

En Logroño, a 12 de mayo de 2008, 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. José M<sup>a</sup> Cid Monreal y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**57/08**

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. S. P. P. y la Compañía de segurosA., S.A.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

El día 25 de noviembre de 2006, sobre las 15,10 horas, D. S. P. P. conducía el vehículo BMW Z3 de su propiedad, matrícula XXXXX, por la carretera LR-138, cuando perdió el control del mismo en una curva de amplio trazado y tuvo un accidente con salida de vía.

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 gravilla en la calzada (70-80 metros de carril con gravilla suelta) y se indica que, entre el lugar con gravilla en que derrapó el vehículo y la posición final de éste fuera de la calzada, hubo una distancia aproximada de 25 metros, se señalan como "factores concurrentes" en la producción del accidente el estado o condición de la vía y la velocidad inadecuada y se aprecia expresamente que el conductor no cometió presuntamente ninguna infracción.

#### **Segundo**

El 8 de junio de 2007, el propio D. S. P. P. y la Compañía aseguradora de su vehículo formulan reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, reclamando la indemnización del importe de la reparación del vehículo satisfecho por cada uno (8.285,10 € abonados por A., S.A., más los 600 € de

franquicia abonados por D. Santiago) más 3.351,29 para el particular perjudicado por daños corporales. Los daños materiales se justifican con factura de reparación del vehículo y los corporales con informe de valoración suscrito por el Facultativo Sr. A., de conformidad con el Baremo para el año 2006 de la Ley sobre Responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor por 7 días de curación impositivos, y 23 no impositivos más la secuela de *"algia vertebral sin compromiso redicular"* estimada en 3 puntos.

### **Tercero**

Cumplimentado el expediente en todos sus trámites, con fecha 3 de marzo de 2008, se formula Propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los hechos señalados *"al haber sido la conducta del propio interesado la única determinante del resultado dañoso "*.

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, en informe de fecha 1 de abril de 2008, se muestra disconforme con la Propuesta de resolución por cuanto *-dice- "se puede apreciar concurrencia de culpas de la Administración autonómica y del Sr. P. en el resultado lesivo "*, por lo que *-concluye- "cada parte deberá responder del 50% de los gastos efectivamente acreditados "*.

### **Antecedentes de la Consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 7 de abril de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 15 de abril 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 16 de abril de 2008, registrado de salida el día 17 de abril 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 20.<sup>a</sup> de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece el carácter preceptivo de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración de cuantía indeterminada o superior a 600 , 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 cuáles 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.

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 aquello, 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) Frente a lo afirmado por la Propuesta de resolución administrativa que obra en el expediente, es innegable, a juicio de este Consejo Consultivo, 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. La existencia de gravilla en la calzada no sólo ha de tenerse por probada, sino que fue, sin duda, una de las causas que contribuyeron al accidente cuya indemnización se reclama. Tal circunstancia resulta con toda claridad del Atestado de la Guardia Civil, en el que la existencia de la indicada gravilla es considerada como uno de los elementos que explican la producción del resultado dañoso.

Cosa distinta, y perfectamente compatible con cuanto se lleva dicho, es que también fuera causa del accidente la velocidad inadecuada o, más bien, la impericia del conductor. En el Atestado de la Guardia Civil se considera la "velocidad inadecuada" como "factor concurrente" junto al "estado o condición de la vía", a lo que la representación procesal del perjudicado opone que el propio Atestado indica que este último no cometió ninguna infracción (luego no iba presuntamente a velocidad superior a la permitida, aunque la que llevaba fuera inadecuada para las también inadecuadas condiciones de la vía) y que no existía señal alguna que advirtiera del peligro. Todo ello es suficiente, desde luego, para poner de manifiesto que la conclusión del informe-propuesta de resolución, en el sentido de que la causa del accidente fue exclusivamente la conducta de la víctima, es a todas luces arbitraria, en cuanto resulta por completo disconforme con los hechos probados en el expediente; pero, a juicio de este Consejo Consultivo, de éstos resulta igualmente que la impericia del conductor sí que incidió de forma significativa en la relación de causalidad, pues -como él mismo alega- el día anterior en el mismo punto otro conductor, citado como testigo, sufrió la pérdida de adherencia del vehículo que conducía al contacto con la gravilla sin perder el control del mismo ni salirse de la vía. La gravilla suelta existente en la calzada y la probada impericia del conductor se integran, así, en la relación de causalidad.

B) Integradas, pues, ambas circunstancias en la relación de causalidad, es también claro, a juicio de este Consejo Consultivo, que, atendiendo a los criterios de imputación objetiva, el resultado dañoso ha de ponerse a cargo del perjudicado y de la Administración.

a) En cuanto a esta última, nos parece evidente que concurre el criterio positivo de imputación objetiva que utiliza nuestro ordenamiento jurídico: la existencia de gravilla suelta 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) En lo que atañe a la impericia del conductor, sobre no haber ningún criterio negativo de imputación objetiva que impida que el resultado dañoso haya de ponerse también a su cargo, concurre el positivo que, con carácter general, establece nuestro ordenamiento civil, que es el de la culpa o negligencia (art. 1.902 Cc.).

c) En cuanto a la indemnización, ha de distribuirse, según lo dicho, entre los dos causantes del resultado dañoso. No siendo posible dilucidar la concreta relevancia de cada una de las causas concurrentes en la producción de los daños habidos, tal distribución ha de realizarse, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1.138 del Código civil, por partes iguales.

Esto significa que, en cuanto a los daños materiales, el Sr. P. debe ser indemnizado con la suma de 300 y la Compañía Allíanz Seguros, S.A., con la de 4.142,55 €.

En cuanto a los daños corporales, pese a las objeciones que a las pretensiones del perjudicado realiza el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, estimamos que aquéllas son correctas. La secuela que se describe en el informe aportado de valoración del daño corporal (*"algia vertebral sin compromiso redicular"*), que se traduce en molestias posturales, no pudo lógicamente ser apreciada en la atención que la víctima recibió en primera instancia en el Centro de Salud de Nájera y sí más tarde, cuando había dado tiempo a que se manifestara su permanencia, en la atención recibida a partir del 13 de diciembre en la consulta del Especialista en Traumatología cuyo dictamen obra en el expediente; y ello mismo hace compatible el "alta" de dicho Centro de Salud, propia de una primera atención de urgencia tras el accidente, con la circunstancia de que la víctima no recibiera el alta médica definitiva sino un mes más tarde.

Por tanto, a juicio de este Consejo Consultivo y en cuanto a los daños corporales, el Sr. P. debe ser indemnizado con la suma de 1.675,65 €, que es la mitad de lo reclamado y de lo que, en nuestro criterio, resulta de la razonable aplicación del Baremo de la Ley sobre responsabilidad civil y seguro en la circulación de vehículos a motor.

## **CONCLUSIONES**

### **Primera**

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por los reclamantes 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 4.142,55 €, para A. Seguros, S.A.; y, en la cifra de 1.975,65 €, para D. S. P. P., sumas que suponen la mitad del valor de los daños habidos, al deberse imputar también responsabilidad en la producción del resultado dañoso al propio perjudicado.

### **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