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. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

70/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno de La Rioja, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D^a S.C.D. actuando en nombre y representación de D. D.T.M., en relación a los daños sufridos en el vehículo de su propiedad, matrícula XXX, al circular por la carretera LR-131 y colisionar con unas piedras que se encontraban en su carril de circulación.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 29 de enero de 2003, por D^a. S.C.D., en representación de D. D.T.M., se presenta escrito en solicitud de responsabilidad patrimonial contra la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transporte, en reclamación de la cantidad de 821,50 €, por los daños sufridos en el vehículo XXX propiedad de su representado, el día 5 de diciembre de 2002, cuando al circular por la carretera LO-131 a la altura del punto kilométrico 1,200, colisionó contra varias piedras que se encontraban en su carril de circulación, procedentes de un desprendimiento de tierras.

A la citada reclamación se adjuntaba la siguiente documentación:

- Permiso de circulación del vehículo AUDI 100 2.5 TD a nombre del Sr. T.M.

- Atestado a prevención realizado por la Guardia Civil de Tráfico con destacamento en Logroño, en el que se hace constar la existencia de desprendimientos de piedras a causa de las lluvias, y su ubicación en parte del carril por el que discurre el vehículo.
- Factura de Talleres Mecánicos P. por importe de 821,50 _ importe de los daños sufridos por el vehículo que se centran en la rueda delantera derecha.

Segundo

En fecha 7 de febrero de 2003, se requiere a la firmante del escrito la subsanación de la falta de acreditación de la representación con la que dice actuar, así como se le exige la aportación de una serie de documentos tales como los siguientes:

- Fotocopia compulsada de la tarjeta de inspección técnica de vehículos, en vigor en la fecha del siniestro.
- Declaración suscrita por el afectado, en la que manifieste que no ha sido indemnizado por compañía o mutualidad de seguros, ni por cualquier otra entidad pública o privada como consecuencia del accidente sufrido o en su caso, indicación de las cantidades recibidas.
- Fotocopia compulsada de la póliza de seguros que amparaba la circulación del vehículo y fotocopia compulsada del recibo de pago de la prima de la anualidad correspondiente al momento del siniestro.
- Peritación extendida por perito colegiado en la que se certifique que los daños sufridos en el vehículo se han producido por impacto del mismo con las piedras.
- Indicación de si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas.

Ambos requerimientos son cumplimentados mediante escritos de fechas 18 y 20 de febrero de 2003, aun cuando el requerimiento de la documentación añadida causa cierta extrañeza, pues mientras no se acredite la representación todavía no se admite a trámite la reclamación y por otra parte la documentación exigida en unos casos resulta irrelevante a los fines del expediente de responsabilidad patrimonial y por otra parte se está exigiendo un desembolso económico añadido al administrado, al exigir la aportación de dictámenes periciales y fotocopias compulsadas.

Tercero

En fecha 8 de marzo de 2003, notificado el día 10 del mismo mes, se vuelve a requerir a la firmante del escrito inicial, la fotocopia compulsada de la póliza del seguro del vehículo y el dictamen pericial. A su vez con fecha 14 de marzo el Jefe de Servicio de Carreteras, da traslado al Jefe de Sección de Conservación y Explotación la reclamación interpuesta, solicitando el informe precedente.

Cuarto

En fecha 19 de marzo de 2003, se presente nuevo escrito por la S^a C., al que se adjunta por una parte copia de la póliza de seguro y por otra parte Informe Pericial de valoración de los daños, por importe de 733,77 _ y un anexo, según el cual el perito considera que los daños del vehículo al sido ocasionados al impactar con unas piedras que se encontraban en la carretera.

Quinto

En fecha 25 de marzo se emite el informe por la Sección de Conservación y Explotación el cual indica que en la zona existen colocadas señales de peligro desprendimientos en los puntos kilométricos 0,878 y 1, 480, sin que exista constancia de que en la fecha de producirse el accidente hubiese avisos de desprendimientos ni por parte de los servicios de vigilancia ni por parte del SOS-Rioja.

Sexto

En fecha 20 de abril de 2003, se notifica a la S^a C. el trámite de audiencia pública, constando un fax remitido en fecha 24 del mismo mes en el que se solicita la remisión del informe de la Sección de Conservación y Explotación, lo que se

lleva a efecto en fecha 6 de mayo. No consta la cumplimentación posterior por parte de la reclamante del trámite de alegaciones.

Séptimo

Con
sta en el expediente informe-propuesta de resolución de fecha 26 de mayo, que propone la desestimación de la reclamación interpuesta, por no existir nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el hecho lesivo.

Octavo

En
fecha 24 de junio, se acuerda solicitar informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que se evacua en fecha 17 de julio mostrando conformidad con la propuesta de resolución.

