

En Logroño, a 21 de enero de 1.999, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente este último, emite por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

1/99

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento del servicio público de carreteras promovido por D. J.C.M.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 6 de abril de 1.998, tiene entrada en la Consejería de Obras Públicas escrito de D. J.C.M., certificado en la Oficina de Correos de Tudela el 1 de abril anterior, por el que promueve lo que denomina "reclamación administrativa previa al ejercicio de acciones civiles".

Segundo-

En el citado escrito, al que se adjuntan determinados documentos, en concreto, un informe médico, factura de un centro de fisioterapia, presupuestos de reparación y ropa deportiva y copia de un comunicado de la Guardia Civil sobre la denuncia formulada por el actor, se viene, en síntesis, a indicar:

1º.- Que ,el 3 de abril de 1.997, a las 17 horas, el compareciente circulaba por la Carretera Local LR-123 conduciendo una motocicleta Honda CBR 600, matrícula [XXXX], cuando, a consecuencia de la gravilla existente a la altura del Km. 19.800, el vehículo derrapó, saliéndose de la calzada y sufriendo importantes daños materiales y, el compareciente, daños personales, por lo que se siguieron, ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de Calahorra, las Diligencias Previas 373/97 que fueron archivadas por Auto de 21 de abril de 1.997.

2º.- Se reseñan los daños efectivos sufridos por el reclamante, que cifra en 36.000 pesetas, por los servicios de un fisioterapeuta para completar su rehabilitación, 916.873 pesetas, por daños en el vehículo, y 137.483, por daños en las prendas y complementos deportivos, según el detalle que obra en la documentación adjunta.

3º.- Indica, igualmente, el reclamante que se denunció el accidente ante la Guardia Civil, así como la circunstancia de que del accidente fueron testigos "varias personas que en aquellos momentos se encontraban paseando por las inmediaciones de la carretera", ofreciendo la aportación de fotografías obtenidas al día siguiente .

4º.- Termina solicitando indemnización en las ya indicadas cantidades por los perjuicios sufridos, y otras 117.648 pesetas por 38 días de incapacidad, a 3.096 pesetas día, y 500.000 pesetas más por "secuela".

Tercero

El 29 de abril de 1.998, sin que conste escrito de su solicitud, se emite informe, por el responsable del Área de Conservación y Explotación, al Sr. Jefe del Servicio de Carreteras, enunciando la convicción de que la salida de la calzada del vehículo accidentado no se ha producido por un exceso de árido, sino por una velocidad inadecuada para este tramo de la vía, no observándose, cuando se giró la visita de inspección, signos de derrape en el pavimento de la calzada.

Al informe se adjunta otro del Jefe de Zona de Calahorra indicando que, tras los trabajos habituales de reparación de orillos hechos en ese tramo vial, no se dejaron señales ya que la gravilla era inapreciable y en el mismo orillo de la calzada. Se adjunta a este último informe el correspondiente al trabajo realizado el 1º de abril de 1.997.

Cuarto

Por Resolución de 4 de mayo de 1.998, el Director General de Obras Públicas y Transportes acuerda admitir a trámite la reclamación formulada por D. J.C., abriendo plazo al mismo para complementar su solicitud en los términos que en la resolución se contiene y para formular definitivamente su propuesta de prueba.

Quinto

Con escrito entrado en la Consejería el 29 de mayo de 1.998, el solicitante acompaña la documentación interesada, fundamentalmente la consistente en copia testimoniada de las Diligencias Previas 373/97 seguidas ante el Juzgado de Instrucción nº 2 de Calahorra.

Entre la documentación obrante en las expresadas Diligencias Previas, figura una "Diligencia de inspección ocular/actuación de la fuerza", extendida por la pareja de Servicio de la Guardia Civil en que se refleja, como resultado de la inspección ocular del lugar de los hechos, la existencia de "unos parches de reparación y encima, tapando los mismos, bastante gravilla, siendo ésta la posible circunstancia por la cual la moto, tras patinar sobre la misma, siguió una trayectoria recta, saliéndose de la carretera".

