En Logroño, a 18 de marzo de 2003, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, 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, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

24/03

Correspondiente a la consulta trasladada por la 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 D. R.S.I..

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Don R.S.I., mediante escrito datado en Miranda de Ebro el 5 de julio de 2002, que tiene entrada en el Registro de la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja el 5 de julio de 2002, presenta solicitud de reclamación de responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños sufridos en el vehículo de su propiedad, consistentes en reventón de cubierta y abollamiento de la llanta.

Tales daños se produjeron el día 2 de julio de 2002, a las 20'30 horas, como consecuencia de la existencia de un bache hondo y grande en la carretera de Tirgo a Sajarra, antes de llegar al kilómetro 2, bache que se encontraba sin señalizar. Señala que "***habiéndonos dirigido al día***

siguiente, 3 de julio, al lugar del bache para sacar unas fotos y encontrándolo ya tapado, fuimos al Cuartel de la Guardia Civil de Casalarreina que nos acompañaron al lugar y tomaron datos..”

Adjunta la factura de reparación de los daños por importe de 161,92 euros, correspondiente a la sustitución de las dos ruedas delanteras.

Segundo

El Director General de Obras Públicas y Transportes dicta Resolución el 3 de septiembre de 2002, por la que resuelve iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial e informar al interesado sobre diversos extremos exigidos por la normativa aplicable (que la entrada de la reclamación ha tenido lugar el 5 de julio de 2002; que se tramitará por el procedimiento general establecido en los arts. 4 y siguientes del R.D. 429/1993, de 26 de marzo que el plazo para resolver es de seis meses y que, si no se dicta resolución expresa, se entenderá desestimada la reclamación).

Ese escrito es debidamente notificado por el Servicio de Correos y Telégrafos el 9 de septiembre de 2002.

Tercero

El día 4 de septiembre de 2002, el Jefe del Servicio de Carreteras requiere a los mandos de la Guardia Civil del Subsector de Tráfico que le remitan la información correspondiente a la actuación del Puesto de Casalarreina en relación con los hechos referidos.

Cuarto

Ese mismo día, requiere igualmente al Jefe de Sección de Conservación y Explotación para que emita informe sobre la posible existencia del bache en la carretera citada, luego tapado.

Quinto

El 17 de septiembre de 2002, tiene entrada escrito de remisión del Atestado “a prevención” instruido por accidente de circulación por el Puesto de la Guardia Civil de Casalarreina. En dicho atestado se da cuenta, en lo que ahora interesa, de los siguientes extremos:

- a) Que se produjo a las 20'30 horas del día 2 de julio de 2002, en el Km 1'200 de la LR-301, cuando circulaba por dicha carretera y había un bache, produciéndole daños en la llanta y cubierta delantera derecha.
- b) Que, como manifestación del conductor figura: ***“que, circulando por la LR-301, Km. 1'200, había un bache que no he visto y he estropeado la llanta y cubierta delantera derecha”***.
- c) Como probable causa del accidente señala: ***“dicho accidente ocurrió el día 2 de julio de 2002 y estas Diligencias se hicieron el día 3/7/02 y el presunto bache se encuentra tapado”***. Dicha Diligencia es firmada por la Fuerza actuante a las 21'30 horas del día 3 de julio de 2002.

Ninguna evidencia existe en el Atestado que ponga de relieve que la Guardia Civil inspeccionó el lugar donde supuestamente se produjo el accidente.

Sexto

El día 26 de noviembre de 2002, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas señala, en relación con la existencia de bache en la carretera Tirgo-Sajazarra: ***“que en el lugar de la reclamación, P.K. 2+000 de la carretera LR-301, se ha realizado el bacheo de una pequeña superficie de dicha carretera. Comprobados así mismo los partes del Servicio de Conservación, éstos indican que el día 3 de julio de 2002 estuvieron bacheando pequeños deterioros del pavimento en la carretera mencionada”***.

Séptimo

El Jefe del Servicio de Carreteras, mediante escrito de 29 de noviembre de 2002, notificado el 11 de diciembre, da trámite de audiencia al interesado con indicación de los documentos que integran el expediente de responsabilidad.