Antecedentes de la Consulta

Primero

Pr
escrito de 9 de septiembre de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 11 de septiembre de 2003, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, 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

Med

iante 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

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 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, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública, lo que igualmente reitera el artículo 12.g) de nuestro Reglamento Orgánico y Funcional, aprobado por Decreto 8/2002 de 24 de Enero.

En cuanto al contenido del 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 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

La responsabilidad de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen.

En materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, el sistema legal actualmente vigente, que viene constituido por los arts. 106.2 CE y 139.3 LPAC, centra el fundamento del sistema en la necesidad de preservar todo daño no buscado, ni querido, ni merecido, por la persona lesionada que, sin embargo, resulte de la actuación administrativa. Quedan de este modo encuadrados dentro de los daños indemnizables, no sólo los ilegítimos consecuencia de una actividad culpable de la Administración o de sus funcionarios, supuesto comprendido dentro de la expresión “funcionamiento anormal de los servicios públicos”, sino también los daños sufridos por una actividad perfectamente lícita, lo cual supone la inclusión de los daños causados involuntariamente o, al menos, con una voluntad incidental y no directa de causarlos y, en definitiva, los resultantes del riesgo que supone la existencia misma de ciertos servicios o la forma en que estos están organizados, puesto que únicamente se excluyen aquellos daños que se producen a causa de fuerza mayor: acaecimientos realmente extraños al campo normal de las previsiones típicas de cada actividad o servicio, según su propia naturaleza.

Los requisitos que tradicionalmente se vienen exigiendo para la exigencia de responsabilidad se sintetizan en los siguientes:

- Hecho imputable a la Administración.
- Lesión o perjuicio antijurídico, efectivo, económicamente evaluable e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Relación de causalidad entre hecho y perjuicio.
- Que no concurra fuerza mayor.

En el hecho sometido a nuestra consideración, nos encontramos con un perjuicio efectivo sufrido por el administrado perfectamente evaluable, pues se ha aportado la factura de reparación del vehículo, por importe de 821,50 €. Ciertamente es que existe un presupuesto previo en el que se valoraba dicha reparación en la cantidad de 733,77€, pero ello porque en dicho presupuesto se incluía una cantidad de descuento en los repuestos. Habiéndose abonado el importe de la factura, el perjuicio sufrido por el particular queda fijado en el importe de la misma.

más de lo anterior, tenemos la certeza de que los daños sufridos por el vehículo, que se refieren a la rueda, llanta y suspensión delantera derecha, son consecuencia de haber impactado el vehículo con piedras, pues así se acredita a través de la prueba pericial que le es reiterada en dos ocasiones al reclamante y que no ha sido contradicha por la Administración autonómica.

Por otra parte, del atestado a prevención realizado por la Guardia Civil de Tráfico, se desprende la existencia de piedras en el carril de circulación por el que discurría el vehículo accidentado, constatándose del propio atestado que la causa de los desprendimientos obedecía a las lluvias que debían haberse producido en fechas inmediatas a la de producción del accidente.

La existencia de dichas piedras en la calzada en modo alguno puede considerarse un supuesto de fuerza mayor, pues las mismas se encontraban dentro de un tramo en el que se advertía del peligro de desprendimientos, de donde debe deducirse que era perfectamente previsible la producción de los mismos.

Queda por analizar la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos por el propietario del vehículo, que en la Propuesta de Resolución es negada, basándose en una doctrina que ya podíamos calificar como inveterada en el Servicio de Carreteras y es que el conductor del vehículo no conducía a una velocidad adecuada a las circunstancias de la vía, ya que, de haberlo hecho, hubiese sido capaz de detener el vehículo antes de impactar con las piedras. Nuevamente hemos de mostrar nuestra disconformidad con tal apreciación en los términos de generalidad con los que aparece formulada y ello por los motivos siguientes.

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 puedan 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 primer lugar, es preciso hacer constar que, dentro de la señalización existente en la carretera, únicamente existía la relativa a los desprendimientos, sin que de las fotografías obrantes en el expediente, se

desprenda la existencia de limitación alguna de velocidad, que en todo caso sería la genérica del tipo de vía por la que se circulaba. Si la zona en la que se produjo el accidente es una zona en la que existe riesgo de desprendimientos, la simple señalización de éstos puede no ser ya una medida suficiente y debiera de adoptarse alguna medida de consolidación de los taludes que colindan con la carretera, o bien colocar una red metálica, para evitar los mismos. En las condiciones en las que se produce el accidente objeto de este dictamen, con lluvia y de noche en invierno, el haz de luz del vehículo todavía es más reducido de lo normal. Por cualquier carretera circulan vehículos en sentido contrario, por lo que un bandazo brusco hacía el sentido contrario podría originar accidentes más graves y además dentro del derecho de la circulación existe el denominado principio de la confianza en la conducción, en base al cual no es ni normal ni habitual que puedan existir piedras invadiendo una calzada. De aplicarse la postura defendida por la Administración, cualquier accidente ocurrido en una carretera, sería responsabilidad del conductor, por circular a mayor velocidad de la exigida por las condiciones de la vía, etc.