En el escrito aparece dibujado un croquis del lugar del accidente, con detalle de la ubicación de la gravilla.

Sexto

A requerimiento del Sr. Jefe del Servicio de Carreteras de 3 de junio de 1.998, motivado por la poca claridad de las fotocopias de las fotografías obrantes en las Diligencias Previas, se envían por el actor cinco fotografías originales para cuya acreditación de lugar y fecha se remite al croquis dibujado en la Diligencia a que se hace alusión en el hecho anterior y a la propia Guardia Civil.

Séptimo

Por escrito de 13 de julio de 1.998, el Sr. Director Gral. de Obras Públicas y Transportes recaba del Jefe de la 521 Comandancia de la Guardia Civil la remisión de un informe del Puesto de la Guardia Civil de Cervera del Río Alhama sobre una serie de extremos del accidente ocurrido.

El informe es cumplimentado por el Comandante del citado puesto indicando:

1º.- Que la gravilla estaba suelta, si bien formando un rectángulo definido, no esparcida irregularmente.

2º.- Que su visibilidad era escasa.

3º.- Que había una huella recta de derrape que indicaba la posible trayectoria de la motocicleta.

4º.- Que la gravilla se hallaba sobre la calzada ocupando parte de su carril derecho.

5º.- Que se desconoce la velocidad y forma de conducción del vehículo, al haber llegado la Fuerza una vez producido el accidente.

Al informe se adjunta croquis del lugar del accidente en que se reflejan la posible trayectoria del vehículo y la ubicación de la gravilla.

Octavo

El Director General de Obras Públicas y Transportes requiere del solicitante, en escrito de 29 de septiembre de 1.998, el acreditamiento formal de sus alegaciones y, en particular, de la velocidad y forma de conducción del vehículo accidentado, "*concretando la testifical a que Vd. alude*", así como diversos justificantes relativos a los importes reclamados.

El citado requerimiento fue remitido por correo certificado con acuse de recibo donde consta su recepción por el interesado el 5 de octubre de 1.998.

El requerido no formuló contestación alguna.

Noveno

El Jefe de Servicio de Carreteras, con fecha 10 de noviembre de 1.998, dirige un informe al Jefe de Sección de Asistencia Jurídica en el que, a la vista de los datos del Servicio, indica, sintéticamente:

1º.- Que se ahonda en la posibilidad de un descuido del motorista, visto el informe emitido por la Guardia Civil.

2º.- Que, ante la referencia a las condiciones de la gravilla, el accidente pudiera ser la consecuencia de frenazo del motorista.

Décimo

Mediante escrito de 11 de noviembre de 1.998, el Jefe de Servicio de Carreteras comunica al interesado la apertura de un plazo de 10 días a efectos de consultar el expediente y solicitar copias del mismo, formular alegaciones y presentar los documentos o justificantes que estimara pertinentes, conforme a lo establecido en el artículo 11 del Real Decreto 429/1.993 de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento regulador de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

El expresado escrito, con una relación adjunta de los documentos integrantes del expediente, fue notificado al interesado por correo certificado con acuse de recibo el 16 de noviembre de 1.998.

Tampoco el promovente del expediente presentó en el plazo indicado escrito alguno ante la Administración autonómica.

Undécimo

Con fecha de 7 de diciembre, se emite un amplio informe jurídico por el Jefe de la Sección de Asistencia Jurídica de la Consejería de Obras Públicas que, tras un detenido análisis de las alegaciones efectuadas, de la prueba de los hechos y su valoración y la de los daños alegados, mantiene la conclusión de que, en el contexto de las circunstancias y aspectos concurrentes en el accidente, no existe una prueba que permita mantener la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Duodécimo

En consonancia con el informe jurídico referenciado en el anterior apartado, el Jefe del Servicio de Carreteras formula el 7 de diciembre propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

Antecedentes de la consulta

Primero

La Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, por escrito registrado de entrada el día 15 de diciembre de 1998 remitió el expediente al Consejo Consultivo de La Rioja, al objeto de que emitiese el oportuno dictamen.

