

En Logroño, a 25 de noviembre de 2010, 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. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**97/10**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas, en relación con el *Reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. P. F. S., D<sup>a</sup> S., D<sup>a</sup> G. y D.J. F. J., por daños, a su juicio, causados por la falta de señalización viaria que produjo la caída de un vehículo al Canal de Lodosa y el ahogamiento de su conductora, D<sup>a</sup> A. J. G.*

## **ANTECEDENTES DERECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Mediante escrito registrado en la Oficina Auxiliar de Registro del Gobierno de La Rioja el 6 de mayo del presente año, el Abogado D. J. F. G. V., en la representación, que acredita documentalmente, de D. P. F. S. y sus hijos, D<sup>a</sup>. S., D<sup>a</sup>. G. y D. J. F. J., plantea una reclamación de responsabilidad patrimonial del Gobierno de La Rioja, exponiendo, en síntesis, que, sobre las 18 horas del 7 de mayo del 2009, circulaba D<sup>a</sup>. A. J. G. por la carretera LR-115, dirección a Aldeanueva de Ebro, cuando, al aproximarse al p.k. 45.500, por causas desconocidas, el vehículo que conducía se salió de la calzada por el margen izquierdo, circulando por la cuneta existente en ese margen durante al menos 83 metros, hasta que el vehículo cayó en el Canal de Lodosa, que cruza la vía en ese punto. La conductora falleció por ahogamiento.

Justifica su reclamación por responsabilidad patrimonial en la falta de medidas de protección adecuadas, dirigiéndola, simultáneamente, contra el Gobierno de La Rioja, como titular de la LR 115, y contra la Confederación Hidrográfica del Ebro, como titular del Canal de Lodosa.

Acompaña a su escrito: i) copia de las Diligencias Previas 506/2009 del Juzgado de Instrucción nº 2 de Calahorra, en las que consta el informe técnico de la Guardia Civil y el

informe de autopsia de la fallecida; ii) prueba pericial médica del Dr. D. J. J. N. M.; iii) prueba pericial de reconstrucción del accidente; iv) Libro de Familia; v) solicitud de liquidación del Impuesto de Sucesiones; vi) solicitud de informe a la Dirección General de Carreteras; y vii) informe de 19 de octubre de 2009 del responsable de Área de Conservación y Explotación.

Concreta su reclamación aplicando el Anexo, vigente en el año 2009, de la Ley de Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, en las siguientes cuantías: a D. P. F. S., 115.321,27 euros; a D<sup>a</sup>. S. y D<sup>a</sup>. G. F. J., 9.610,11 euros, cada una; y, a D. J. F. J., 19.220,21 euros.

### **Segundo**

Por escrito de 25 de mayo de 2010, el Director General de Carreteras dirige al Letrado de los interesados una comunicación por la que se le informa de aspectos procedimentales (plazo para resolver y efectos del silencio) y del órgano instructor (Gestión Administrativa de la Dirección General de Carreteras del Gobierno de La Rioja).

### **Tercero**

Con fecha 26 de mayo, el Jefe de Servicios de Infraestructuras de Carreteras se dirige al Responsable de Área de Conservación y Explotación solicitando informe acerca de los siguientes extremos: i) estado de conservación y circunstancias en que se encontraba la vía; ii) descripción de la protección de la vía existente antes de que, según el reclamante, se realizaran obras en el canal de Lodosa; iii) si se tiene constancia de que hayan sido realizadas obras en el canal de Lodosa que hayan modificado la protección de la vía; y iv) señalización existente en la vía.

También se dirige, en la misma fecha, al Grupo Especial de Actividades Subacuáticas de la Guardia Civil (G.E.A.S.), a fin de que se aporten cuantos datos existan relacionados con el accidente en cuestión y, en concreto: i) descripción de las actuaciones seguidas por parte de dichos Grupos en el suceso de referencia; ii) conclusiones concretas extraídas sobre las circunstancias concurrentes en el presente asunto; y iii) cualquier otro dato que permita determinar los hechos.

