

En Logroño, a 21 de junio de 2011, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M<sup>a</sup> Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**47/11**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas, en relación con el Reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración viaria, formulada por D<sup>a</sup> L. L. P., por daños, a su juicio, causados al resbalar su vehículo con una placa de hielo.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El 18 de junio de 2010, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> R. P. P., actuando en nombre y representación de D<sup>a</sup> L. L. P., presenta, ante la Oficina General del Registro del Gobierno de La Rioja, un escrito en reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración pública en el que, sucintamente, señala lo siguiente:

*“D. M. O. P., pareja de mi mandante, es propietario del vehículo Volkswagen Golf (que luego se dirá).*

*El día 12 de febrero de 2010, hacía las 06,10 horas, circulaba D<sup>a</sup> L. L. P., con el vehículo anteriormente mencionado, por la carretera LR-255 (de Villamediana de Iregua LR-250 a Nalda N-111 por Alberite), a escasa velocidad (no superando lo 40 km/h), dado que las circunstancias de la vía no permitían circular a velocidad mayor, encontrándose helada gran parte de la misma entre las localidades de Alberite y Albelda; cuando, al llegar a la altura del km. 8,400 y debido a un gran placa de hielo existente en ese punto que hacía absolutamente impracticable la calzada, al tratar de realizar el Stop existente, perdió el control del vehículo, colisionando contra una valla metálica de obra, así como contra el bordillo de una vivienda, y cayendo parte del vehículo en una zanja de obra.*

Como consecuencia de los anteriores hechos, mi mandante resultó lesionada, siendo trasladada en ambulancia al Servicio de Urgencias del Hospital San Pedro de Logroño, en donde le es diagnosticado: "esguince cervical". En fecha 12 de febrero, es dada de baja laboral por accidente de trabajo, para ser, posteriormente, dada de alta laboral en fecha 4 de mayo de 2010, manteniéndose tratamiento rehabilitador.

En fecha 18 de mayo de 2010, el Dr. H. informa que mi mandante, la Sra. L., ha precisado, hasta la estabilización de sus lesiones, 97 días de curación, de los cuales, 81 son impeditivos y 16 no impeditivos, presentando secuelas orgánicas debido a que sigue presentando algún mareo esporádico, cervicalgia y sobrecarga del trapecio derecho, lo que encaja con la secuela siguiente: síndrome postraumático cervical (cervicalgia, mareos, vértigos, cefaleas), que se valora en 4 puntos.

Con motivo de estos hechos, el vehículo matrícula XXXXXXXX sufrió importantes daños materiales, ascendiendo el importe de la reparación a la cantidad de 4.824,67 euros.

Las indemnizaciones que corresponde a mi representada D<sup>a</sup> L. L. son las siguientes:

- 81 días impeditivos x 53,66 euros = .....	4.346,46 euros
- 16 días no impeditivos x 28,88 euros = .....	426,08 euros
- 4 puntos de secuela x 780,49 euros = .....	3.121,96 euros
- 10% factor corrector por perjuicios económicos = .....	793,05 euros
<b>TOTAL LESIONES = .....</b>	<b>8.723,55 EUROS</b>

Se reclaman, además, los daños materiales del vehículo matrícula XXXXXXXX y que fueron abonados por mi mandante Sr. L., y que ascendieron a la cantidad de 4.824,67 euros.

En total, reclamamos a favor de la Sra. L. una indemnización de **13.584,22 euros**.

Al citado escrito, se acompaña la siguiente documentación: i) poder para pleitos otorgado por la reclamante a favor de la Procuradora precitada; ii) documentación del vehículo siniestrado; iii) informe estadístico del accidente, en impreso normalizado de la Dirección General de Tráfico; iv) declaraciones escritas de una persona que viajaba en el vehículo en el momento del percance y de otra que acudió instantes después a requerimiento de la reclamante; v) informe médico de valoración de los daños físicos sufridos; vi) factura de reparación del vehículo y recibo acreditativo del pago de su importe; y vii) borrador de la declaración de la renta de la reclamante.

## Segundo

El 30 de junio de 2010, se dicta Resolución por la que se inadmite a trámite la reclamación, por considerar que la reclamante no es propietaria del vehículo accidentado, siendo notificada la misma a la Procuradora de la reclamante el día 9 de julio.

Consta a continuación en el expediente el requerimiento efectuado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos solicitando la remisión del expediente administrativo, como consecuencia de la interposición de recurso contencioso administrativo, contra la

citada Resolución, que correspondió al Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 1, Procedimiento Ordinario nº 368/2010.

A continuación, aparece en el expediente, la Propuesta de resolución, de fecha 15 de noviembre, para la revocación de la Resolución por la que se inadmitía a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, que es adoptada, finalmente, en fecha 18 del mismo mes, siendo notificada a la reclamante el 24.