Segundo

Mediante escrito registrado de salida el mismo día 15 de diciembre de 1998, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió a acusar recibo del expediente, a declarar la competencia inicial del Consejo para emitir el dictamen solicitado y a considerar que la consulta reúne los requisitos reglamentariamente exigidos.

Tercero

Designado Ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para su debate y votación, en el orden del día de la sesión convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo

Es competente el Consejo Consultivo de La Rioja para la emisión del presente dictamen, de conformidad con lo previsto en el artículo 8.4.H) de su Reglamento, en relación con el artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 429/1.993, de 26 de marzo.

De conformidad con el párrafo 2 del último precepto citado, el dictamen a emitir 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

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

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 30/1.992, 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. 429/1.993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes (cfr. Dictamen 23/98, F.J. 2), pueden sintetizarse así:

1º.- Efectiva realidad de un daño evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2º.- Que la lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención ajena que pueda influir en el nexo causal.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

A tales requisitos sustantivos ha de añadirse otro de carácter formal en relación con el derecho resarcitorio que se ejercite, consistente en que el mismo no haya prescrito por transcurso del plazo legal de un año, cuyo cómputo se inicia desde la producción del hecho o acto origen del daño o la manifestación de este último, sin perjuicio de las posibles causas de interrupción de la prescripción.

Tercero

Sobre la concurrencia de requisitos formales en la reclamación presentada.

En relación con la reclamación planteada, la misma aparece presentada dentro del plazo de un año desde la ocurrencia del daño cuyo resarcimiento se pretende, al haber tenido este lugar el 3 de abril de 1.997 y presentarse aquélla en la Oficina de Correos de Tudela el 1 de abril de 1.998.

Añádase a ello la pendencia de la tramitación de unas Diligencias Previas, las núm. 16/97, que se siguieron ante el Juzgado de Instrucción núm 2 de Calahorra, con lo que no hay duda de la incoación, en plazo, del expediente de responsabilidad patrimonial, siquiera en el escrito del solicitante se aluda erróneamente a una reclamación administrativa previa al ejercicio de acciones civiles.

Lo que no parece tener excesivo sentido en un asunto como el presente, en que la inmediación a los sucesos acontecidos es fundamental al efecto de calibrar todos los extremos atinentes a la exigencia de una responsabilidad administrativa, de más fácil constatación y valoración cuanto más cercana a los hechos sea la tramitación del oportuno expediente, es que el reclamante demore hasta abril de 1.998 la formulación de su reclamación, cuando el Auto del Juzgado que sobresee provisionalmente aquellas Diligencias Previas citadas *supra*, se dicta el 23 de junio de 1.997, con lo que incide, de entrada, en un evidente descuido en la defensa de sus propios intereses que culminará, después, en la inactividad a que se aludirá con posterioridad.

Cuarto

Sobre la existencia de relación de causalidad

La primera cuestión sustantiva a analizar en todo supuesto de responsabilidad patrimonial administrativa debe ser la de la exigible relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, toda vez que, faltando aquélla, resulta innecesario analizar exhaustivamente la existencia e importe real del daño sufrido, aspecto este que no deja de ofrecer dificultades en el caso que nos ocupa.

En este punto existen en el expediente dos tesis enfrentadas:

1ª.- El reclamante sostiene que la existencia de gravilla suelta en la calzada determinó el derrape de su motocicleta y, por ende, la producción directa de los daños que reclama, producidos a consecuencia de la caída del vehículo a un barranco cercano.

2ª.- La Administración, tanto a través de sus diversos informes, como en la detenida glosa que de los mismos y de cuantos demás elementos de juicio aparecen en el expediente, lleva a cabo el Sr. Jefe de la Sección de Asistencia Jurídica de la Consejería de Obras Públicas, niega la responsabilidad administrativa al deberse los daños producidos a una defectuosa conducción llevada a cabo por el reclamante.

