

En Logroño, a 21 de Febrero del 2001, reunido en su sede provisional el Consejo Consultivo de La Rioja, con la asistencia de su Presidente D. Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros D. Pedro de Pablo Contreras, D. Jesús Zueco Ruiz, Don Antonio Fanlo Loras y D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, que actúa como ponente, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

10/01

Correspondiente a la consulta formulada por Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de servicio público de carreteras promovido por Dn.R.D.L, en representación de Dn. V. F.A., por daños ocasionados al vehículo Citroën ZX, matrícula LO-XXX, propiedad de éste.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Por escrito de fecha 25 de noviembre de 1999, dirigido a la Consejería y registrado de entrada el siguiente 3 de diciembre, Dn.R.D.L, en nombre y representación de Dn. V.F.A., plantea reclamación por los daños sufridos por el vehículo propiedad de éste, marca Citroën ZX, matrícula LO-XXX, cuando circulando el día 27 de julio de 1999, sobre las 19,30 horas, por la carretera de Fuenmayor a Navarrete (LR.137), a la altura de Bodegas M., al cruzar un gran charco sobre la calzada, se vió sorprendido por un aluvión de agua y barro, procedente de la ladera situada a su derecha, que bloqueó el motor e inmovilizó el vehículo, que hubo de ser retirado por la grúa.

Cita como testigos, el guarda de Bodegas M. y el conductor de la grúa que acudió a rescatar el vehículo, acompañando factura de reparación de Talleres B. de Logroño y fotocopias del D.N.I. del propietario-conductor, de los permisos de circulación y de conducir, de la póliza de seguros y de la I.T.V.

El importe de la factura asciende a 543.751 pesetas, cantidad a la que se concreta la reclamación.

Segundo

Mediante escrito de 9 de diciembre de 1999, el Jefe de Servicio de Carreteras de la C.A.R. comunica a Dn.R.D.L información procedimental correspondiente a su reclamación, requiriéndole para que, en el plazo de diez días, *“proponga las pruebas que estime pertinentes, concretando los medios de que pretenda valerse, o en otro caso no será admitida a tramite su reclamación”*.

Tercero

Mediante escrito de fecha 21 de diciembre de 1999, con registro de entrada el mismo día, Dn.R.D.L propone, como medios de prueba, la documental consistente en los aportados con el escrito inicial y testifical de Dn. JL. S.L., Guarda Jurado de Bodegas M., y del titular o legal representante de grúas R., empresa que retiró el vehículo del Sr. F.A. tras el accidente, señalando el domicilio de ambos testigos.

Cuarto

El Jefe de Servicio de Carreteras, por escrito de 14 de febrero del 2000, declara no pertinente la testifical propuesta, en consonancia, según se dice en dicho escrito, con lo establecido en el artículo 9 del Real Decreto 429/1993, de 26 de Marzo, ofreciendo al solicitante la posibilidad de aportar a las actuaciones un documento fehaciente que contenga declaración de autenticidad de los testigos propuestos dentro del plazo de 30 días, sobre datos referentes a la ocurrencia del accidente y, en particular, sobre si fueron testigos del accidente presenciando el momento del mismo o intervinieron posteriormente auxiliando al reclamante, haciendo la reserva de que *“la no emisión o recepción en plazo de los documentos en cuestión, implica que se tendrán por no acreditados en el procedimiento los hechos alegados por parte de la reclamante”*.

Quinto

Dn.R.D.L presenta el siguiente día 15 de marzo escrito al que acompaña declaración jurada del testigo Dn. JL. S.L. y solicita, a la vista de la declaración de éste de que, antes de ocurrir el accidente, por advertir la peligrosidad de la situación creada, había avisado a la Guardia Civil, se inste del Puesto de dicho Cuerpo de Navarrete la información oportuna al respecto.

Sexto

El Jefe del Servicio de Carreteras adopta, con fecha 31 de marzo del 2000, el acuerdo cuyo texto transcribimos seguidamente:

“Habiéndose recibido en esta Dirección General con fecha de registro de entrada de 17 de Marzo de 2000 la proposición de prueba relativa a requerimiento al Puesto de la Guardia Civil de Navarrete sobre información del accidente sufrido por D. V.F.A. se le comunica que dicha actuación puede ser aportada directamente a estas actuaciones por la reclamante dada su “disponibilidad” para ella en cuanto interesada y que su aportación atañe al acreditamiento de sus alegaciones, que conforme a los principios que rigen la carga de la prueba en esta materia le incumbe a ella no a la Administración reclamada. Que esto no obstante conviene a las obligaciones de esta Administración el impulsar el trámite del procedimiento a su cargo y proveer a la práctica de la prueba formulada por los interesados, lo que en este caso conduce a tramitar la petición de la reclamante ante la Guardia Civil, pero ha de hacerse la reserva de que la no emisión o recepción en plazo de los documentos en cuestión, implica que se tendrán por no acreditados en el procedimiento los hechos alegados por parte de la reclamante”.

