En Logroño, a 5 de abril de 2.001, 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 Espert Pérez-Caballero y D. Jesús Zueco Ruiz que actúa como ponente, emite por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN
18/01

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 21 de mayo de 1.998, tiene entrada en la Consejería de Obras Públicas escrito de D. J.C.M. en que presenta reclamación por los daños ocasionados al vehículo de su propiedad Fiat Tipo matrícula LO-XXX , a consecuencia del accidente sufrido el 9 de enero de dicho año en la carretera autonómica LR-208, punto Kilométrico 1,5, "*como consecuencia de las obras que se estaban realizando en dicha vía, sin señalización alguna, y por la existencia de gravilla en la calzada"*.

Cifra su reclamación en 1.063.567 pesetas resultado de sumar el valor venal del vehículo, según tasación pericial que adjunta, más un 50% de dicha cantidad por la pérdida de utilidad y compensatorio de la necesaria sustitución de dicho vehículo.

Segundo

En fecha 8 de junio se emite informe por el responsable del área de conservación y explotación de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes, en el que se indica que el 9 de enero de 1.998 se hizo un pequeño bacheo selectivo en la carretera LR-208, PK. 1,550, obra en la que no se produce acumulación de materiales sueltos. El informe al que se adjunta un croquis de situación, concluye con la manifestación de su autor de que entiende que la salida de la carretera "*es debido a un exceso de velocidad*".

Tercero

En escrito de 26 de junio, el Jefe del servicio de carreteras comunica al interesado que, de no acreditarse sus imputaciones, se procedería a la inadmisión y archivo de la reclamación.

Por el interesado se contesta al requerimiento con nuevo escrito de 7 de julio en el que entiende cumplidos del requisitos legales la solicitud del inicio del procedimiento de reclamación, cuya iniciación solicita en el suplico.

Previo informe jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería, en que se entiende que la solicitud debe ser inadmitida por no cumplir con lo preceptuado para dar lugar a la iniciación del procedimiento, el Director General de Obras Públicas y Transportes dicta el 17 de septiembre resolución en la que se deniega la apertura del procedimiento de resarcimiento de daños al no existir un razonable principio de acreditación de la producción del accidente ni de su relación con el Servicio Público, inadmitiendo a trámite la reclamación de D.J.C.M.

Cuarto

Frente a la expresada inadmisión se interpone por el interesado recurso contencioso-administrativo que da lugar a los Autos 1045/98 seguidos ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, y que concluyen con Sentencia de 30 de junio de 2.000 estimando el recurso y declarando el deber de la Comunidad Autónoma de La Rioja de resolver la petición del actor en sede administrativa, al entender que el recurrente había realizado todas las actuaciones necesarias para determinar o no la existencia de responsabilidad patrimonial.

Quinto

En ejecución de dicho fallo, la Excma. Sra. Consejera de Obras Públicas resuelve el 9 de octubre de 2.000 la admisión a trámite del escrito de reclamación y el recibimiento a prueba del expediente por el trámite general de los artículos 6 y siguientes del Reglamento aprobado por R.D. 429/1.993, de 26 de marzo, encomendando el desarrollo de las actuaciones procedimentales a la Dirección General de Urbanismo y Vivienda, siquiera por nueva resolución de 30 de octubre se rectifica tal designación a favor de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes.

Sexto

Notificada la inicial resolución de 9 de octubre al interesado, se presenta por este escrito de proposición de prueba en que se solicita documental y pericial. Entre la primera figura la valoración del automóvil siniestrado que se fija por perito técnico en 619.000 pesetas y una serie de fotografías del lugar del siniestro y del vehículo afectado, así como testimonio del ramo de prueba tramitado en los Autos del recurso contencioso-administrativo 1045/98, a instancia del recurrente.

Séptimo

Por resolución de 30 de octubre, el Director General de Obras Públicas acuerda la incorporación al procedimiento de la prueba documental aportada por el reclamante y la práctica de nuevas diligencias probatorias, recabando, igualmente, tras las actuaciones procedentes, el informe preceptivo del Servicio de Carreteras de la Dirección General.

En el día señalado al efecto comparece en la Consejería el testigo D. C.A.G.F., uno de los declarantes en el período probatorio seguido en los Autos del recurso contencioso-administrativo, haciéndolo, asimismo, el reclamante D. J.C.M., quien aportó nuevas fotografías del lugar del accidente, así como copia de las actuaciones seguidas en la pieza probatoria del recurso contencioso-administrativo y de los escritos de demanda y conclusiones firmados por su representación letrada.

Octavo

Con fecha 12 de diciembre de 2.000 el Sr. Jefe de la Sección de Asistencia Técnica emite informe en el que, considerando no probada la relación de causalidad entre la existencia de gravilla y el accidente ocurrido, se entiende que este último se debió al modo inadecuado de

tomar la curva; y, en orden al daño producido, éste se considera que ascendería a 555.000 pesetas según la tabla de precios medios de venta aprobada por Orden de 24 de diciembre de 1.997.

Noveno

El 19 de enero de 2.001 se emite, asimismo, un informe técnico por el responsable del área de Conservación y Explotación en que se sostiene ser la conducta del conductor la única causante del accidente sobre la base fundamental del incumplimiento por el mismo de las normas contenidas en los artículos 9, 11 y 19 del Texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (R.D. Legislativo 339/1.990, de 2 de marzo) y partiendo de la circunstancia de que las obras de bacheo estaban señalizadas y no existe prueba alguna que demuestre la existencia de gravilla en la calzada.