Octavo

Con fecha 24 de enero de 2003, el Jefe del Servicio de Carreteras suscribe la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación ***“al no existir nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el accidente”***. De la fundamentación jurídica interesa destacar, ahora, los siguientes extremos:

- a) Señala que ***“aunque en el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas queda constancia de la existencia de dicho bache, éste no prueba la existencia de un nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo”***.
- b) Recuerda la obligación del conductor de adecuar la velocidad del vehículo a las características y circunstancias concurrentes en cada momento del estado de la vía.
- c) Señala que ***“no queda probado que el accidente ocurriese en ese punto ni tenemos constancia de la existencia de testigos presenciales del mismo. El atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico de Casalarreina se realizó el día siguiente al del accidente, en él consta que el bache estaba tapado. No conocemos la climatología del día del accidente ni el estado de la carretera. Tampoco queda constancia en el Atestado de la velocidad a la que circulaba el vehículo. De este modo, si la velocidad era la adecuada al estado de la vía, podía haber esquivado el bache y evitar los daños ocasionados. Lo anterior permite afirmar que no hay un nexo causal entre la actuación de la Administración y los daños sufridos, ya que estos son producidos por falta de diligencia del reclamante”***
- d) Afirma que el sistema de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas no las convierte en aseguradoras universales de todos los riesgos (Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998).

Noveno

El Secretario General Técnico de la Consejería mediante escrito de 30 de enero de 2003, a través de Correos y Telégrafos (de fecha 5 de febrero de 2003) remite el expediente a la Dirección de los Servicios Jurídicos para su informe, que se cumplimenta y registra de entrada el 25 de febrero de 2003 en sentido favorable a la propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 27 de febrero de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 6 de marzo de 2003, la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda 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 6 de marzo de 2003, registrado de salida el 7 de marzo de 2003, 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 y ámbito 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. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja y el art. 12.G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Públicas.

Nuestro 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 público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del caño 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 primer lugar, por el artículo 106.2 de la Constitución Española y, en el plano legislativo ordinario, por la regulación contenida 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:

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

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

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

4.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Tercero

La responsabilidad de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen: insuficiencia de la prueba aportada.

Como ha venido señalando con reiteración este Consejo Consultivo, es innegable que 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. En no distinguir adecuadamente estas dos facetas estriban la mayor parte de los problemas con que se encuentran quienes han de aplicar las normas que en nuestro ordenamiento consagran la responsabilidad de la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En los referidos dictámenes, se advierte que no es en la negación de la relación de causalidad con introducción subrepticia del requisito de la culpa, donde radica la solución del creciente incremento de reclamaciones presentadas por los ciudadanos contra la Administración, sino en el correcto discernimiento de los criterios de imputación objetiva. Unos, ***positivos*** (el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) y otros, ***negativos*** plasmados en criterios legales expresos (fuerza mayor; inexistencia del deber jurídico de soportar el daño producido; riesgos del desarrollo), o que pueden inferirse del sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, tal como ha sido aplicado por la jurisprudencia y la doctrina legal del Consejo de Estado (estándares del servicio; distinción entre daños producidos ***a consecuencia*** del funcionamiento de los servicios públicos y ***con ocasión*** de éste; el «riesgo general de la vida»; la «causalidad adecuada», etc.).

En el presente caso, a juicio de este Consejo —y tal como hemos expresado ya en varios dictámenes anteriores—, no queda suficientemente acreditado que el daño fuera consecuencia de la existencia de un bache en la carretera. De acuerdo con nuestro sistema legal de responsabilidad patrimonial de la Administración, la prueba de la relación de causalidad en sentido estricto entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo corresponde al perjudicado. Y, en el presente caso, no ha aportado al procedimiento pruebas suficientes de la realidad de la causa (que los daños del vehículo se produjeran por la existencia de un bache en la calzada, con determinación precisa del lugar donde se encontraba) ni los servicios administrativos en la actuación instructora han podido corroborar este extremo