Y, en la misma fecha, el Director General de Obras Públicas y Transportes dirige al Capitán Jefe del Subsector de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil en Logroño la siguiente petición de información:

“Esta Dirección General tramita expediente administrativo que D.R.D.L en nombre y representación de D. V.F.A. ha instado reclamando a la Administración Pública la indemnización de los daños ocasionados en accidente de circulación, ocurrido el día 27/7/99 en la carretera de Fuenmayor a Navarrete (a la altura de Bodegas M.) por medio de escrito y documentación complementaria que se acompaña, entre la que se encuentra la referente a la declaración jurada de D. J.L.S.L., vigilante jurado de Bodegas M. en la que manifiesta que el citado día advirtió a la Guardia Civil del Puesto de Navarrete.

En vista de la necesidad que tenemos de puntualizar determinados extremos del accidente para mejor proveer a la resolución administrativa de la reclamación, ruego a VI que se sirva disponer que la Guardia Civil del Puesto de Navarrete, nos remita informe, en base a los datos de que disponga sobre el accidente en cuestión, sobre los siguientes extremos a considerar: Lugar del accidente, causa del mismo, estado de la calzada, acumulación de agua en el lugar del accidente, visibilidad para los usuarios de la carretera, velocidad y forma de conducción del vehículo accidentado, intervención de la fuerza instructora en el accidente”.

Séptimo

El Subdirector de La Rioja de la Agrupación de Tráfico contesta a la anterior petición de información mediante escrito de fecha 10 de abril del 2000, en el que se informa que, consultados los libros-registro de accidentes, no consta en los mismos haber tenido conocimiento del citado accidente, añadiendo que fuerza del Puesto de Nalda, que tenía patrulla el día en que ocurrió, se había trasladado al lugar de los hechos, anotando en su

Papeleta de Servicio la novedad de la existencia del agua y barro en la calzada, no haciendo mención de dicho accidente.

Octavo

Con fecha 16 de mayo del 2000, el Jefe del servicio de carreteras da traslado de la reclamación de responsabilidad patrimonial al jefe de la Sección de Conservación y Explotación para que emita informe sobre el accidente, fijando un plazo para la emisión del informe de diez días.

Noveno

El 30 de junio siguiente se emite el informe solicitado, informe que describe el lugar de los hechos, reseñando que el firme de la calzada está en perfectas condiciones y las cunetas de evacuación de las aguas están en perfecto estado de conservación y mantenimiento, y concluye afirmando que *“el aluvión de agua y barro objeto (?) del incidente, desde el punto de vista de la Administración, es un hecho fortuito e imprevisible y no controlable desde la conservación y mantenimiento de las carreteras”*.

Décimo

Por escrito de fecha 22 de agosto del 2000, se da trámite de audiencia al solicitante, poniendole de manifiesto el expediente y concediendole un plazo de diez días para formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Undécimo

Dn.R.D.L, mediante escrito de 11 de septiembre del 2000, registrado de entrada en la Delegación del Gobierno en La Rioja el mismo día, formula alegaciones y adjunta, a efectos ilustrativos, cita de tres sentencias, una del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja y dos del Tribunal Supremo.

Decimosegundo

Obra a continuación en el expediente escrito de fecha 18 de octubre del 2000 dirigido por el Ayudante de Maquinaria y Comunicaciones de la Consejería al Jefe del Servicio de Carreteras, en el que aquél informa, suponemos que en respuesta al escrito de éste de fecha 16 de mayo anterior, referido en el antecedente fáctico octavo, sobre la factura de reparación acompañada al escrito iniciador de la reclamación, en el sentido de excluir una serie de repuestos, por no corresponder a la avería que supuestamente afectó al coche por entrada de agua y lodo al motor, y de minorar quince horas del total facturado, por entender asimismo que tampoco se correspondían con la avería.

Decimotercero

Con fecha 29 de diciembre del 2000, el Jefe del Servicio de Carreteras elabora propuesta de resolución, en la que, considerando la concurrencia de culpa del perjudicado y el informe aludido en el antecedente que precede, reduce el importe de los daños imputables al siniestro a 408.520,- pesetas y la responsabilidad de la Administración Pública a la mitad de esta cifra, es decir, a 204.260,- pesetas.

Decimocuarto

El día 29 de diciembre del 2000 el expediente fue remitido a informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. El 22 de enero del 2001 se informa favorablemente la propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Mediante escrito registrado de entrada en este Consejo de 2 de febrero del 2001, la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, solicita la emisión de dictamen sobre este expediente con remisión del mismo.