Décimo

Puesto de manifiesto lo actuado al Sr. C.M., por el mismo se formuló el 8 de febrero de 2.001 el consiguiente escrito de alegaciones insistiendo en la existencia de gravilla y la falta de señalización de las obras, por lo que considera que la única causa del siniestro fue el defectuoso funcionamiento del servicio encargado de las obras y de mantener la seguridad de la vía. El escrito termina cifrando en 694.000 pesetas el daño producido, a incrementar con el valor de afección comprensivo de la pérdida de la utilidad y compensatorio de la sustitución del vehículo.

Undécimo

Con fecha de 14 de febrero de 2.001 se solicita de la Dirección General de los Servicios Jurídicos el pertinente informe jurídico previo al dictamen del Consejo Consultivo, remitiéndose a tal efecto el expediente administrativo en cuyo último folio figura la propuesta de resolución desestimatoria firmada por el Jefe de Servicio de Carreteras el 9 de septiembre de 1.999 (?), siendo emitido dicho informe en escrito de 27 de febrero de 2.001, y en el que se entiende, por las circunstancias y pruebas obrantes en el expediente, que el conductor no actuó con la diligencia debida, siendo causa concurrente del accidente la falta del control del vehículo, debido sin duda a la excesiva velocidad con la que tomó la curva, lo que conduce a la exoneración de cualquier responsabilidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 2 de marzo de 2001, registrado de entrada en este Consejo el 12 de marzo de 2001, la Excma. Sra. Consejera de Obras Públicas , Transportes, Urbanismo y Vivienda, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 13 de marzo de 2001., registrado de salida el día 14 de marzo,. 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 la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Designado ponente el 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 señalada.

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.

En este sentido, es evidente que el escrito inicial de la reclamación se presentó dentro del año siguiente a la ocurrencia del daño, siquiera la indebida inadmisión administrativa del mismo, declarada así en la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, ha determinado una más que notable demora en la tramitación de la reclamación.

Tercero

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 éste que no deja de ofrecer dificultades en el caso que nos ocupa.

En este aspecto sostienen las partes enfrentadas dos criterios opuestos:

1º.- El reclamante entiende que la existencia de gravilla en la calzada, resultado de un bacheo parcial sin señalizar, fue la causa inmediata y única de la salida del vehículo de la calzada.

2º.- La Administración, en cambio, entiende que el accidente se debió exclusivamente a la defectuosa conducción del vehículo, fundamentalmente concretada en una excesiva velocidad al tomar una curva.

Ante la contraposición de las tesis mantenidas, resulta forzoso a este Consejo analizar los datos que el expediente ofrece a fin de sentar una razonable conclusión positiva o negativa de la responsabilidad administrativa.

Los datos del expediente suscitan las siguientes consideraciones:

1º.- Nos hallamos ante un accidente ocurrido durante la noche del 9 de enero, hacia las 9 horas.

2º.- El único testigo, presuntamente presencial del accidente, D. C.A.G.F. afirma que circulaba a unos 50 ms. detrás del vehículo accidentado, tras manifestar que aquel derrapó en la curva en la que, dice, había gravilla, afirma, sin embargo, que no recuerda cómo se desplazó el vehículo ni si se salió del carril hasta que terminó fuera de la carretera.

3º.- En la carretera habían realizado labores de parcheado parcial de la rodadura el mismo día de ocurrencia del siniestro.

4º.- El accidentado, que reconoce que normalmente un vehículo al salirse de la carretera se sale por la parte izquierda, aunque él se salió por la derecha, afirma no recordar cuándo circuló por la carretera de ocurrencia del siniestro por última vez.

5º.- El perito que intervino en el recurso contencioso-administrativo afirma en su informe que el motivo de la salida de la vía fue el exceso de velocidad y no un problema de gravilla en la calzada, pues aunque la gravilla hubiera sido "promotora" del siniestro, de circular el vehículo a velocidad moderada, se hubiera podido controlar sin ningún problema.

6º.- Sólo como posibilidad admite tanto el perito como el testigo que no compareció en el expediente administrativo D. J.R.P., que fuera la gravilla la causa directa del accidente.

A la vista de todo ello y sobre la base de que sólo la circunstancia acreditada de que exista una relación indubitada entre la lesión y el funcionamiento del servicio público pueden permitir afirmar la existencia de responsabilidad administrativa no bastando con nuevas conjeturas e hipótesis sin probanza adecuada, entiende este Consejo Consultivo que 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, justamente en el punto del accidente hubiera tenido lugar alguna actuación concreta de dicho servicio, o incluso 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.

Muy al contrario, en este caso la realización reciente del parcheo, con independencia de su falta de señalización, probablemente innecesaria una vez terminadas las labores del mismo, conducen a la convicción de que, de existir gravilla, ésta por sí sola no tuvo la virtualidad suficiente para producir un irreparable derrape del vehículo, que lógicamente hubiera determinado su salida por el lado izdo. de la calzada, sino a lo sumo una pequeña afectación de la conducción que pudo haberse evitado circulando con un vehículo de cuatro ruedas, de haberlo hecho a la velocidad adecuada, sin que el único testigo presencial del accidente, que poco podría apreciar dadas las circunstancias de la hora en que ocurrió aquel y su misma posición y la de la curva en que se produjo la salida del vehículo, nos permitan deducir lo contrario.

Tal apreciación conduce, de suyo, a la necesaria consecuencia de la innecesariedad de entrar en mayor detalle argumental acerca de la cuantía del daño causado al reclamante.

CONCLUSIONES

Única

No se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio autonómico de carreteras y el daño producido al vehículo del reclamante, siendo ajustada a Derecho la propuesta de acuerdo desestimatorio de su reclamación.

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

CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA

DICTAMEN

18/01

EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRETERAS PROMOVIDO POR D.J.C.M.