

En Logroño, a 12 de septiembre de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

48/02

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D^a A.L.M..

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D^a A.L.M., mediante escrito presentado en el Registro General del Gobierno de La Rioja el 10 de enero de 2002, solicitó a la Consejería de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja, se hiciera cargo de los daños sufridos a consecuencia de un accidente sufrido cuando circulaba en bicicleta y que relata de la forma siguiente:

“El 11 de agosto de 2001, cuando circulaba con otras personas en la carretera LR-415, punto kilométrico 12,8, en el término de Posadas, caí al suelo como consecuencia de penetrar una de las ruedas en uno de los grandes baches existentes en la calzada en aquel punto, perdiendo la consciencia y siendo conducida hasta un centro sanitario en ambulancia.”

Acompañó a su solicitud los siguientes documentos:

- Fotocopia de las fotografías de la pista forestal.
- Atestado instruido a causa del accidente por la Guardia Civil.
- Factura sobre daños materiales.
- Partes de enfermedad y baja.

Los daños se cuantifican en 11.034, 23 euros, si bien, en escrito posterior (de fecha 4 de febrero de 2002), dicha cifra se rectifica por la interesada, que los fijó definitivamente en la cantidad de 10.670,23 euros, al haber computado mal en un principio los días reales de baja.

Segundo

Con fundamento en que el punto kilométrico donde ocurrió el accidente corresponde a una pista forestal y no a una carretera, la Consejería de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda remitió el expediente a la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, por entender era esta última la competente para tramitar y resolver aquél. El escrito de remisión tuvo entrada en el Registro de la segunda de las Consejerías citadas el 17 de enero de 2002.

A fin de comprobar la circunstancia alegada por la Consejería de Obras Públicas, con fecha 5 de febrero de 2002 se solicitó informe al Servicio de Montes de la Dirección General del Medio Natural.

Tercero

Mediante Resolución de fecha 7 de marzo de 2002, del Consejero de Turismo y Medio Ambiente, se admite a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Cuarto

El Servicio de Montes de la Dirección General del Medio Natural emitió el informe aludido en el antecedente segundo con fecha 15 de mayo de 2002. En dicho informe se concluye que, efectivamente, el lugar en el que tuvo lugar el accidente se sitúa en una vía que tiene la condición de pista forestal.

Quinto

Tras el oportuno trámite de audiencia a la interesada, en el que esta no realizó alegación alguna, por el instructor del expediente se formula propuesta de resolución, de fecha 30 de julio de 2002, en la que se concluye que la reclamación de D^a A.L.M. debe ser desestimada.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Por escrito fechado el 6 de agosto de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 16 de agosto de 2002, el Excmo. Sr. Consejero Turismo y Medio Ambiente remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 16 de agosto de 2002, registrado de salida el día 20 de agosto de 2002, 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

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 del Dictamen del Consejo Consultivo.

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en el artículo 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja (reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública), así como en el art. 12.2.G) de nuestro Reglamento Orgánico (Decreto 8/2002, de 24 de enero) y art. 12.1 del Reglamento de los Procedimientos de Administración Pública en materia de Responsabilidad Patrimonial (R.D. 429/1.993 de 16 de marzo).

Segundo

Examen de la relación de causalidad y de los criterios de imputación

objetiva.

Como con reiteración ha venido sosteniendo este Consejo Consultivo, la determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración requiere el examen separado de los siguientes elementos:

a) En primer lugar, ha de quedar probada de la existencia de un daño, que debe ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

En el caso que nos ocupa no cabe dudar de la real existencia de tal daño, como tampoco de que el mismo reúne los requisitos legalmente exigidos para que sea indemnizable por la Administración. A la vista de la prueba aportada por la interesada, no hay tampoco inconveniente para asumir la cifra indemnizatoria por ella reclamada.

b) Admitida la existencia del daño, y su carácter de legalmente indemnizable, procede, en segundo lugar, determinar las concretas causas que explican que ese daño ha tenido lugar. Es lo que en otros dictámenes hemos llamado la ***relación de causalidad en sentido estricto***, que, como hemos explicado con reiteración, no es un concepto jurídico, ni en su determinación intervienen conceptos jurídicos, sino que es un concepto lógico y experimental, a resolver con los criterios que proporcionan la lógica y las ciencias de la naturaleza.

En el caso a que se refiere el presente dictamen, y a la vista de los datos obrantes en el expediente, ha de concluirse que la caída, y el consiguiente el resultado dañoso, se produjo por la introducción de una rueda de la bicicleta de montaña que conducía la perjudicada en un bache existente en la pista forestal por la que circulaba. Obviamente, la introducción de la

rueda en dicho bache ha de ligarse causalmente a la actuación de la perjudicada, que guiaba la bicicleta, y la existencia misma del bache en la calzada a la actuación de la Administración, a la que corresponde el mantenimiento y la conservación de las pistas forestales.

c) Fijado todo lo anterior, procede analizar después la concurrencia de los criterios **de imputación objetiva** del resultado dañoso a los sujetos a los que causalmente —en el examen de la estricta relación de causalidad— aparece ligado (que en este caso, según lo dicho, son la propia perjudicada y la Administración), esto es, de los criterios, estos sí estrictamente jurídicos, que sirven para determinar cuáles de los eventos dañosos causalmente ligados a la actuación de dichos sujetos pueden ser puestos a su cargo y cuáles no.