En efecto, la realidad del accidente se basa en la exclusiva declaración del perjudicado ante la Guardia Civil del Puesto de Casalarreina al día siguiente de producirse el mismo. No hay constancia alguna en el Atestado que permita deducir que la Fuerza actuante se trasladara al lugar de los hechos. Como quiera que el particular se dirigió al lugar del accidente para tomar unas fotos del bache y lo encontró tapado es en ese momento cuando acude a la Guardia Civil y esta redacta el Atestado, por tanto a partir, de las simples manifestaciones del perjudicado. El valor probatorio del mismo debe ser relativizado.

El lugar exacto del supuesto bache tampoco ha quedado suficientemente precisado. El interesado, en su escrito de reclamación, señala que se encontraba ***“antes de llegar al kilómetro 2”***; el Atestado de la Guardia Civil habla del lugar del accidente ***“a la altura del km. 1’200”*** y; en el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas, se indica que en el ***“P.K. 2+000 de la carretera LR-301 se ha realizado el bacheo de una pequeña superficie de dicha carretera”*** ***“pequeña superficie”*** que, presumiblemente, pudiera corresponder al supuesto bache causante del accidente, como confirman los partes de trabajo del Servicio de Conservación, pues el día 3 de julio de 2002 ***“estuvieron bacheando pequeños deterioros del pavimento en la carretera mencionada”***.

Pero nada hay seguro sobre ello. El perjudicado debió solicitar el mismo día del accidente la presencia de la Guardia Civil de Tráfico en el lugar del accidente para que dejara constancia de las condiciones de la carretera y de la realidad del supuesto bache.

Existe, pues, una insuficiente prueba de la existencia del bache supuestamente causante del daño. Y este extremo basta por sí mismo para desestimar la reclamación, sin necesidad de

adentrarse en la discutible interpretación de las causas de imputación subjetiva que hace el instructor del procedimiento cuando se refiere a la “falta de diligencia del reclamante”, cuando tampoco hay dato alguno en lo actuado que corrobore la supuesta conducción inadecuada del perjudicado, que deduce por el simple resultado lesivo del vehículo.

La razón de la desestimación es, por tanto, que **“no se acredita la existencia de nexo de causalidad directo y preciso entre el funcionamiento de los Servicios Públicos y los daños producidos”**, como dice el informe de los Servicios Jurídicos, sin necesidad de concluir **“que la causa inmediata del accidente se debe a la falta de diligencia del conductor”**.

Por lo demás, el daño alegado (cubierta delantera derecha y abolladura de llanta) no se corresponde con el justificado, pues factura presentada corresponde al cambio de las dos ruedas delanteras.

Cuarto

Algunas consideraciones formales.

Este Consejo Consultivo reitera, una vez más, la necesidad de adecuar las actuaciones de instrucción del procedimiento a las exigencias legales. En este sentido debemos resaltar:

-Que la Resolución de 3 de septiembre de 2002 no es de inicio del procedimiento, sino, en su caso, de admisión a trámite, pues el inicio se ha producido el 5 de julio de 2002, cuando ha tenido entrada en el Registro la solicitud del perjudicado. Por lo demás, no se ha justificado por qué se ha producido un retraso de prácticamente dos meses en comunicar ese extremo, que debe cumplimentarse en el de diez días, de acuerdo con el art. 42.3 párrafo segundo de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

-No hay justificación alguna para que la propuesta de resolución se dicte el 24 de enero 2003, superando el plazo para resolver que concluía el 5 de enero de 2003.

-Debe corregirse la equívoca certificación inicial relativa a **“expediente de responsabilidad patrimonial tramitado por D. R.S.I.”**, pues es obvio, que se refiere a **“expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D. R.S.I.”**.

CONCLUSIÓN
Única

No ha quedado acreditada en el procedimiento que exista relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal del servicio de carreteras de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y los daños producidos en el vehículo propiedad de D. R.S.I., por lo que es ajustada a Derecho la propuesta de resolución que desestima la reclamación.

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