En fecha 3 de enero, notificada a la reclamante el día 13 enero, se acuerda requerir la subsanación de diversos aspectos de la reclamación. En esa misma fecha, se solicita, por el Instructor, sendos informes, tanto al responsable del Área de Conservación y Explotación, como a la Guardia Civil de Tráfico, y la ratificación del informe pericial. Tales requerimientos son debidamente cumplimentados por los destinatarios de los mismos. Antes de los diversos informes, consta en el expediente, el Auto del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de fecha 14 de enero de 2011, por el que se tiene por desistida del recurso a D<sup>a</sup> L. L.

### **Tercero**

En fecha 14 de febrero, el Instructor acuerda pedir nuevo informe al Responsable del Área de Conservación y Explotación de Carreteras, así como que se requiera a la Procuradora Sra. P.P. diversa información a propósito de las circunstancias en que se produjo el accidente. Tales requerimientos son debidamente atendidos por sus destinatarios.

### **Cuarto**

En fecha 6 de abril, se notifica a la Sra. P. P. el trámite de audiencia, que es igualmente notificado a la Compañía Aseguradora de la Comunidad Autónoma de La Rioja. La indicada Procuradora de los Tribunales presenta escrito de alegaciones en fecha 18 de abril.

### **Quinto**

En fecha 4 de mayo, se dicta Propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación interpuesta, por considerar que no existe nexo causal entre el daño causado y la actuación de la Administración pública riojana.

### **Sexto**

El 20 de mayo, se emite informe por los Servicios Jurídicos, favorable a la Propuesta de resolución.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 25 de mayo de 2011, registrado de entrada en este Consejo el día 6 de junio de 2011, 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 6 de junio de 2011, registrado de salida el día 7 de junio de 2011, 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 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.

El art. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Disposición Adicional 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de

La Rioja, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública, cuando la cuantía de las reclamaciones sea indeterminada o superior a 6000 euros, tras la modificación operada, por la Ley 5/2008, por lo que, en este caso, nuestro dictamen resulta preceptivo.

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 (LPAC).

## **Segundo**

### **La responsabilidad de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen**

En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, el sistema legal actualmente vigente, que viene constituido por los arts. 106.2 CE y 139.3 LPAC, centra el fundamento del sistema en la necesidad de preservar todo daño no buscado, ni querido, ni merecido, por la persona lesionada que, sin embargo, resulte de la actuación administrativa. Quedan de este modo encuadrados dentro de los daños indemnizables, no sólo los ilegítimos, consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus funcionarios, supuesto comprendido dentro de la expresión “funcionamiento anormal de los servicios públicos”, sino también los daños sufridos por una actividad perfectamente lícita, lo cual supone la inclusión de los daños causados involuntariamente o, al menos, con una voluntad incidental y no directa de causarlos y, en definitiva, los resultantes del riesgo que supone la existencia misma de ciertos servicios o la forma en que estos están organizados, puesto que únicamente se excluyen aquellos daños que se producen a causa de fuerza mayor: acaecimientos realmente extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza.

Los requisitos que tradicionalmente se vienen exigiendo para la exigencia de responsabilidad se sintetizan en los siguientes: i) hecho imputable a la Administración; ii) lesión o perjuicio antijurídico, efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; iii) relación de causalidad entre hecho y perjuicio; iv) que no concurra fuerza mayor; y v) que no haya prescrito la acción para reclamarlo.

Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primera que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es

lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Para detectar tales causas, el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condicio sine quae non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar.

Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

En el caso sometido a nuestra consideración, el Servicio de Carreteras considera inexistente su responsabilidad por el hecho de que no era exigible la señalización, por parte de la Administración, advirtiendo del peligro de la zona, pues no se ha aportado por la reclamante prueba alguna de que la formación de placas de hielo en ese tramo sea habitual.

De las pruebas practicadas en el expediente, se desprende la certeza del accidente, así como que éste se produce en la forma narrada por la reclamante en su escrito inicial, al haber sido ratificada dicha versión por la prueba testifical practicada durante la instrucción, y sin que, por parte de la Administración, se haya puesto en duda la misma, ni se defienda la ocurrencia del siniestro de manera diferente. A este particular, hemos de indicar que carece de la mínima trascendencia, las referencias contenidas en la Propuesta de resolución sobre la existencia de ciertas disparidades entre los hechos relatados en la reclamación y las pruebas aportadas, pues ni el número de ocupantes del vehículo, ni la mención en el informe médico acerca de la formas en que se produjo el accidente, ni la mención del informe estadístico del accidente, que no atestado, de la Guardia Civil, son circunstancias que puedan tener la mínima influencia en la responsabilidad que se reclama del Servicio de Carreteras. El accidente se ha producido, las consecuencias del mismo están acreditadas, así como la causa que lo originó, sin que la Administración autonómica alegue ni pruebe la contribución de la propia reclamante a la producción del accidente a través de una conducción descuidada o negligente.

