

En Logroño, a 22 de junio de 1999, el Consejo Consultivo de la Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Joaquín Ibarra Alcoya, D. Jesús Zueco Ruiz y D. Pedro de Pablo Contreras, siendo ponente éste último, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

16/99

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de doña I.E.H.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En escrito de fecha 3 de diciembre de 1998, doña I.E.H., formuló reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por el fallecimiento de su esposo, producido, a su entender, como consecuencia del mal funcionamiento del servicio público de carreteras.

En dicho escrito se exponía que *“el pasado 10 de junio de 1998, sobre las 18,40 horas, el esposo de la dicente, J.M.R.M., circulaba con su tractor agrícola marca Lamborghini, matrícula LO-[XXXX], por la carretera cal LR-210, término municipal de San Vicente de la Sonsierra, circulando a una velocidad entre 10 o 15 kilómetros por hora, cuando al llegar a la altura del kilómetro 4,7, se salió por el margen derecho de la misma, al tomar la curva, saliéndose hacia la derecha sin ningún tipo de maniobra brusca, probablemente porque el conductor del tractor había sufrido un desfallecimiento. Al producirse tal hecho en una curva, los neumáticos anteriores se hundieron en el socavón allí existente y, al no existir ninguna valla protectora, el tractor volcó en vuelta de campana, cayó sobre el desnivel existente y se despeñó, resultando fallecido”*.

Así pues, la interesada considera que el daño es imputable a la Administración, toda vez que *“a la velocidad que avanzaba el tractor, se hubiera podido evitar el vuelco del mismo si hubiera estado debidamente protegida la cuneta con una barrera de seguridad como ocurre en el resto de esa doble curva donde se produjo el accidente, ya que, salvo en el lugar donde cayó el tractor, en el resto del tramo o bien hay barrera de seguridad o bien existe un muro”*.

Por los daños causados a ella y a su hijo, la interesada termina pidiendo a la Administración una total indemnización de 25 millones de pesetas.

Segundo

Sin embargo, frente al relato fáctico contenido en el escrito de la reclamante, el atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico, obrante en el procedimiento judicial incoado como consecuencia del accidente y aportado al expediente administrativo, llega a la conclusión de que el hecho dañoso tuvo el siguiente desarrollo:

1) Sobre las 18,55 horas del día 10 de junio de 1998, el vehículo agrícola Lamborghini 775 FT, matrícula LO-[XXXX] circulaba por la carretera LR-210 (N-232 antigua), sentido carretera antigua, por el carril derecho.

2) Al efectuarlo a la altura del P.K. 4,700, tramo de desarrollo recto en plano ascendente, precedido de otro de trayectoria curva hacia la derecha de reducida visibilidad y prolongado de otro de idénticas características pero de desarrollo hacia la izquierda, encontrándose el asfalto seco y limpio de sustancias deslizantes, el vehículo anotado se desplaza progresiva y paulatinamente hacia la derecha.

3) Debido al caz cimentado que presenta una profundidad de 0,50 metros, en el instante en el que el vehículo agrícola apoya los dos neumáticos anteriores en el citado elemento, provoca que este se desplace hacia delante, así como al mismo tiempo se mueve el centro de gravedad, originando que realice una vuelta de campana.

4) Como consecuencia de la vuelta de campana, el tractor agrícola se precipita sobre el desnivel existente y se despeña, deteniéndose sobre el terreno baldío contiguo al mismo, quedando apoyado sobre el techo con los neumáticos orientados hacia arriba, permaneciendo el conductor atrapado en su habitáculo.

Además, es de destacar que el referido atestado pone de manifiesto que *“el lugar en*

donde se sale el vehículo es recto, habiendo una distancia de 16,00 metros desde la salida de la curva al punto por donde se sale el tractor agrícola”; que la anchura de la calzada es de 6,20 metros, “con un carril para cada sentido de circulación con una anchura de 3,10 metros cada uno”; y que la carretera está dotada de arcenes “de conglomerado asfáltico en buen estado de conservación y mantenimiento, que presentan una anchura de 0,50 metros cada uno”.

