

En Logroño, a 20 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. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN
79/03

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. R.D.L, en nombre de D. R.M.C., en relación con daños materiales producidos en vehículo de su propiedad, consecuencia del accidente de tráfico sufrido, el 13 de abril de 2003, cuando circulaba por la carretera LR-113, p.k. 37-38, dirección al Monasterio de Valvanera, por estar la calzada invadida por piedras de diferente tamaño.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D. D. R.D.L, en nombre de D. R.M.C., presenta escrito, con entrada en el Registro General del Gobierno el 19 de mayo de 2003, y el 21 en el Registro de la entonces Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, en el que solicita indemnización de los daños materiales producidos en vehículo de su propiedad, consecuencia del accidente de tráfico sufrido, el 13 de abril de 2003, cuando circulaba por la carretera LR-113, p.k. 37-38, dirección al Monasterio de Valvanera y, a la salida de un tramo curvo, se encontró numerosas piedras de diverso tamaño, desprendidas, al parecer, de la ladera, dispersas en la calzada; pese a frenar y esquivar las más grandes, no pudo evitar que una de ellas quedara atrapada en los bajos del vehículo, produciendo daños en el sistema de dirección asistida, cuya reparación valora en 366.62 euros.

Aporta diversa documentación relativa al vehículo; al presupuesto de reparación, y a sendas declaraciones juradas de terceros acerca de los hechos

Segundo

Mediante escrito de 2 de junio de 2003, notificado el 4 de junio, el Director General de Obras Públicas requiere al interesado para que subsane su solicitud y aporta diversos documentos advirtiéndole que, caso de no aportarlos dentro de plazo, se le tendrá por desistido de su petición. Asimismo, se le comunica, caso de ser admitida a trámite su solicitud que, la fecha de entrada de su reclamación es la de 21 de mayo de 2003, y los demás extremos a los que se refiere el art. 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercero

Mediante escrito de 6 de junio de 2003, se aporta la documentación requerida (permiso de circulación de vehículo y características técnicas del mismo e importe de una factura emitida por P. de reparación del vehículo, por importe de 463,15 euros). Se hace notar que ***“el importe a abonar es 366,62 euros, de acuerdo con el presupuesto presentado en su día”***.

Cuarto

Mediante escrito de 13 de junio de 2003, se requiere al Jefe de Sección de Conservación y Explotación para que emita el correspondiente informe en relación con la reclamación presentada.

Quinto

Con fecha de 27 de junio de 2003, el citado Servicio comunica, en relación al punto kilométrico sin definir (37-38) donde se produjo el accidente que:

“la obra (sic) está en fase de ensanche y mejora, fecha de replanteo 20-12-2002 y cuyo adjudicatario es E. S.A. Al estar esta obra en fase de ejecución, desde este Departamento desconocemos las incidencias de los trabajos y reparaciones que afectan al tráfico en este tramo. No obstante, en inspección girada, se ha comprobado la existencia de una señal de peligro p-26, con cajetín de 5 km y emplazado en el p.k. 37+300, además de la señalización de obras reglamentaria”.

Sexto

Con fecha 30 de junio de 2003, el Servicio de Carreteras solicita informe sobre tales hechos al Director Técnico de tales Obras, que lo emite el 10 de julio de 2003. En su escrito señala, entre otros extremos que:

“El tramo de carretera a que se refiere la reclamación se encuentra actualmente en obras de ensanche y mejora desde el kilómetro 36 al 39, estando tal circunstancia debidamente señalizada y la velocidad limitada; que el pasado día 13 de abril cuando sucedieron los hechos, las obras ya habían comenzado. Se estaban realizando obras de prolongación de caños y excavación de cimientos, para la colocación de vigas y tablero de ensanche del tramo de roca que no se va a demoler; que el punto kilométrico que indica este señor es el PK 37-38. En estos mil metros no se ha podido precisar en qué lugar exacto se produjo el percance, y por supuesto, desde el 13 de abril mucho ha cambiado la carretera, ya que, como se ha indicado, se encuentra en obras, se ha preguntado al personal de obra y no saben nada del asunto. El 13 de abril, fue domingo. Finalmente añado que sea trasladada la reclamación a la empresa adjudicataria de las obras, que es la que debería haber tenido la carretera limpia de obstáculos y tiene un seguro de accidentes”.

Séptimo

Mediante escrito de 15 de julio se da trámite de audiencia al interesado con indicación de los documentos que obran en el expediente.