Como hemos dicho en otros dictámenes, esos criterios de imputación objetiva pueden ser **positivos** (afirmadores de la responsabilidad al sujeto de que se trate) y **negativos** (que niegan o excluyen tal responsabilidad).

Como es evidente, el esencial criterio positivo de imputación objetiva del resultado dañoso a la Administración que utiliza nuestro ordenamiento no es otro que el de que dicho daño sea **consecuencia** del funcionamiento normal o anormal de un servicio público.

Mas —y esto es básico para la resolución del presente expediente— este esencial criterio positivo de imputación objetiva requiere que exista una razonable conexión entre el daño y el servicio público prestado por la Administración, de modo que no cabe apreciar responsabilidad de ésta cuando aquél se produce fuera del ámbito propio de la prestación del servicio. A ello se refiere, en último término, la distinción de que se han valido la doctrina del Consejo de Estado y la propia jurisprudencia contencioso-administrativa al hablar de daños producidos **a consecuencia** del funcionamiento de un servicio público o simplemente **con ocasión** de la prestación del mismo: de los primeros responde la Administración, pues en ellos concurre el básico criterio positivo de imputación objetiva que la ley contempla; de los segundos no, pues en ellos falla ese criterio positivo de imputación.

En nuestro caso, resulta ineludible partir del hecho de estar plenamente acreditado en el expediente que el lugar en el que ocurrió el accidente era una pista forestal (que presta servicio al Monte de Utilidad Pública núm. 66, perteneciente al Ayuntamiento de Ezcaray), y no una carretera. A partir de ahí debe concluirse, a nuestro juicio, que el criterio positivo de imputación falla al producirse el daño por utilizar la perjudicada la pista forestal para un uso deportivo o recreativo, por completo ajeno al ámbito que es propio del servicio que mediante dicha vía se presta y para el que fue construida.

d) La conclusión ya alcanzada en el apartado anterior de este fundamento queda ratificada si contemplamos el problema desde la perspectiva de la conducta de la perjudicada, que, como hemos indicado al referirnos a la relación de causalidad en sentido estricto, es indudablemente la otra causa concurrente en la producción del daño, sin la cual este, en su configuración totalmente concreta, no se habría producido.

Pues bien, desde este punto de vista se alcanza la conclusión de que el daño ha de ser asumido en este caso por la propia víctima, no sólo por aplicación de los criterios generales **ex** artículo 1.902 Cc. (puesto que, siendo evidente el estado de la pista forestal y la existencia de

reiteradas señales de peligro, el resultado dañoso es sin duda imputable a su propia impericia en el manejo de la bicicleta), sino incluso porque, según reiterada jurisprudencia de la Sala 1.^a del Tribunal Supremo, al decidir voluntariamente la realización de una práctica deportiva se asume el riesgo que comporta su desarrollo y, para hacer responder a otro, ha de demostrarse inequívocamente la culpa de éste (cfr., entre otras, las sentencias de 22 de octubre de 1992 —Ar. 8399—, 24 marzo 1996 —Ar. 2244—, 27 abril 1998 —Ar. 3262—, 16 octubre 1998 —Ar. 8070— o 14 abril 1999 —Ar. 3140—). Y aquí, tanto conforme a estos criterios generales de índole civil, cuanto aplicando los específicos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, no hay modo alguno de derivar hacia ésta una responsabilidad que, por lo indicado, compete en exclusiva a la propia víctima.

Tercero

Algunas consideraciones sobre aspectos formales relativos a la tramitación del procedimiento.

En otro orden de cosas, este Consejo Consultivo, cree oportuno llamar la atención, de nuevo, sobre el trámite de admisión e inicio de estos expedientes de responsabilidad.

El inicio del procedimiento se produce desde el momento en que el escrito del interesado tiene entrada en el Registro General (en este caso, el 20 de febrero de 2002), de acuerdo con la interpretación del art. 42.3.b) de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y del art. 78.1 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de régimen jurídico del Gobierno y la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Ese es el día **a quo** de cómputo del plazo para resolver y notificar, que es de seis meses (art. 13.3 del Real Decreto 429/1993). Por esa razón es incorrecta la praxis mantenida y de la que se hace eco el título de la Resolución 110, de fecha 7 de marzo de 2002, del Consejero de Turismo y Medio Ambiente, por el que **se inicia** el expediente, pues, éste se ha iniciado desde el momento de la entrada en el Registro General.

En buena práctica administrativa esa Resolución inicial es innecesaria. Todo lo más, debiera limitarse a admitir a trámite la solicitud, en el sentido del art. 6.2 del citado Real Decreto 429/1993 (esto es, de que en principio, el escrito reúne los requisitos de forma y de fondo), señalando expresamente en la misma que el procedimiento se considera iniciado desde tal fecha (la de entrada en el Registro General), indicando al interesado el plazo final para resolver y notificar y el sentido del silencio administrativo. Pero esa actuación es innecesario que se formalice mediante una Resolución del Consejero, bastando una simple comunicación del responsable de tramitar el procedimiento. Sí que sería admisible, en cambio, la adopción de una Resolución para la inadmisión, por razones de forma o fondo.

Por lo demás, en los expedientes de responsabilidad patrimonial no es necesario nombrar instructor y secretario, práctica que ha podido estar influida por el procedimiento sancionador, pero que en aquellos no tiene sentido.

CONCLUSIONES

Única

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D^a A.L.M., al no concurrir el criterio legal positivo de imputación objetiva de la responsabilidad a la Administración de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

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