Como conclusión, según el atestado de la Guardia Civil, *“por lo anteriormente detallado en el apartado de reconstrucción del accidente, y teniendo en cuenta que no existe ninguna clase de maniobra evasiva antes de la salida del vehículo de la calzada y que éste se sale de forma gradual -sustentado igualmente por la manifestación del testigo ocular-, no habiendo ninguna clase de indicio que indique que el conductor se percata de esta circunstancia, se desprende una posible distracción-desatención en la conducción o, en su defecto, una enfermedad súbita”.*

Tercero

Con fecha 15 de abril de 1999, el Jefe del Servicio de carreteras propone se resuelva el expediente en el sentido de denegar la indemnización solicitada, por no existir nexo causal entre el accidente y el funcionamiento del servicio público, siendo la conducta del perjudicado la única causa del resultado dañoso producido.

Trasladado el expediente a la interesada para formular alegaciones, ésta, en escrito de fecha 12 de mayo de 1999, insiste en su tesis de que, *“aunque la desviación del tractor se hubiera debido a una distracción del conductor, seguiría existiendo una responsabilidad de la Administración pues, si el tractor no hubiera volcado, no se hubieran producido las lesiones que provocaron la muerte del esposo de la dicente, y lo que es claro es que el tractor volcó porque, al haber un caz cimentado para la recogida de lluvias pluvia*

les (sic) de una profundidad de 0,50 metros, según informa la Guardia Civil de Tráfico, las ruedas anteriores cayeron al mismo y provocaron una vuelta de campana que se hubiera impedido de haber existido una valla de protección para evitar la caída por la pendiente de unos cinco metros aproximadamente”.

Por último, el Jefe de la Sección de Asistencia Jurídica de la Consejería, en informe de fecha 21 de mayo de 1999, entiende que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito de fecha 21 de mayo de 1999, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el día 26 del mismo mes y año, la Exma. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda remitió el expediente solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

Segundo

Por escrito de 26 de mayo de 1999, registrado de salida el mismo día, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y, considerandola correctamente formulada, declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto, designando ponente al Consejero señalado en el encabezamiento.

Tercero

La correspondiente ponencia quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

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 (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. El Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado

por Decreto 33/1996, de 7 de junio, prevé la necesaria emisión de dictamen en estos supuestos, salvo que el mismo se recabe del Consejo de Estado.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del artículo 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 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

Inexistencia de relación de causalidad entre el resultado dañoso y el funcionamiento, normal o anormal, del servicio público de carreteras

Resulta obvio, a juicio de este Consejo Consultivo, que en la reclamación que es objeto del presente expediente se parte de un concepto verdaderamente exorbitante de la relación de causalidad que debe existir entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público de carreteras para que el primero resulte imputable a la Administración y, de consiguiente, surja la obligación de indemnizar a cargo de ésta.

La reclamante, en efecto, hace en sus escritos un impecable ejercicio de aplicación de lo que, en nuestra opinión, son los puntos de partida correctos para estimar la concurrencia de la precitada relación de causalidad como *cuestión de hecho* libre de valoraciones jurídicas, que no son otros que la denominada *teoría de la equivalencia de las condiciones* y su fórmula básica de la *condicio sine qua non*. Pero, por contra, olvida el *elemento jurídico*, que también se incluye en la expresión legal *relación de causalidad*, y que es el problema de la *imputación objetiva*, esto es, la cuestión de determinar cuáles de los eventos dañosos causalmente ligados a la conducta del responsable pueden ser puestos a su cargo, y cuáles no.

Ciertamente, para la determinación de la existencia de nexo causal entre el daño producido y la conducta que lo ha provocado, ha de partirse del concepto de causalidad que proporcionan la lógica y las ciencias de la naturaleza, y sobre el cual descansa la *teoría de la equivalencia de las condiciones*: causa es el conjunto de condiciones empíricas antecedentes que proporciona la explicación, conforme con las leyes de la experiencia científica, de que el resultado haya sucedido; condiciones que no pueden jerarquizarse, por ser cada una de ellas tan causal como las demás. La fórmula práctica que mejor se adecúa a esta forma correcta de contemplar la relación de causalidad como *cuestión de hecho* es la de la *condicio sine qua*

non: una conducta es causa de un resultado cuando, suprimida mentalmente dicha conducta, el resultado, en su configuración totalmente concreta, no se habría producido.

