responsable del daño, tal vez por el efecto reductor implícito en el clásico brocardo “*lo que es causa de la causa es causa del mal causado*”. De acuerdo con la doctrina recogida, estaríamos ante la aplicación del criterio positivo de imputación objetiva, funcionamiento anormal del servicio público de carreteras.

Para la Administración, sin embargo, el daño producido es consecuencia exclusiva de la invasión de la calzada por conducción no ajustada a las condiciones existentes en la vía (exceso de velocidad y no llevar el cinturón de seguridad), razón por la que el daño no le puede ser imputado a la Administración. Los Servicios Jurídicos, por su parte, consideran, como ha quedado señalado, que, al haber concurrencia de causas, la responsabilidad del daño incumbe tanto a la Administración como al reclamante, si bien, atendidas las circunstancias del caso, solo le imputa a aquélla la tercera parte de la cantidad pedida.

Este Consejo Consultivo considera, valoradas todas las circunstancias que concurren en la producción del daño reclamado, que en el presente caso concurre un criterio de imputación negativo, que impide atribuir la responsabilidad del daño a la Administración, ni siquiera en concurrencia con los cocausantes-perjudicados, pues los

reclamantes tienen el deber jurídico de soportar el daño sufrido, en aplicación del art. 141.1 LPAC, consecuencia de una conducción imprudente declarada judicialmente, inadecuada a las condiciones de la vía y con infracción de las normas de tráfico, que quiebra la virtualidad que pudiera atribuirse al embalsamiento de agua (funcionamiento anormal del servicio de carreteras), como seguidamente razonamos.

A estos efectos, hemos de partir de los hechos probados en el Juicio de Faltas seguido contra D. Francisco C.B., conductor del Volkswagen Passat, condenado, por una falta de lesiones por imprudencia leve, por el Juzgado de Primera Instancia núm. 1 de Calahorra. Adviértase que, si en el orden jurisdiccional penal el embalsamiento de agua existente en la calzada sirve para disminuir la culpabilidad del denunciado (dada la finalidad tuitiva y garantizadora que anima al Derecho Penal), rebajando la calificación de delito a mera falta de lesiones, la valoración de la incidencia del embalsamiento de agua como concausa de los daños producidos opera de acuerdo con los criterios de imputación objetivos –positivos o negativos- aplicables en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, por más que los hechos probados en el orden penal vinculen a la Administración, en aplicación de lo dispuesto en el art. 137.2 LPAC.

En efecto, si, en abstracto, la producción del daño puede atribuirse conjuntamente a las dos concausas (embalsamiento de agua y la conducción imprudente del denunciado), analizadas las circunstancias y partiendo de los hechos probados por la jurisdicción penal, la virtualidad del aquél (funcionamiento anormal del servicio público) queda desplazada por la relevancia que adquiere la conducta imprudente –en términos penales- de D. Francisco C.B., motivo de la condena.

En efecto, la velocidad a la que circulaba el Volkswagen Passat conducido por el Sr. C.B., en la hipótesis –afirma la sentencia- más favorable (91 km/h, según el informe pericial aportado por el reclamante), pero contradicho por los otros dos informes aportados al procedimiento (el Atestado de la Guardia Civil, y el del Ingeniero del Servicio de Carreteras) *“lleva aparejado un importante ingrediente de imprudencia”*. *De hecho, si la velocidad de conducción se hubiera adecuado a las condiciones ambientales (de noche, escasa luminosidad y con intensa lluvia) “el efecto ‘aquaplaning’ no se habría producido o, de producirse, no se habría traducido en la pérdida de control del vehículo. La conclusión que se obtiene de todo lo razonado es que el Sr. C.B. incurrió en imprudencia”*.

Estos hechos probados y su valoración penal son determinantes para la Administración que está obligada a tomarlos como tales. Las apreciaciones subjetivas sobre la conducción inadecuada recogidas en el informe del Ingeniero del Servicio de Carreteras (velocidad excesiva con infracción de las normas de tráfico, como cabe deducir de que no pudiera detener su vehículo cuando salió de la balsa de agua, pese a que hasta el punto de colisión había 50 metros; si la velocidad hubiera sido adecuada a las condiciones

climáticas, no se habría producido el efecto aquaplaning; no llevar el cinturón de seguridad), han quedado ratificadas por la valoración judicial que ha calificado la conducción como “imprudente”.

Si no puede obviarse la balsa de agua, como se afirma en el Informe de los Servicios Jurídicos, por el inadecuado drenaje de la cuneta, esta circunstancia se explica por las condiciones climatológicas excepcionales que provocaron lluvias extraordinarias caídas los días anteriores y en el mismo momento del accidente y, sobre todo, es desplazada absolutamente por la conducta culpable de la víctima, apreciada penalmente. Si el conductor hubiera adecuado la velocidad a las adversas condiciones existentes, no habría padecido el *efecto aquaplaning* o, en caso contrario, hubiera podido dominar el vehículo. En esas circunstancias, las consecuencias derivadas de la pérdida de control del vehículo solo son imputables a la velocidad inadecuada. Por esa razón, entra en juego, como título exculpatorio de la Administración, el criterio de imputación negativo, según el cual el perjudicado tiene el deber jurídico de soportar el daño cuya producción es atribuible a su conducta imprudente penalmente.

Por las razones señaladas, no resulta jurídicamente adecuado apreciar concurrencia de causas, ni siquiera limitada la imputación de la cantidad reclamada a un tercio del total. En modo alguno el criterio ahora aplicado entra en contradicción con el seguido en nuestro Dictamen 23/1998, pues las circunstancias concurrentes en ambos casos son totalmente diferentes. También en éste se producen daños como consecuencia del efecto de hidropneumático, pero no existía ninguna circunstancia climatológica extraordinaria que aconsejara especiales condiciones de conducción ni, sobre todo, existió declaración judicial que calificase de “imprudente” la conducción del perjudicado, como ocurre en el presente caso.

En consecuencia, los daños personales y materiales sufridos y ahora reclamados solo al propio conductor le son imputables, razón por la que tiene el deber jurídico de soportarlos.

Al excluirse la imputación del daño a la Administración, no procede entrar a valorar los distintos conceptos reclamados.

CONCLUSIÓN

Única

No existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de carreteras de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y los daños

personales y materiales reclamados por D^a. Teresa L.O., en representación de D. Francisco C.B. y D^a. Rosa B.M.

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