El alcance de los daños sufridos por el vehículo de la reclamante, están acreditados a través de la factura de la reparación y la declaración del titular del taller que reconoce haber percibido el importe de la misma. Igualmente están acreditados los daños físicos sufridos por la reclamante.

Por lo tanto, se suscita la controversia sobre el estándar de rendimiento de los servicios de carreteras de la Administración autonómica, en cuanto que la reclamante cuestiona el cumplimiento de las funciones de policía y vigilancia de las vías en orden a advertir y eliminar la presencia de obstáculos extraños a la conducción, garantizando la seguridad de la circulación de vehículos.

Como ya hemos indicado, para la Propuesta de resolución, la zona en la que se produce el accidente no suele presentar riesgos derivados de la presencia de hielo en la calzada, por lo que no era necesario señalar ese peligro. Además, se manifiesta que la reclamante tendría que haber adecuado su velocidad a las condiciones climatológicas existentes.

Sin embargo, consta en la página 114 del expediente, un informe del Servicio de Carreteras que indica que, al tener conocimiento de la existencia de placas de hielo en la carretera, con posterioridad al accidente de la Sra. L. P., se trató la misma con fundentes para su eliminación con los quitanieves de la Dirección General de Carreteras. Igualmente, a los folios 151 y 152 del expediente, constan informes del 112, relativos al día 11 de febrero de 2010, día anterior al del accidente, en el que se advertía de las bajas temperaturas registradas en toda La Rioja, con valores negativos a las 20 horas del día 11 de febrero, advirtiendo igualmente de temperaturas por debajo de -6° C.

Por lo tanto, se trataba de un fenómeno, que había sido previsto, y que se extendía por todo el territorio de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Frente a esta situación, no se conoce qué actuaciones había llevado a cabo el servicio de carreteras para examinar el estado de las carreteras de titularidad autonómica, ni qué concretas actuaciones se habían llevado a cabo en la LR-255, en la que se produce el accidente objeto de este expediente.

Así pues, no se ha acreditado por la Administración que el estándar del servicio sea el adecuado y exigible en una sociedad moderna y con suficiencia de medios para integrar el estándar exigible para el funcionamiento del servicio de vigilancia, prevención y restauración, en su caso, de la vía a las condiciones propias de posibilitar su perfecta utilización y servicio, antes de producirse un siniestro y después de generado el riesgo. No puede entenderse cumplido el estándar, y, por lo tanto, la reclamación debe ser estimada.

Resulta de aplicación al presente caso la doctrina contenida en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 de junio de 2010, según la cual:

*“La Sala, sin embargo, no puede acoger este planteamiento, pues se compagina mal con los valores que resultan del informe de la Delegación Territorial de la Agencia Estatal de Meteorología en Castilla y León, ya expuesto. Durante el mes de noviembre de 2007 las temperaturas en la provincia de Salamanca fueron particularmente bajas, en particular su valor de medio, “extremadamente inferior a lo normal”, como detalla el informe de la Agencia Meteorológica, lo que*

*exigía medidas de prevención y vigilancia superiores a las normales. Por otra parte, la Administración no acompaña parte de vigilancia, en el que conste la indicación concreta de la hora en que se hizo el recorrido y los puntos kilométricos del mismo. Finalmente, no se observa que, por parte del conductor del vehículo siniestrado, falta de diligencia en el ejercicio de la conducción o incumplimiento de las normas de circulación. En consecuencia, la Sala considera acreditada la relación de causalidad entre la conducta de la Administración y el daño causado”.*

Por lo tanto, debe estimarse la reclamación en los términos en que ha sido formulada, reconociendo el derecho de la reclamante a percibir, por los daños físicos sufridos, que no han sido desvirtuados a lo largo de la tramitación del expediente, la cantidad de 8.723,55 euros. Igualmente, debe reconocerse el derecho a percibir la cantidad de 4.824,67 euros, importe de los daños materiales sufridos por el vehículo, pues, con independencia de quién fuese el propietario del mismo, lo cierto es que el recibo acreditativo del pago obrante a la página 56, figura expedido a nombre de D<sup>a</sup> L. L. P., lo que así reconoce igualmente el propietario del vehículo, mediante escrito de fecha 21 de enero de 2011.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por D<sup>a</sup> Rosario Purón Picatoste en nombre de D<sup>a</sup> L. L. P..

### **Segunda**

La cuantía de la indemnización debe fijarse en la cantidad de 13.584,22 euros, de conformidad con lo manifestado en el Fundamento Jurídico Segundo *in fine*, de este Dictamen.

### **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