Partiendo de estas premisas, cabría, pues, concluir -como, en último término, hace la reclamante- que el resultado dañoso -la muerte de su esposo- se produjo como consecuencia de dos concausas igualmente relevantes y, como tales, no jerarquizables: la conducta del perjudicado (su desvanecimiento, o bien su descuido) y la inexistencia de una valla de protección en el lugar por donde el tractor se precipitó fuera de la carretera. Como es obvio, dejando las cosas así, ello conduciría a imputar el resultado dañoso también al perjudicado, lo que haría a todas luces inviables, en su íntegra cuantía, las pretensiones indemnizatorias ejercitadas en el expediente.

Hay, sin embargo, un elemento esencial que resulta preterido en la reclamación y que hace inviable por completo ésta: nos referimos a la cuestión de la *imputación objetiva*, que forma parte también -como elemento propiamente jurídico- de la relación de causalidad, y cuya consideración conduce, a juicio de este Consejo Consultivo, a la conclusión de que no existe en este caso responsabilidad alguna de la Administración, ni, por tanto, obligación alguna a cargo de ésta.

Y es que en este caso resulta aplicable, como criterio de imputación objetiva, el de la *adecuación*, conforme al cual no cabe imputar objetivamente un concreto evento dañoso a la conducta causante del mismo, cuando la producción de dicho evento habría sido descartada, como extraordinariamente improbable, por un observador experimentado que hubiera considerado la cuestión *ex ante*, en el momento en el que el dañante se dispuso a realizar la conducta que desembocó en el evento dañoso de cuya imputación se trata, especialmente cuando, como sucede en este caso, la categoría y configuración de la carretera, su señalización horizontal y protección en el lugar del accidente responden al *standard del servicio público viario* según la imagen que del mismo tiene un usuario medio.

Así, en efecto, la disposición de la carretera, en un tramo recto, con anchura y arcén suficiente, impide de todo punto imputar la responsabilidad a la Administración a la que corresponde su conservación y mantenimiento: aunque -según lo apuntado más arriba- en un plano puramente fáctico pudiera ser considerada hipotéticamente con una de las concausas del resultado dañoso, la falta de valla protectora en el tramo de carretera en que el tractor abandonó la calzada, habría sido descartada como posible causa de un resultado dañoso como el producido, en tanto que extraordinariamente improbable conforme a las leyes de la experiencia y los conocimientos técnicos en la materia, por cualquier observador imparcial y experimentado;

Ello hace absolutamente irrazonable, en el plano puramente jurídico en el que se

mueve la cuestión de la imputación objetiva, poner a cargo de la Administración el evento dañoso, aunque en el terreno de los hechos este último pueda aparecer ligado causalmente, además de a la conducta del perjudicado, a su propia conducta. Todo ello sin siquiera detenernos, por lo expuesto, en la hipótesis que plantearía en este caso una aplicación de la *teoría del riesgo normal de la vida*, es decir, la hipótesis de que, aun existiendo una valla protectora, el accidente pudiera haberse producido igualmente habida cuenta de las peculiares características constructivas de un tractor, su elevado centro de gravedad y la limitación de la altura de los vallados instalados normalmente en las carreteras.

Así pues, en conclusión, falta en este caso la imprescindible relación de causalidad en el sentido legal, por no ser posible jurídicamente imputar el daño producido al funcionamiento, normal o anormal, del servicio público de carreteras.

CONCLUSIONES

Primera

No existe relación de causalidad entre la muerte de don J.M.R.M. y el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Segunda

En consecuencia, la reclamación de responsabilidad patrimonial de doña I.E.H. ha de ser desestimada.

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