Octavo

Mediante escrito de 9 de julio de 2003 y en aplicación del art. 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, se da traslado de la reclamación presentada a E. S.A., adjudicatoria de las obras realizadas en el tramo donde se produjo el accidente, y en otro posterior de 14 de agosto se le otorga trámite de audiencia para alegaciones.

Noveno

El Jefe de Servicio de Carreteras emite propuesta de resolución, el 15 de septiembre de 2003, desestimatoria de la indemnización presentada al entender que el daño alegado:

“No fue consecuencia de una situación de ausencia circunstancial de funcionamiento del Servicio de Carreteras del Gobierno de La Rioja, o ineficacia en la función de preservación y restauración de las condiciones de seguridad, sino la conducta de D. R.M.C. que, advertido sobre el peligro de desprendimientos en la LR-113 p.k. 36-39, desatendió sus deberes objetivos de cuidado, al no adaptar su velocidad y atención a las condiciones que exigía la LR-113. Por otra parte, presenta dos facturas totalmente contradictorias en su cuantía, incluyen en la segunda las pastillas de freno delanteras, que inicialmente no figuraban en la factura inicialmente remitida a esta Dirección General de Obras Públicas”.

Décimo

El 16 de septiembre de 2003, el expediente se remite para informe a la Dirección General de los Servicios Jurídicos que lo emite con fecha 29 de septiembre de 2003, de conformidad con la propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 1 de octubre de 2003, registrado de entrada en este Consejo el 9 del mismo mes y año, 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

Mediante escrito de fecha 9 de octubre de 2003, registrado de salida el 10 del mismo mes y año, 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

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

Resulta innecesario reiterar la doctrina de este Consejo Consultivo en relación con la responsabilidad patrimonial de la Administración. En anteriores Dictámenes (cfr. por ejemplo, DD. núms 29, 30, 32 y 40/01, entre otros), hemos insistido en la necesidad de avanzar en la dirección sugerida por el Consejo de Estado de tecnificar los elementos estructurales de la responsabilidad y, en particular, de los criterios de imputación objetiva de responsabilidad a la Administración, en atención, tanto a los elementos del daño resarcible, cuanto al estudio de la relación de causalidad necesaria para que pueda darse una imputación a la Administración del hecho dañoso.

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; 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», etc.).

Tercero
La responsabilidad de la Administración de la
Comunidad Autónoma de La Rioja en el presente caso.

Una vez señalado lo anterior y teniendo en cuenta los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración establecidos en nuestro ordenamiento jurídico y la interpretación jurisprudencial y la doctrina legal de este Consejo Consultivo, procede ahora hacer aplicación de los mismos al caso concreto sometido a nuestra consideración.

En el presente caso, el reclamante atribuye el daño causado en su vehículo al desprendimiento de piedras de una ladera sobre la calzada de la LR-113 que, a pesar de haber frenado y sorteado algunas, no pudo evitar finalmente que otra se incrustase en los bajos de vehículo causando daños en el sistema de dirección asistida, correspondiendo a la Administración regional el deber de mantener en buen estado de tránsito la citada carretera que es de su titularidad.

Sin embargo, para la propuesta de resolución, el daño sufrido es consecuencia exclusiva de la conducta del reclamante que, advertido sobre el peligro de desprendimientos en la LR-113, p.k. 36-39 (mediante la oportuna señalización), desatendió sus deberes objetivos de cuidado al no adaptar su velocidad y atención a las condiciones que exigía la LR-113. Considera, en consecuencia, que no existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio y el resultado dañoso producido, idea en la que insiste el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, al señalar que **“no existe en el expediente, prueba alguna que acredite la relación de causalidad necesaria entre el daño supuestamente producido y el funcionamiento del servicio público, prueba que en todo caso le corresponde al reclamante”**.

Como puede constatarse, existe una palmaria contraposición en la imputación del daño, al considerar el reclamante que es responsabilidad de la Administración en cuanto titular de la carretera LR-113, mientras que para la Administración, obviando en el caso concreto la comprobación de la existencia de la causa mediata del daño (las piedras caídas a la calzada) y constatada la existencia de señales de advertencia de peligro y de moderación de la velocidad, imputa el daño a la conducta inadecuada del conductor del vehículo.

Esa contraposición de valoraciones no tiene otra explicación que una incorrecta apreciación de la “relación de causalidad” a que alude el artículo 12.2 del Real Decreto 429/1993 que, como

hemos reiterado anteriores Dictámenes (cfr, por ejemplo, DD núms 7 y 48/01, entre otros), 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 pro el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

En un orden de determinación lógico del proceso aplicativo de la institución de la responsabilidad patrimonial, ha de analizarse en primer lugar la concurrencia de la relación de causalidad en sentido estricto. Era prioritario, en este caso, probar la existencia de piedras en la calzada.

