

En Logroño, a 30 de noviembre de 2004, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, 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, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

101/04

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja por daños ocasionados al vehículo marca Renault Laguna, matrícula XX, propiedad de D. A.P.A., al colisionar con una piedra en la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 7 de junio del 2004 es registrado de entrada en la Consejería escrito de D^a.S.C.D., Abogado, en representación de D. A.P.A., planteando reclamación de responsabilidad patrimonial de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños sufridos en el vehículo propiedad de su representado, marca Renault Laguna, matrícula XX, cuando, circulando el 17-04-04, por la LR-115, dirección Arnedo-Enciso, aproximadamente en el P.K. 20, colisionó con una piedra de 4 Kg. de peso, que se encontraba en su carril de circulación, procedente de un desprendimiento de tierras.

Acompaña al escrito informe de la Guardia Civil del Puesto de Arnedo y presupuesto de reparación encargado por la Aseguradora A. que asciende a 613,93 €, cantidad a que se concreta la reclamación.

El informe de la Guardia Civil describe las circunstancias de la vía y del accidente: se trata de tramo recto, con buena visibilidad y señales de limitación de velocidad a 90 Km./h. y de advertencia de desprendimientos; daños en paragolpes y faldón delantero, con pérdida del foco antiniebla delantero derecho y rotura tapacubos rueda delantera derecha; causa del

accidente: el desprendimiento de piedras desde el cortado rocoso y de arcilla que hay en el lado derecho en el sentido de la marcha del vehículo, observándose en el lugar donde se encontraba el vehículo una piedra de unos 4 kilos, con restos de pintura idéntica al color verde del coche.

Segundo

Mediante requerimiento de subsanación, de fecha siguiente día 15, el Director General de Obras Públicas se dirige a la Abogado Sra. S.C.D. a fin de que, en término de diez días, aporte los siguientes documentos: i) Acreditación de su representación; ii) Fotocopia compulsada del D.N.I. de D. A.P.A; iii)Fotocopia compulsada del carnet de conducir de D. A.P.A.; y iv) Factura original emitida por el taller de reparación del vehículo en el que figure expresamente que se ha procedido al pago, con expresa indicación de la cantidad pagada desglosada en los distintos conceptos.

En el mismo escrito, se informaba de aspectos procedimentales del expediente y se designaba órgano instructor al Servicio de Carreteras de La Dirección General de Obras Públicas.

Tercero

El 25 de junio tiene entrada, en el Registro General del Gobierno de La Rioja, escrito de la Abogado requerida adjuntando la documentación interesada.

Cuarto

Por escrito de fecha 1 de julio, el Jefe del Servicio de Carreteras se dirige a la Sección de Conservación y Explotación, adjuntando copia del expediente de responsabilidad patrimonial, a fin de que emita el correspondiente informe.

Quinto

El responsable del Área de Conservación y Explotación emite el informe interesado el 30 de julio, con el siguiente contenido:

“En el tramo comprendido entre los P.K. 20 y 21 de ambos márgenes de la carretera se encuentra una señal de peligro de desprendimientos (P-2), con un panel complementario (S-800) indicando desprendimientos en 1 Km. El tramo donde el reclamante dice que colisionó su vehículo, matrícula XX con una piedra, es recto y con plena visibilidad. Entendemos que la causa del choque con la piedra es una excesiva velocidad del vehículo, ya que el citado tramo es recto, con visibilidades superiores a los 150 m. La señal de peligro ya indica una reducción de velocidad y, por lo tanto, podría haber esquivado perfectamente el choque con la piedra. Como se desprende del artículo vial que se adjunta (Revista de

la Dirección General de Tráfico. N° septiembre –octubre 2001), a 120 Km./h, y con pavimento seco, la distancia necesaria para detener un vehículo sería de 112,1 m. incluyendo la distancia de reacción. Es por lo tanto, presumible que la velocidad del vehículo era muy elevada pues de otra manera no sólo podría haber evitado la piedra, sino incluso detenido el vehículo”.

Previamente, el 19 de julio, el Jefe de Zona de Calahorra había informado al Responsable del Área en el siguiente sentido:

"En el tramo comprendido entre el pk 20 al 21 en ambas márgenes se encuentra una señal que indica desprendimientos (P-20) con un panel complementario (S-800) indicando desprendimientos en un kilómetro. El tramo donde ocurrió el accidente es recto y con plena visibilidad, limitado a 90 Km./h. como toda la carretera L.R. 115. El estado del firme en este tramo está en buen estado. La señalización tanto vertical como horizontal es visible y en buen estado”.