Similares solicitudes de informe se dirigen, simultáneamente, a la Guardia Civil de Tráfico, a la Guardia Civil de Calahorra, a la Guardia Civil de Arnedo, al Servicio de Bomberos de Calahorra y al Parque de Bomberos de Arnedo.

Por último, se pone en conocimiento de la Correduría de Seguros A. G. y C., a fin de su traslado a Z., Aseguradora de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

#### **Cuarto**

El CEIS Rioja informa de su actuación el 7 de junio, sin referir conclusión alguna sobre la forma o circunstancias en que se produjo el siniestro; el Subsector de Tráfico de La Rioja de La Guardia Civil, en escrito de 3 de junio, se reitera en el informe técnico entregado a la autoridad judicial y que ya obra en el expediente; el informe de los G.E.A.S. de la Guardia Civil, de fecha 18 de junio, se refiere al servicio de rescate prestado, afirmando no ser su cometido determinar la causa de los hechos.

El 26 de junio, la Compañía aseguradora se dirige a la Correduría de seguros exponiendo que, estudiados todos los informes que figuran en la reclamación, entiende que el Gobierno de La Rioja no debería asumir responsabilidad en el siniestro en cuestión, al no estar suficientemente demostradas las circunstancias alegadas ni que el funcionamiento normal o anormal de la Administración pública haya sido la causa eficiente y adecuada del daño reclamado.

#### **Quinto**

El Responsable de Área de Conservación y Explotación emite el informe solicitado, el 25 de junio, en los siguientes términos:

- “Se adjunta informe realizado en fecha 19 de octubre de 2009 en relación con la protección de la vía en el Canal de Lodosa.*
- Se vuelve a reiterar que no se ha notificado a la Dirección General de Carreteras y Transportes que la Confederación Hidrográfica del Ebro haya solicitado autorización para realizar obras en la carretera y Canal de Lodosa.*
- Igualmente, no se ha realizado por parte de la Dirección General de Carreteras y Transportes ninguna intervención en dicho punto.*
- No existe señalización específica de la vía, ya que es un tramo recto de carretera y no precisa que sea instalada.*
- En cuanto al argumento de la Orden Circular 321/TYP y sus posteriores actualizaciones, se matiza que su rango de recomendaciones no indica su obligatoriedad.*
- Asimismo, se informa que el vehículo no chocó contra la barrera y, por tanto, el argumento de su contención no tiene cabida en el planteamiento. El vehículo fue por detrás de la barrera y cayó al canal invadiendo el carril contrario.”*

#### **Sexto**

Obra seguidamente en el expediente el trámite de vista y audiencia al Gobierno de La Rioja en relación con la reclamación similar a la que estamos dictaminando planteada ante el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (vía Confederación Hidrográfica del Ebro), incluyendo amplia documentación, repetición en su mayor parte de la de este expediente que se ha relacionado en los Antecedentes del Asunto que preceden.

Y, figurando un informe emitido por la C.H.E., del que pudieran desprenderse cuestiones de interés, se remite toda la documentación, con fecha 19 de julio al Responsable de Área de Conservación y Explotación, con el fin de que se emita informe sobre el particular.

Este informe es emitido en el sentido de que la Confederación, según se deduce de lo por ésta informado, había realizado obras, sin autorización de la Dirección General de Carreteras y Transportes, consistentes en reparación de daños en el Canal de Lodosa, La Rioja-Navarra, término de Aldeanueva de Ebro, en la zona de afección de la carretera y explanación de un montículo de tierra en la zona de dominio público, zona por donde cayó el vehículo al Canal. No obstante, insiste en que la caída del vehículo al Canal de Lodosa *“fue por la invasión del carril contrario, incumpliendo las normas de circulación”*.

