

En Logroño, a 10 de octubre 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^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

69/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja seguido a instancia de M. MUTUALIDAD, por los daños materiales producidos en el vehículo de su asegurado, el Sr. G.G., marca Peugeot-406, matrícula XXX, cuando al circular por la carretera autonómica LR-115, a la altura del kilómetro 13, colisionó con dos rocas que cayeron a la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 9 de enero de 2003 es registrado de entrada, en la Consejería, escrito del representante de M. Mutualidad, el Sr. B.C., solicitando el inicio de un expediente administrativo para exigir responsabilidades patrimoniales a la Administración Autonómica, en relación con los daños materiales ocasionados al turismo del asegurado, el Sr. G.G., cuando al circular el día 31 de octubre de 2002 por la carretera autonómica LR-115 a la altura del punto kilométrico 13, entre las localidades de Santa Eulalia Somera y Arnedillo, colisionó con dos rocas que cayeron a la calzada desde el lado derecho. La solicitud es firmada tanto por el representante de la aseguradora como por el asegurado, titular del vehículo siniestrado, el Sr. G.G..

Acompaña a este escrito, la documentación adjunta que pasamos a desglosar:

- el permiso de circulación expedido por la Jefatura Superior de Tráfico de Navarra,
- la documentación técnica del turismo,
- la tarjeta de inspección técnica y las fechas de las inspecciones periódicas,
- el D.N.I. del Sr. G.G.,
- la póliza del contrato de seguro suscrito entre M. Mutualidad y el Sr. G.G.,
- el informe emitido por los Guardias Civiles destinados en el puesto de Arnedo, en relación con el siniestro, firmado el 27 de noviembre de 2002, y
- el informe técnico de valoración de los daños suscrito por perito, que asciende a 722,20 euros.

Segundo

Mediante escrito de 14 de enero de 2003, el Director General de Obras Públicas y Transportes requiere al reclamante para que proceda a la subsanación y mejora de su solicitud, en el plazo de diez días y con apercibimiento expreso de que la falta de atención al mismo lleva implícita la terminación anormal del expediente por desistimiento. En particular, se le exige que aporte en el plazo conferido a tal efecto, mejora de su solicitud, las facturas o recibos originales y firmadas con recibí emitidas por el taller que efectuó la reparación, en las que se detallen las cantidades abonadas por cada concepto y el importe total.

En este mismo escrito se da satisfacción a las exigencias impuestas por el artículo 42.4 de la Ley 3071992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante, LRJ-PAC), en concreto en lo relativo a los plazos de duración del procedimiento y los efectos de la falta de resolución expresa.

Tercero

El 22 de enero de 2003, por parte de la Aseguradora se da respuesta al requerimiento mostrando sus

dificultades para aportar las facturas de reparación del turismo. Es el 25 de febrero de 2003, cuando se satisface íntegramente el referido requerimiento mediante la aportación de la factura emitida por el concesionario de Peugeot, A., SA, ascendiendo a un total de 722,20 _.

Cuarto

El 7 de marzo de 2003, el Jefe de Servicio de Carreteras de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes dirige oficio al Capitán Jefe del Subsector de Tráfico de la Guardia Civil, para que informe, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración Autonómica, sobre los siguientes extremos:

- Constancia del accidente, así como si se remitió informe de dicho suceso a dicha Dirección General, y
- Observancia directa del suceso por los agentes en el mismo momento de su producción, o si la presencia de la Guardia Civil en el lugar de los hechos fue consecuencia del aviso que se dio al puesto de Arnedo.

El Capitán Jefe del Subsector dio respuesta el día 14 de febrero de 2003, expresando que, tras el examen de los Libros-Registros de accidentes, no consta el ocurrido el día 31 de octubre de 2003, en la carretera LR-115, a la altura del p.k. 13, entre las localidades de Santa Eulalia Somera y Arnedillo.

Quinto

El 6 de marzo de 2003, el Jefe del Servicio de Carreteras solicita del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras para que emita el correspondiente informe, el cual es evacuado con fecha de 25 de marzo del presente, y en que de forma rotunda, tras una exposición sucinta de los hechos, se afirma que, ***“La causa del accidente entendemos que es debida a no circular a una velocidad moderada, y según las recomendaciones hechas de conformidad con las características y condiciones de la vía, y sobre todo sabiendo que está en una zona de montaña, señalizada con peligro de desprendimientos”.***

A dicho informe se le une un reportaje fotográfico sobre el lugar exacto donde se encuentra el kilómetro 13, donde dice el reclamante que se produjo el desprendimiento, que corresponde con la travesía del pueblo de Arnedillo, existiendo edificaciones a ambos lados de la carretera, y las relativas a las señales de peligro por desprendimientos existentes en los dos márgenes de la vía, una en el p.k. 13+885 en el margen izquierdo y otra, en el p.k. 13+345 en el margen derecho.

Sexto

Por escrito de 6 de mayo, el Jefe del Servicio de Carreteras da vista del expediente, concediendo un plazo de quince días al reclamante, para formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes, dando así satisfacción al trámite de audiencia.