Sexto

Mediante escrito de 9 de agosto, el Jefe de Servicio de Carreteras da vista del expediente por término de quince días a la reclamante, ofreciéndole la posibilidad de obtener copia de los documentos, de formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime pertinentes.

Séptimo

La reclamante, por escrito del siguiente día 30, solicita copia de determinados documentos que integran el expediente, que le es facilitada el día 7 de septiembre, pero no hace alegaciones ni presenta documento o justificante alguno.

Octavo

Con fecha 5 de octubre, el Jefe del Servicio de Carreteras formula informe- propuesta de resolución proponiendo: *“Desestimar la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública iniciada a instancia de D^a. S.C.D. actuando en nombre y representación de D. A.P.A. al no existir nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el hecho lesivo de conformidad con los argumentos esgrimidos en este informe propuesta de resolución.”*

Noveno

El 6 de octubre, el Secretario General Técnico de la Consejería interesa informe de la Dirección General de los Servicio Jurídicos, informe que es emitido el siguiente 21 en sentido favorable a la propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 10 de noviembre de 2004, registrado de entrada en este Consejo el 12 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 para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 15 de noviembre de 2004, registrado de salida el mismo día , 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

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma 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 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, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y

perjuicios, se formulen ante la Administración Pública. Igual carácter preceptivo, se establece en el art. 12.1 G) del Reglamento de este Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 8/2002, de 24 de enero.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, 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 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 un prioritario plano por el artículo 106.2 de la Constitución Española y recogida 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:

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

2º.- 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 y sin que el perjudicado tenga el deber jurídico de soportar el daño.

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

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

Tercero

Concurrencia de los expresados requisitos en el caso dictaminado.

El informe-propuesta de resolución, que propone desestimar la reclamación, sólo cuestiona la concurrencia de uno de estos requisitos, el nexo causal, es decir, que el daño producido, cuyo resarcimiento se interesa, sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, del servicio de carreteras.

La propuesta de resolución excluye el nexo causal y, consiguientemente, la responsabilidad de la Administración, al considerar que es la conducta del perjudicado la única determinante del daño producido, con cita de diversas Sentencias del Tribunal Supremo y en base a las obligaciones genéricas que a todo conductor impone el art. 19.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Ya hemos tenido ocasión, en Dictámenes anteriores, de criticar este argumento al que nos tiene acostumbrados la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, cuando, de aplicarse a casos como el que nos ocupa, *“o resultaría ilusoria la posible exigencia de la responsabilidad administrativa, por existir siempre y cuando menos una corresponsabilidad del conductor en cualquier accidente en que un vehículo se encontrara con un obstáculo, inerte o no, en la calzada, cualquiera que fuera su naturaleza, magnitud y circunstancias del tráfico, o haría materialmente imposible la circulación rodada normal por carreteras como la ... en que se produjo el accidente”* (Dictamen 2/01).

Debemos recordar que, como se expuso en nuestro Dictamen 41/1999, de 20 de diciembre, *“el concepto de causa no es un concepto jurídico, sino una noción propia de la lógica y de las ciencias de la naturaleza. Conforme a éstas, cabe definir la causa como el conjunto de condiciones empíricas antecedentes que proporciona la explicación, conforme con las leyes de la experiencia científica, de que el resultado dañoso ha tenido lugar. Partiendo de este concepto, es evidente que, siendo varias las condiciones empíricas antecedentes que expliquen la producción de un resultado dañoso, ha de afirmarse, prima facie, la “equivalencia de esas condiciones”, de modo que las mismas no pueden ser jerarquizadas, por ser cada una de ellas tan “causa” del resultado dañoso como las demás.*

A partir de ahí, la fórmula que, en la generalidad de los casos, permite detectar cuáles son las concretas condiciones empíricas antecedentes, o “causas”, que explican la producción de un daño, no puede ser otra que la de la conditio sine qua non, un hecho es causa de un resultado cuando, suprimida mentalmente dicha conducta, el resultado, en su configuración totalmente concreta, no se habría producido.