#### **Séptimo**

Mediante sendos escritos de fecha 12 de agosto, el Jefe de Servicio de Conservación y Explotación da vista del expediente, en trámite de audiencia, al Letrado de los reclamantes, a la Correduría de Seguros y a la Confederación Hidrográfica del Ebro.

La Confederación formula alegaciones, en escrito de 25 de agosto, excluyendo su responsabilidad y, el siguiente 6 de septiembre, remite a la Consejería la Resolución del día 2 inmediato anterior por la que desestima la reclamación planteada ante dicho organismo.

No se formulan alegaciones por los interesados ni por la Compañía de Seguros.

#### **Octavo**

Con fecha 4 de octubre de 2010, el Jefe del Servicio de Infraestructuras de Carreteras emite Informe-Propuesta de resolución, cuya parte dispositiva dice:

*“Desestimar la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración presentada por D. J. F. G. V., actuando en nombre y representación de D. P. F. S., D<sup>a</sup> S. F. J. D<sup>a</sup> G. F. J. y D. J. F. J., por los hechos y fundamentos contenidos en la presente”*

#### **Noveno**

El 5 de octubre, el Secretario General Técnico de la Consejería remite la Propuesta de resolución al Director General de los Servicios Jurídicos para su preceptivo informe, el cual es emitido, en sentido favorable, el día 20 de dicho mes.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 26 de octubre de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 10 de noviembre de 2010 el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de 10 de noviembre de 2010, registrado de salida el día 11 de noviembre de 2010, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

### **Tercero**

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

## **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.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. 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, limitaba la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 euros. La cuantía ha sido elevada a 6.000 euros por Ley 5/2008.

Al ser la cuantía de la reclamación superior a dicha cifra, nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del 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**

### **Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.**

Partiendo de la base de la legislación vigente en esta materia, constituida en un prioritario plano por el artículo 106.2 de la Constitución Española y recogida 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, pueden sintetizarse así:

1º.- Efectiva realidad de un daño evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2º.- Que la lesión sufrida 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), *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 existencia de responsabilidad patrimonial en el presente caso**

En virtud de los principios generales que rigen la carga de la prueba, es indudable que corresponde al reclamante acreditar, no sólo la realidad del daño y su evaluación económica sino, además, la relación de causa a efecto entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y la producción de aquél. En este sentido, el párrafo segundo del art. 6.1 del Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, prescribe que la reclamación se acompañe *“de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante”*.

No puede negarse la existencia de un daño, por desgracia de tanta gravedad como es la muerte de un ser querido, difícilmente compensable con una indemnización pecuniaria, ni discutiríamos, en su caso, la valoración de aquél por aplicación de la Resolución de 20 de enero de 2009, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2009 el sistema para valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

Precisamente, la gravedad del daño nos ha impuesto un minucioso estudio, no sólo de los argumentos esgrimidos por los reclamantes en su escrito planteando la reclamación de responsabilidad patrimonial, sino también de todos los informes, declaraciones, croquis y material fotográfico que obran en el expediente.

Y, de ese detallado análisis, concluimos que no concurre o, al menos, no se ha acreditado el otro requisito fundamental, el de la relación de causalidad. El examen de su concurrencia exige, en primer lugar, determinar la causa o causas que explican la producción del resultado dañoso, esto es lo que reiteradamente hemos denominado *“relación de causalidad en sentido estricto”*, para lo cual no cabe sino operar conforme a la doctrina de la *condicio sine qua non*: un hecho es causa de un resultado cuando, suprimido aquél mentalmente, se llega a la conclusión de que dicho resultado, en su configuración totalmente concreta, no se habría producido.

Atendiendo a la prueba que obra en el expediente y a la objetividad e imparcialidad que hay que suponer en las apreciaciones de la Guardia Civil de Tráfico, debemos concluir que el único hecho o circunstancia que alcanza la categoría de *condicio sine qua non* es la conducta de la víctima que, interfiriendo el nexo causal, excluye la responsabilidad de la Administración.