A la vista de las tesis contrapuestas, forzoso resulta para este Consejo analizar los datos que del expediente se deducen a fin de formular, con visos de la exigible verosimilitud, una conclusión positiva o negativa sobre la responsabilidad administrativa.

Ello no obstante, no puede olvidarse que el artículo 137.1 de la LRJAP, citada *supra*, consagra, como no puede ser de otra forma, el principio general de la no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se pruebe lo contrario; prueba que, obvio es decirlo, incumbe prioritariamente al perjudicado.

Hecha tal matización de partida, pueden ya hacerse las siguientes consideraciones:

1ª.- Es cierta e inequívoca la existencia de gravilla suelta en algunas zonas de la calzada. Pero no menos cierto es que tal gravilla se encontraba embreada, lo que acredita su inicial ligazón con el terreno, por lo demás delimitado al rectángulo en que se concretaba el parcheo.

2ª.- Es cierta, con visos de alta probabilidad, la circunstancia de que existía sobre la gravilla una huella recta de derrape. Pero tampoco es menos cierto que, al tratarse de una huella recta y según el sentido de la marcha, aquella parece obedecer a un frenazo dado por el conductor en el momento de entrar en la curva pues, si se hubiera tratado

de un derrape "normal" en el proceso de toma de la curva, parece más lógico que tal derrape hubiera causado la caída de la moto sobre la calzada, dejando huellas de su desplazamiento sobre la misma.

3ª.- Todo ello obliga a considerar existente una duda más que razonable sobre la decisiva influencia que en la producción del evento dañoso tuvo la forma de conducción del vehículo o la misma desatención del conductor, pues basta contrastar la longitud de vía en que se realizaron tareas de parcheo (P. Km. 19 al 20) con el punto en que se produce el accidente (P. Km. 19.800) para concluir afirmando que el conductor tuvo ocasión de advertir al menos 200 ms. antes del punto indicado -u 800, según fuera la dirección de su marcha-, que se habían realizado esas tareas que siempre pueden determinar la existencia de gravilla en algún lugar para ajustar su conducción en cuanto a velocidad y atención especial, a las concretas circunstancias de la carretera.

En síntesis, no puede achacarse con la deseable evidencia que el servicio de conservación de carreteras, entre cuyas misiones está, con toda obviedad, el arreglo de sus desperfectos, sea responsable de los daños sufridos por cualquier conductor, sin más que demostrar que, de algún modo, un parcheo normalmente practicado haya podido influir en un accidente, sino que es preciso acreditar que dicha circunstancia haya sido la causa directa y necesaria del mismo.

Por ello no puede entenderse, en el presente supuesto, que se haya acreditado esa relación de causa a efecto que conduce a desvirtuar la presunción general de inexistencia de responsabilidad administrativa.

Y tal circunstancia hace más inexplicable la ausencia de un mayor esfuerzo probatorio del actor que, tras enunciar la presencia de varios testigos del accidente, que tal vez hubieran podido desplazar en su favor la apreciación del Consejo Consultivo acerca de la responsabilidad administrativa concurrente en el accidente sufrido, no materializa después tal probanza.

Igualmente, sorprende la no remisión de los justificantes acreditativos de la realidad de los daños sufridos, siquiera faltando una prueba convincente de la responsabilidad de la Administración, tal extremo resulta irrelevante.

En suma, entiende este Consejo Consultivo que no se ha acreditado mediante las oportunas pruebas la existencia de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños que se dicen causados al reclamante.

Tal apreciación conduce, de suyo, a la necesaria consecuencia de que es innecesario entrar en más consideraciones acerca de la cuantía resarcible por el concepto de daño sufrido.

Todo ello lleva a la conclusión de que la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada por D. J.C.M y que formula el Sr. Jefe del Servicio de Carreteras se considera plenamente ajustada a Derecho.

CONCLUSIONES

Primera

No se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio regional de carreteras y el daño producido a la persona, ropa y vehículo del reclamante.

Segunda

La propuesta de acuerdo desestimatorio de la reclamación formulada por D. J.C.M. es conforme a Derecho.

Este es nuestro Dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados en el encabezamiento.