Séptimo

La Aseguradora M., por escrito de 21 de mayo, solicita copia del informe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio de Carreteras y del escrito del Subsector de Tráfico de la Guardia Civil. Ambos le son remitidos con fecha de 2 de junio de 2003, mas no formulan alegaciones ni se presente documento o justificante alguno, decayendo en el trámite de audiencia.

Octavo

Con fecha de 27 de junio de 2003, el Jefe de Servicio de Carreteras formula informe-propuesta de resolución del expediente de responsabilidad patrimonial nº 2/03 , proponiendo, "***DESESTIMAR la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración presentada por D. J.L. G.G. y por Don L. B.C., en nombre de M. Mutualidad, al no existir nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el accidente***".

Noveno

El 14 de agosto, el Secretario General Técnico de la Consejería interesa el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que es evacuado el 26 de agosto en sentido favorable a la propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de indemnización de daños.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 9 de septiembre de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 11 de septiembre de 2003, el Excmo. Sr. Consejero de Viviendas, Obras Públicas y Transportes 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

Mediant e escrito de fecha 12 de septiembre de 2003, registrado de salida el mismo día, 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

Asignad a la ponencia a la Consejera señalada 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 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 artículo 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja y el artículo 12. 2, 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 artículo 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.

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: valoración 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.).

Resulta esencial en la imputación objetiva, la existencia de prueba suficiente y bastante sobre la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal de la Administración Autonómica, en el caso, que se informa, en la correcta conservación, mantenimiento y salvaguarda de la vía cuya titularidad ostenta. Pues bien, en el expediente administrativo, existe prueba una traída a instancia del reclamante y otra, acopiada por el órgano instructor, cuya valoración se muestra, a juicio de la informante, dispar y contradictoria.

En primer lugar existe un informe a prevención emitido por dos Agentes de la Agrupación de la Guardia Civil de Tráfico de Arnedo (10ª Zona), emitido a requerimiento de M., en el que dichos agentes de la autoridad, debidamente identificados afirman haber sido testigos directos del suceso en los siguientes términos: “***Que el día treinta y uno de octubre de 2002, sobre las veintidós cincuenta horas la patrulla de la Guardia Civil compuesta por los Agentes arriba indicados, se encontraba de servicio circulando por la LR-115, entre las localidades de Santa Eulalia Somera y Arnedillo (La Rioja), y que a unos 50 metros delante de dicha patrulla, un vehículo marca Peugeot 405 (sic) color blanco y matricula XXX.***

Cuando dicho vehículo circulaba por el kilómetro 13 de la mencionada carretera, se observa que caen dos rocas, la primera de grandes dimensiones, desde el lado derecho de la calzada. Impactando la primera de ellas en la calzada, justo delante de dicho vehículo, el cual pasa por encima de la misma; y la segunda roca impacta también en la calzada, junto al lado derecho del vehículo”.

Resaltan en este informe dos puntos importantes, primero que es emitido casi un mes con posterioridad a los hechos, y segundo, que no reúne las formalidades propias de un informe oficial, únicamente contiene el sello de la 10ª Zona de la Guardia Civil en La Rioja. En efecto, la condición de funcionarios de quienes narran allí los hechos, y la evidencia de resultar testigos directos, requeriría dar un mayor grado de fiabilidad, que la que le ha concedido a este informe, el órgano instructor del expediente. Ante la evidencia del siniestro, la redacción de los hechos y la cualidad de autoridades de quienes suscriben, hubiera sido preciso que en la instrucción procedimental, se hubieran exigido aclaraciones o al menos ratificación a los

Agentes actuantes, pues de seguir su versión, variaría el sentido de la propuesta de resolución elevada ahora, a este Consejo Consultivo.

Esta documental entra en contradicción con el informe evacuado por el Sr. Jefe de Servicio de Carreteras, al que adjunta un reportaje fotográfico sobre el punto kilométrico en cuestión, y en particular, escudando una eventual responsabilidad patrimonial de la Administración, en la existencia de señales de peligro por desprendimientos, y en la impericia del conductor, por no adaptar su conducción a las circunstancias de la vía. Como ya hemos afirmado en otras ocasiones, la mera existencia de señales indicadoras de peligro no exoneran de responsabilidad a la Administración, salvo que concurren criterios de imputación negativa, como la fuerza mayor o la propia culpa de la víctima, circunstancias éstas que no se aprecian en el expediente, pues no se advierte ni en el informe del Jefe de Servicio de Carreteras ni en el reportaje fotográfico, que existieran señales indicadoras de limitaciones de velocidad.

Es evidente la contradicción documental indicada, por lo que a nuestro juicio, debería oficiarse a la 10ª Zona de la Guardia Civil y en especial, a los dos agentes informantes para que se ratifiquen en el informe obrante en el folio 7, pues resulta trascendental para el esclarecimiento de los hechos.

CONCLUSIÓN

Única

Del contenido del informe a prevención emitido por dos Guardias Civiles que presenciaron el accidente, se deduce la existencia de un nexo causal entre los daños producidos y el funcionamiento normal o anormal del servicio público, mas con carácter previo a la resolución, se muestra preciso exigir ratificación de los Agentes informantes.

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