El informe técnico de la Guardia Civil es terminante en su conclusión, al considerar causa eficiente del siniestro una *“distracción en la conducción o posible somnolencia por parte de la conductora del turismo todo terreno Suzuki Vitara, matrícula 3979-CNZ”*.

A tal conclusión llega la fuerza actuante tras un pormenorizado análisis de los datos objetivos de su inspección del lugar, circunstancias, huellas y estado del vehículo.

En cuanto a la vía, se trata de una carretera con anchura de 7 metros, (3,5 metros para cada uno de los carriles), cuyo margen izquierdo tiene cuneta herbácea, seguida de talud y descampado; tramo recto y en ascenso, buena visibilidad, ausencia de viento, pavimento seco y limpio de sustancias deslizantes u otras que hubieran podido influir en el desarrollo del accidente.

Sobre la calzada, no se observa ningún tipo de huella, ni de fricción o derrape, ni de desplazamiento por frenado, previas al punto de salida de la vía del vehículo todo-terreno. Las huellas de rodadura se aprecian en el margen izquierdo de la vía y permiten determinar el punto en que el vehículo se salió de la misma por su margen izquierdo en el sentido de su marcha y, tras chocar contra el talud herbáceo que delimita la vía por ese margen, continúa circulando fuera de ella hasta caer al Canal de Lodosa tras recorrer 53,20 metros. En los surcos dejados por el vehículo, una vez que éste se había introducido en la cuneta herbácea existente en el margen izquierdo de la vía, tampoco se observa ningún tipo de cambio de trayectoria que permita suponer que la conductora reaccionara ante esa situación e intentara incorporarse a la vía.

Ha de aceptarse, en definitiva, que resulta plenamente fundada la tesis de que la causa del resultado dañoso fue la incorrecta conducción de la víctima, bien sea por mero descuido, somnolencia o, incluso, un posible desvanecimiento no detectable en el examen de autopsia.

Cierto es que, de haber existido un vallado protector en el punto concreto por el que el vehículo cayó al canal, podría haberse evitado el fatal desenlace, tesis que mantienen los reclamantes en base al informe pericial que aportan, según el cual tal medida de seguridad viene impuesta por la Orden Circular 321/95 TYP y sus posteriores actualizaciones.

Frente a ello, como acertadamente informa el Responsable de Área de Conservación y Explotación, dicha Orden contiene recomendaciones, no impone obligaciones.

Podemos añadir que los estándares del servicio están sobradamente cumplidos con las medidas de protección de la vía existentes: doble barrera de seguridad tipo doble onda y de 1,35 m. de altura y, detrás, barandilla de contención, barrera que abarca toda la anchura del Canal de Lodosa y 12 metros lineales más en dirección a Rincón de Soto. Asimismo, en sentido perpendicular al eje de la carretera, existe una barandilla tipo 200 que protege la zona de dominio público.

Esta protección hace casi imposible la caída al Canal. Para que ocurriera, tuvo que coincidir el hecho de que la salida del vehículo de la calzada se produjera por la izquierda según el sentido de la marcha, atravesando toda la calzada, los elementos funcionales, arcén y cuneta, y 12 metros lineales por detrás de la barrera, circulando durante más de 50 metros fuera de aquélla sin que, como evidencia la ausencia de cualquier tipo de huella de derrape o frenada, intentara la conductora detener el vehículo o cambiar su trayectoria.

Es, en definitiva, la conducta de la víctima la causa del resultado dañoso, por lo que hemos de concluir que, en opinión de este Consejo, debe desestimarse la pretensión indemnizatoria ejercitada.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

No existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el daño, por lo que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. J. F. G. V., en nombre y representación de D. P. F. S. y sus hijos, D<sup>a</sup> S., D<sup>a</sup> G. y D. J. F. J..

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