Segundo

Por escrito registrado de salida con fecha 5 de febrero, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo acusó recibo de la consulta formulada, declaró provisionalmente la misma bien efectuada y la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la sesión allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y contenido del Dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el 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.

El art. 8.4 H) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por el 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 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.

Es indudable, sin embargo, que este Consejo puede también emitir su opinión y juicio sobre el procedimiento administrativo, como presupuesto necesario para dictaminar, en el fondo del asunto, sobre los extremos referidos en dicho artículo. Y, en este caso concreto, el procedimiento administrativo merece algún comentario crítico que haremos en el siguiente fundamento de derecho.

Segundo

Sobre el procedimiento administrativo instruido.

A.- Declaración de no pertinencia de la prueba propuesta.

Hemos de referirnos, en primer lugar, a la declaración de no pertinencia de la prueba testifical propuesta que contiene el acuerdo del Jefe de Servicio de Carreteras, de fecha 14 de Febrero del 2000, referido en el cuarto de los antecedentes de hecho, a nuestro entender totalmente infundado y, lo que es más grave, causante de indefensión al contener la reserva de tener por no probados los hechos alegados en el supuesto de no presentar, en el plazo de treinta días, documento fehaciente que contenga declaración de autenticidad de los testigos propuestos.

Pretende el dicho acuerdo fundar su declaración de impertinencia en el artículo 9º del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, regulador del procedimiento en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, según el cual, *“el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada”*, precepto

coincidente con el artículo 80.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Entendemos, en efecto, que este precepto no permite fundar el acuerdo adoptado, sino que, más bien, es vulnerado por éste. En efecto, la prueba propuesta ni es innecesaria, pues entendemos es la adecuada para acreditar circunstancias que concurrían en el lugar y momento del siniestro, ni mucho menos manifiestamente improcedente. Tampoco puede considerarse motivada la resolución, sino que pretende sustituir la prueba propuesta por el interesado, testifical, por otra de naturaleza distinta, cual es la declaración jurada o documento fehaciente que contenga, declaración de autenticidad de los testigos propuestos que, según reiteradísima jurisprudencia, tienen carácter de prueba documental.

No es lógico exigir al interesado que, en sustitución de la prueba propuesta, aporte un documento fehaciente que contenga la declaración de autenticidad de los testigos, pues, sobre suponer un costo que el administrado no tiene por qué asumir, resulta contrario a la práctica forense, en la que lo habitual es que la prueba documental privada y la pericial se ratifiquen por testimonio. Siendo ello, además, fórmula que ofrece mayores garantías para las partes por la posibilidad que ofrece a la parte contraria, en este caso la Administración reclamada, de hacer repreguntas.

No es muy afortunada, tampoco, la expresión al menos confusa, contenida en la resolución comentada, que transcribimos literalmente: *“dado que la aportación de prueba incumbe su realización efectiva al reclamante”*. Confunde, sin duda, carga de la prueba, que evidentemente incumbe al reclamante, con proposición y práctica, esta última responsabilidad de la Administración.

Similar crítica merecen el acuerdo y petición de información que hemos transcrito en el sexto de los antecedentes del asunto. En el primero, porque se incurre en los mismos defectos y confusión ya denunciados. Y, en ambos, porque queda patente que se ha mal interpretado la proposición de prueba que hace el solicitante. Lo que éste pide, ante la declaración del testigo de que, antes de ocurrir el accidente, advirtió a la Guardia Civil del peligro existente, es que la Guardia Civil informe sobre este hecho, el de que había sido avisada y, en su caso, actuaciones llevadas a cabo.

No se pide que la Guardia Civil informe sobre el accidente, por la sencilla razón de que el reclamante era consciente de no haberse practicado actuación alguna (ayuda en carretera, atestado...) en relación al mismo. Es lógico, por tanto, el resultado de la prueba que hemos sintetizado en el antecedente séptimo del asunto.

B.- Informe del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación.

Independientemente del retraso en la emisión del informe que, solicitado el 16 de mayo del 2000, es emitido el siguiente 30 de junio, con claro incumplimiento del artículo 10.2 del Real-Decreto 429/1993, de 26 de marzo, lo consideramos incompleto en tanto en cuanto no alude al posible embalsamiento o gran charco que probablemente fue la causa principal del accidente. Contiene además, una calificación jurídica, “*hecho fortuito e imprevisible*”, impropia de un informe técnico, aunque sin mayor trascendencia, ya que la propuesta de resolución no excluye la responsabilidad de la Administración.

C.- Informe del Ayudante de Maquinaria y Comunicaciones.

Este informe, que, evidentemente, responde a la misma solicitud que el anterior, es emitido con aún mayor retraso, con la gravedad de que, en esta ocasión, se infringe una norma procedimental causando indefensión al reclamante.