Este Consejo discrepa, también del tratamiento que la Administración trata de realizar en estos expedientes sobre el problema de la prueba de los hechos en cuanto que tiende a sostener que la prueba de los mismos corresponde al reclamante y a estimar que la aportada por el mismo resulta insuficiente.

En este sentido conviene aclarar que, por lo pronto, es cierto que el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, lo mismo se inicie de oficio que por reclamación del perjudicado, establece que éste ha de aportar “*cuantos documentos o información estime convenientes a su derecho*” y debe también proponer “*cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo*” (art. 5.3; idénticamente, art. 6.1), “*concretando —si el expediente se siguiere a su instancia— los medios (de prueba) de que pretenda valerse el reclamante*” (art. 6.1, *in fine*).

Y también es cierto que el art. 9 del referido Reglamento regula la práctica de las pruebas, ciñéndose sus prescripciones a las propuestas por los interesados y declaradas pertinentes por el instructor, a cuyo efecto establece que “***el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada***”.

Pero debe tenerse en cuenta que su art. 7 se remite a la LRJPAC en cuanto a los actos de instrucción, lo cual comporta la aplicación a los expedientes de responsabilidad patrimonial de lo dispuesto en el art. 78.1 de dicha Ley, a cuyo tenor **“los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos”**.

De todo ello, resulta que no rige para estos expedientes —lo mismo que ocurre, en general, en los procedimientos administrativos— el principio llamado en Derecho procesal **de aportación de parte**, que consiste en que la ley asigna a las partes la función de aducir y traer al proceso el material de hecho, limitando la función del juez a recibirlo, para valorarlo después (**da mihi factum, dabo tibi ius**).

En el caso que nos ocupa, por el contrario, debe el órgano instructor realizar cuantas pesquisas resulten necesarias para comprobar la existencia y entidad del daño y determinar su causa. Entre ellas estará la práctica de las pruebas pedidas por el interesado, pero no corresponde exclusivamente a éste la carga de probar los hechos que alegue, ni en cuanto atañe a la efectiva realidad de los daños y a la causa o causas que los produjeron.

Los órganos instructores de los expedientes de responsabilidad patrimonial deben, pues, extremar su diligencia para que tales cuestiones de hecho queden, de oficio, suficientemente acreditadas, con independencia de las pruebas que aporte o solicite el perjudicado.

Dicho esto, hemos de añadir que, en el caso que nos ocupa, los elementos de prueba presentados por el interesado resultan a nuestro juicio suficientes para tener por cierto el hecho del accidente, el daño producido y la causa por la que se produjo: la existencia de piedras en la calzada que, al no ser evitada por el conductor, dañaron su vehículo. A estos efectos, y teniendo en cuenta las circunstancias del suceso, sería por completo irrazonable exigir más prueba que la obrante en el expediente.

En contra de lo que parece entender la propuesta de resolución, la finalidad de la prueba no es obtener un elemento de certeza —lo que casi nunca es posible—, sino de convicción. De ahí la admisibilidad de la prueba indiciaria y la regla general de libre valoración de la misma por el órgano a quien compete decidir.

Con estas premisas, la única conclusión posible en este caso es que ha de tenerse por acreditado el hecho dañoso y la intervención causal en la producción del mismo de la existencia de piedras en la calzada de las características y dimensiones capaces de provocar los daños producidos en el vehículo.

y frente a lo afirmado por la propuesta de resolución administrativa que obra en el expediente, es innegable, a juicio de este Consejo Consultivo, que en este caso concurre la imprescindible relación de causalidad entre el funcionamiento —«normal o anormal»: claramente anormal en este caso — del servicio público de carreteras y los daños sufridos por el reclamante. Analizada la producción del evento dañoso con los criterios que proporcionan la lógica y las ciencias de la naturaleza, no cabe dudar de que fue la colisión con unas piedras existentes en la calzada (que debía estar expedita de tal obstáculo) la que produjo los daños en el vehículo del reclamante cuya indemnización se pretende.

cuanto a las manifestaciones acerca de que no consta que en esa fecha hubiera aviso de desprendimientos que contiene el informe de la Sección de Conservación y Explotación, ello tiene su explicación en el hecho de que fueron los bomberos de Logroño quienes procedieron a retirar la tierra y las piedras y a limpiar la calzada con agua, como se desprende del informe de su intervención, al que ha tenido acceso este Consejo Consultivo y al que ya se hacía referencia en el inicial escrito de reclamación.

CONCLUSIONES

Primera

relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio Autonómico de Carreteras y los daños sufridos por el Sr. Torres Martínez en el vehículo matrícula XXX de su propiedad, concurriendo los demás requisitos exigidos por la Ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

Segunda

cuantía de la indemnización a cargo de la Administración, debe fijarse en la cantidad de 821,50 _ que deberá abonarse en efectivo, con cargo a la partida que corresponda del presupuesto de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

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