El perjudicado, por medio de su representante, ha presentado el escrito de iniciación acompañado de la documentación acreditativa de su derecho, de conformidad con lo establecido en el art. 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el R.D. 429/1993, de 26 de marzo. En particular, en cuanto a la prueba del hecho dañoso, aporta sendas declaraciones juradas de dos testigos presenciales del accidente. Es cierto que el valor probatorio de dichos documentos –admisibles en Derecho- es distinto al que se atribuye a un documento público –valoración legal de la prueba- como es el caso de un atestado de la Guardia Civil de Tráfico, que parece no intervino en este accidente. Pero el perjudicado ha aportado suficientes elementos probatorios de la causa mediata del daño, cuya existencia es verosímil, atendidas las características geológicas de la zona de montaña por donde discurre la LR-113 y donde se produjo el accidente. Y esos hechos, de acuerdo con el principio de valoración libre de la prueba y, ante a falta de actuaciones instructoras en contrario, permiten admitir la realidad del elemento causal fáctico.

Es deber del órgano instructor, como hemos recordado en el reciente Dictamen 72/03, practicar cuantas actuaciones instructoras sean necesarias para llegar a la mas cabal acreditación de los elementos fácticos que hayan contribuido al resultado dañoso.

En el presente caso, se ha obviado este extremo en las actuaciones instructoras por la dificultad de comprobar un hecho una vez transcurrido y del que no se tiene conocimiento de propia mano ni la tiene el personal del contratista de las obras realizadas en el tramo del accidente. De lo que se deja constancia en el expediente es de la serie de elementos que forman parte del examen del segundo elemento de la relación de causalidad, esto es de los criterios de imputación objetiva, que es un problema de estricta interpretación jurídica. Así se deja constancia de la existencia de señales de advertencia de peligro por desprendimiento (que incluía el p.k. donde se produjo el accidente) y de moderación de velocidad (40 km de velocidad recomendada), para concluir – mediante un razonamiento deductivo basado en meras presunciones no probadas- que el perjudicado no conducía su vehículo con la diligencia y velocidad debidas.

Pues bien, como hemos señalado en otros Dictámenes anteriores relativos al estado de viabilidad de las carreteras, (cfr. por ejemplo, DD núms 2 y 10/01, entre otros), la existencia de señales de advertencia de peligro no es suficiente, por sí misma, para exonerar de responsabilidad a la Administración encargada de su conservación en buen estado, y es obvio que la caída de piedras, previsible en cuanto advertida, constituye un supuesto típico de caso fortuito que, a diferencia de la fuerza mayor, no excluye el deber de responder de los daños causados, probada la existencia de la causa fáctica del daño, como en este caso concurre.

La existencia en dicho tramo de unas obras de mejora del trazado de la carretera ejecutadas por un contratista, colaborador de la Administración, no justifica un desentendimiento de la situación del servicio público, pues la titularidad del mismo corresponde a la Administración. Y, con independencia del régimen singular de responsabilidad de los contratistas regulado en el art. 97 Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, que pudiera determinar la imputación al mismo del daño, caso de que la caída de piedras fuera consecuencia directa de la ejecución del contrato, lo cierto es que la Administración se ha limitado a comunicar a la empresa concesionaria la reclamación presentada y a darle trámite de audiencia, pero sin practicar actuación instructora alguna que permita conocer el origen y causa de las piedras caídas a la calzada y sin pronunciarse sobre la procedencia de la responsabilidad del contratista como permite el art. 97.3 citado.

En consecuencia, el daño causado debe imputarse a la Administración regional titular de la carretera LR-113 .

En cuanto a la justificación del gasto, la presentación de una factura donde se incluyen otros conceptos, además de los necesarios para la reparación del daño causado, perfectamente identificado y presupuestado, no debe ser óbice para admitir el carácter efectivo, individualizable y la evaluación económica del mismo. En el escrito de remisión de la factura final, consciente el remitente de la diferencia de importe con el presupuesto originario, se advierte, como “observaciones”, que **“el importe a abonar es 3666,62 euros de acuerdo con el presupuesto presentado en su día”**.

CONCLUSION

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por Don R.M.C. y un servicio público a cargo de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, daños

que son objetivamente imputables a la Administración regional encargada del mantenimiento y conservación en buen estado de uso de la LR-113.

La valoración de tales daños es de 366,62 euros, importe de los gastos que constan justificados en el procedimiento.

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