Es emitido, en efecto, el 18 de octubre del 2000, cuando el procedimiento es puesto de manifiesto al representante del interesado el 22 de agosto anterior y éste formula sus alegaciones el 11 de septiembre.

Según dispone el artículo 11.1 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, la puesta de manifiesto ha de hacerse una vez “*instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución*”.

Que la extemporánea emisión e incorporación al expediente del referido informe produce indefensión, es evidente. En base a tal informe, la Administración reclamada pretende minorar en 135.231,- pesetas los daños consecuencia del accidente, sin que al reclamante se le haya dado vista del repetido informe ni, por lo tanto, haya tenido la oportunidad de contradecirlo.

En consecuencia, entiende este Consejo Consultivo que el informe en cuestión, no puede ser tenido en cuenta, prevaleciendo la presunción de que todos los repuestos que hubo que sustituir en la reparación efectuada tras el accidente habían resultado dañados como consecuencia de éste, presunción avalada por el hecho de que el vehículo hubiera pasado la I.T.V. cuatro meses antes de acaecer el siniestro.

O, en otro caso, procedería declarar la nulidad de lo actuado con posterioridad a la incorporación al procedimiento del informe y poner de manifiesto éste al reclamante,

concediéndole nuevo término para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime convenientes (párrafo 2º del citado artículo 11.1 del Reglamento procedimental).

Tercero

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 30/1992, 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 (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.

4º.- Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Parece clara la concurrencia de estos requisitos en el supuesto sometido a dictamen de este Consejo, como reconoce expresamente la propuesta de resolución, lo que nos libera de mayores consideraciones.

Ahora bien, pretende la dicha propuesta minorar la responsabilidad de la Administración autonómica en un doble sentido: en primer lugar, reduciendo la cuantificación de los daños consecuencia del accidente en 135.231,- pesetas, importe de los repuestos y tiempo de trabajo que considera no corresponden a efectos del siniestro; y, en segundo, por entender existe concurrencia de culpa del perjudicado en la producción el evento dañoso, dividiendo por mitad la diferencia, hasta el total importe de la factura de reparación.

Rechazamos la primera reducción pretendida por las razones que han quedado expuestas en el apartado C) del precedente fundamento jurídico.

Y, en cuanto a la segunda, cuyo rechazo anticipamos, merece un más detenido comentario.

La supuesta concurrencia de culpa del perjudicado supone atribuir a su conducción el carácter de causa que, concurriendo con el funcionamiento normal o anormal del servicio público autonómico de carreteras y a un mismo o similar nivel de eficiencia, determina la producción del resultado dañoso.

Como se expuso en nuestro Dictamen 41/1999, de 20 de diciembre, *“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”.

En el caso sometido a nuestro Dictamen, se pretende corresponsabilizar al propietario conductor del vehículo por no actuar con la diligencia debida por no adecuar la velocidad a las condiciones meteorológicas con el objeto de poder detener el vehículo al advertir la corriente de agua y barro, considerando infringió las obligaciones genéricas de los artículos 9 (conducir con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño), 11 (estar en todo momento en condiciones de controlar el vehículo) y 19 (adecuar la velocidad a las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación) del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

En el expediente de responsabilidad patrimonial que dictaminamos no existe prueba alguna que permita deducir, ni siquiera por vía indiciaria, que el conductor del vehículo infringió esas obligaciones genéricas, difíciles de interpretar, además, en su aplicación a este

caso concreto. Cabe dudar, en efecto, si dada la circunstancia que provocó el siniestro, la existencia de un gran charco y corriente de agua y lodo, era aconsejable ir a 10 ó a 40 Kms./hora. La única precaución que hubiera evitado la avería era la detención del vehículo antes del charco, precaución no exigible desde el momento en que no es perceptible la profundidad del mismo y no es previsible que, en una carretera cuyo firme esté en perfectas condiciones y las cunetas de evacuación de las aguas en perfecto estado de conservación y mantenimiento, según informa la Sección de Conservación y Explotación, pueda producirse una acumulación de agua y barro que llegue al motor del vehículo.

Entendemos, en definitiva que la conducción del propietario del vehículo no alcanza la naturaleza de “*causa*”, según la doctrina antes transcrita de nuestro Dictamen 41/1999.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el daño causado, 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 543.751 pesetas.

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

**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**



DICTAMEN

10/01

**SOBRE EL EXPEDIENTE DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR EL
FUNCIONAMIENTO DE SERVICIO PÚBLICO DE CARRETERAS
PROMOVIDO POR DN.R.D.L, EN REPRESENTACIÓN DE DN. V.F.A., POR
DAÑOS OCASIONADOS AL VEHÍCULO CITRÖEN ZX, MATRÍCULA LO-
XXX, PROPIEDAD DE ÉSTE**