

En Logroño, a 15 de diciembre de 2008, 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^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

152/08

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. J. P. M. M. frente al Ayuntamiento de Alfaro, por los daños producidos en su vehículo al colisionar con un montón de arena que se encontraba en la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El día 16 de enero de 2008, sobre las 14,25 horas, D. F. M. A. conducía el vehículo Volkswagen *Golf* matrícula xxxx-xxx, propiedad de D. J. P. M. M., por la A.de la F., de Alfaro, cuando, a la vuelta de una curva y deslumbrado por el sol, no pudo observar un montón de arena que se encontraba en medio de la calzada, depositado para la realización de las hogueras del día 18 de enero, colisionando contra el mismo.

Los hechos dieron lugar al pertinente atestado por parte de la Policía Local de Alfaro.

Segundo

El 18 de febrero de 2008, D. J. P. M. M. formula una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración frente al Ayuntamiento de Alfaro, reclamando la indemnización del importe de la reparación del vehículo. Los daños materiales se justifican con presupuesto de peritación e importan un total de 3.178,21 Euros.

Tercero

Cumplimentado el expediente en todos sus trámites, con fecha 28 de octubre de 2008, se formula la Propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los hechos señalados al no entender acreditado que los daños “ *fueron consecuencia de la imprudencia del conductor al ser deslumbrado por el sol*”.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 3 de noviembre de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 7 de noviembre de 2008 el Ayuntamiento de Alfaro a través del Excmo. Sr. Consejero de 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 7 de noviembre de 2008, registrado de salida el 10 de noviembre 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.^a 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 Euros, 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 cuales de los eventos dañosos causalmente ligados a la actuación del responsable pueden ser puestos a su cargo, y cuales 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 exigírselas.

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 aquéllo, 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 competa 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:

1. 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 que presta el Ayuntamiento de Alfaro y los daños sufridos por el reclamante. La existencia de arena 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.

Cosa distinta, y perfectamente compatible con cuanto se lleva dicho, es que también fuera causa del accidente la impericia del conductor, que, según dice, deslumbrado por el sol, no apreció la existencia de la arena en la calzada. Es evidente que, a la producción del hecho dañoso, contribuyó tal conducta, pues, ante el eventual deslumbramiento, debió extremar la precaución, lo que, dada la anchura de la calzada, le hubiera permitido sortear el obstáculo.

El montón de arena existente en la calzada y la probada impericia del conductor se integran, así, en la relación de causalidad.

2. 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 un montón de arena en la calzada sin señalización suficiente que avise del peligro se integra, sin duda, en el funcionamiento del servicio público que presta el Ayuntamiento de Alfaro en relación con las calles de la localidad. Ha de recordarse que la responsabilidad de la Administración 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.).

3. 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.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos en el vehículo del reclamante y el funcionamiento de un servicio público a cargo del Ayuntamiento de Alfaro, 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 1.589,10 Euros, que es la mitad del valor de los daños habidos, al deberse imputar también responsabilidad en la producción del resultado dañoso al conductor del vehículo.

Tercera

El pago de la indemnización ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto del Ayuntamiento de Alfaro.

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