Al analizar los problemas de responsabilidad civil, lo primero que ha de hacerse es, pues, aislar o determinar todas y cada una de esas condiciones empíricas o “causas” que explican el resultado dañoso”.

Aplicando esta doctrina al supuesto que dictaminamos, es evidente que la existencia, no discutida, de una piedra de tamaño más que regular en la calzada es “causa” del resultado dañoso, pues éste no se habría producido si eliminamos mentalmente la presencia de ese obstáculo en la vía.

Constatada la existencia de esa relación de causalidad, es a la Administración a quien compete probar la concurrencia de alguna causa de exoneración o de una conducta del propio perjudicado o de un tercero a la que pudiera atribuirse la naturaleza de "causa", según la doctrina antes transcrita de nuestro Dictamen 41/1999, hasta el punto de excluir la responsabilidad de la Administración o, al menos, minorarla en atención al concurso en la producción del resultado.

Del atento estudio del expediente, cabe concluir que de las dos posibles concausas del resultado dañoso, el funcionamiento normal o anormal del servicio público y la conducta del propio perjudicado, la primera está perfectamente acreditada; la segunda, no. Se funda, en efecto, en una presunción con fuerza insuficiente, en nuestra opinión, para excluir o minorar la responsabilidad de la Administración.

La existencia en la calzada de una piedra de regular tamaño ("de unos 4 kilos"), con la que colisionó el vehículo, está probada por el informe de la Guardia Civil cuya copia se acompañó al escrito planteando la reclamación (Antecedente Primero del Asunto), que describe los daños del vehículo, la huella de barro dejada por la piedra en la rueda delantera, y la existencia de la piedra con restos de pintura idéntica al color verde del coche. Dice, además, textualmente, que *“el accidente tuvo su origen en el desprendimiento de piedras desde el cortado rocoso y de arcilla que hay en el lado derecho de la LR-115”*, lo cual equivale a decir que ésta fue la causa eficiente del daño cuyo resarcimiento se pide.

Por contra, ese informe, emitido en la misma fecha del accidente, no hace referencia alguna a una posible concurrencia de la conducción inadecuada del vehículo como concausa del resultado dañoso, referencia normal en los informes de la fuerza actuante. De haber existido cualquier indicio de velocidad excesiva u otro tipo de conducción imprudente o negligencia del perjudicado, se habría hecho constar en el informe.

Frente al hecho indubitado de la existencia de un obstáculo en la calzada, la propuesta de resolución se mueve en el terreno de la presunción y de la probabilidad, con afirmaciones tales como *“la causa más probable del siniestro”* o *“es presumible que la velocidad del vehículo era muy elevada”*.

La propuesta de resolución se apoya en el informe del responsable del Área de Conservación y Explotación, cuyo contenido se ha transcrito en el Antecedente Quinto, basado, a su vez, en el del Jefe de Zona de Calahorra, igualmente transcrito en dicho Antecedente.

Ambos informes son emitidos a los tres meses del siniestro, expresando el primero que la señal de peligro (de desprendimientos) ya indica una reducción de velocidad, lo cual es inexacto porque el segundo informe indica la limitación de velocidad a 90 Km./h, "*como toda la carretera L.R. 115*".

Entendemos que no es posible afirmar que, circulando a la velocidad permitida de 90 Km./h, el accidente no se hubiera producido.

Y, aun en el hipotético supuesto de atribuir a la velocidad eficiencia causal en la producción del daño, lo difícil sería darle carácter de exclusiva en el sentido de la jurisprudencia que cita la propuesta en el fundamento cuarto "*in fine*" exoneradora de la responsabilidad de la Administración "*cuando es la conducta del perjudicado la única determinante del daño producido*". Se trataría, en todo caso, de un supuesto de concurrencia de causas con la consecuencia de distribuir la responsabilidad entre los agentes, la Administración Pública y el propio perjudicado.

Sin embargo, y como se deduce del conjunto de nuestra argumentación, entendemos que ha de imputarse la total responsabilidad a la Administración al estar probada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño y apoyarse en meras y escasamente fundadas presunciones la influencia de la conducta del perjudicado en la producción de ese resultado dañoso.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio Público de Carreteras, a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y la producción de los daños, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

Segunda

La cuantía de la indemnización a cargo de la Administración debe fijarse en la cantidad de 613,93 _.

Tercera

El pago de la indemnización ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

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