

En Logroño, a 23 de junio de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero y 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^a M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

41/06

Correspondiente a la consulta formulada por la Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes del Gobierno de La Rioja, sobre el procedimiento instruido ante la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por D. Roberto R.A., por los daños ocurridos en el vehículo de su propiedad, por la colisión con una piedra en la carretera autonómica LR-113.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha de 2 de junio de 2005, tiene entrada en el Registro General de la Delegación del Gobierno en La Rioja, una solicitud suscrita por Procuradora, en nombre y en representación de D. Roberto R.A.M.E., por la que se viene a instar una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en el vehículo de su patrocinado, con ocasión del accidente sufrido el día 1 de noviembre de 2004, cuando circulaba por la carretera autonómica LR- 113.

Dicha instancia, dirigida a la Consejería de Obras Públicas, describe el accidente sufrido por el Sr. R.A. de la siguiente forma:

“Con fecha de 1 de noviembre de 2004, mi representado, D. Roberto R.A., circulaba con el vehículo de su propiedad ,marca Renault R 21 GTD, matrícula XX, por la LR-113, que se encontraba en obras, dirección Vitoria, y, antes de llegar al cruce de Ortigosa, a unos 50 metros, se encontró con una gran piedra que invadía su carril de circulación, no pudiendo esquivarla al circular por el carril contrario otro turismo, colisionando contra ella y sufriendo daños en su vehículo que, una vez valorados, ascendían a 1.322,61 €, de conformidad con la peritación efectuada por Carrocerías M.M., SA, que se acompaña como documento número uno de orden; y bajo el número dos, certificación de titularidad del vehículo”.

En definitiva, tras exponer los fundamentos jurídicos en los que funda su pretensión, solicita que se indemnice a su representado en la cantidad a la que asciende la reparación de su turismo, es decir, a 1.322,61 € .

A esta solicitud se adjuntan los siguientes documentos:

- El presupuesto de reparación, expedido por Carrocerías M.M., SA,
- El certificado de titularidad,
- Una Diligencia de exposición de los hechos ocurridos, en las dependencias del Cuartel de la Guardia Civil en Baños de Río Tobía,
- La exposición escrita de los hechos, firmada por el Sr. R.A.,
- Una declaración testifical, suscrita por D^a Valvanera I.C. el 6 de febrero de 2005,
- Un escrito suscrito por Letrada, el 2 de marzo de 2005, dirigido a la Consejería de Obras Públicas, Transportes, Urbanismo y Vivienda, recabando información sobre la titularidad de la carretera, sobre la posible ejecución de obras en la misma y sobre la identificación de la empresa contratista,
- El informe del Director General de Obras Públicas de 14 de marzo de 2005, en el que se da satisfacción a la información solicitada. Se indica que se trata de una carretera autonómica, que se halla en obras desde el 15 de octubre de 2005, y que la empresa contratista es la mercantil Ismael A., SA; y
- El poder notarial a favor de la Procuradora.

Segundo

El 17 de junio de 2005, el Director General de Obras Públicas requiere a la representante del Sr. R.A., para que mejore su solicitud en el término de diez días, en el sentido de aportar los siguientes documentos:

- Fotocopias compulsadas del DNI de D. Roberto R.A.; del carnet de conducir de D. Roberto R.A.; y de la tarjeta de inspección técnica de vehículos en vigor en la fecha del siniestro.
- Póliza del seguro en el que se justifique que, en la fecha del siniestro, D. Roberto figuraba cubierto por la Mutua General de Seguros, tal y como se indica en la Diligencia de exposición ante la Guardia Civil de Baños de Río Tobía, con expresa indicación de la cobertura contratada por D. Roberto.
- Documento expedido por la Mutua General de Seguros, en el que se explicita que no se ha indemnizado ni se va a indemnizar a D. Roberto R.A..

-Factura original emitida por el taller de reparación en la que conste que se ha procedido al pago de la misma.

Todo ello con la expresa advertencia de que, transcurridos los diez días sin presentar tales mejoras, se procederá al archivo de su reclamación, tal y como establece el artículo 71 de la Ley 30/1992. En este mismo acto procedimental, se da cumplimiento a lo exigido en el artículo 42.4º de la Ley 30/1992.

Tercero

El 4 de julio de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras solicita informe al Responsable del Área de Conservación y Explotación sobre los siguientes extremos: i) determinación de la empresa adjudicataria a quien correspondería la conservación de la vía, pues dicha carretera estaba en obras; y ii) cualquier otra circunstancia en torno al accidente de referencia que pudiera ser relevante.

Dicho informe es evacuado el 12 de julio de 2005, expresando que se trata de un tramo de la LR-113 que se encuentra en obras, y que la empresa adjudicataria es Ismael Andres, S.A.

Cuarto

El 15 de julio de 2005, tiene entrada en el Registro General del Gobierno de La Rioja la documentación requerida al Sr. R.A., junto con un escrito de alegaciones suscrito por su Procuradora, reiterando que solicita una indemnización por los daños causados en el turismo, por un importe de 1.322,61 €.

De entre la documentación aportada, destaca el certificado de la Mutua General de Seguros expresivo de no existir cobertura por daños propios en ninguna de sus modalidades.

Quinto

El 21 de julio de 2005, el Jefe del Servicio de Carreteras remite un oficio al Puesto de la Guardia Civil de Baños del Río Tobía, requiriéndole para que se emita informe en relación con el accidente referenciado, y en concreto: i) si se instruyó atestado en el momento del accidente, en cuyo caso se solicita copia del mismo; ii) si existe constancia de la velocidad a la que circulaba el vehículo; y iii) en general, cuantos datos dispongan del siniestro objeto de la reclamación.

Sexto

El 27 de julio de 2005, el Jefe del Servicio de Carreteras comunica a la empresa constructora, adjudicataria de las obras, la existencia del procedimiento de responsabilidad patrimonial en relación con los daños sufridos en un accidente de tráfico durante la ejecución de la obra *Ensanche y mejora de la LR-113*, “para su conocimiento y efectos oportunos” (sic). Del mismo modo y con fecha de 3 de agosto de 2005, se comunica la existencia del expediente al Ingeniero Técnico de obras públicas.

Séptimo

El 4 de agosto de 2005, el Ingeniero técnico contesta al requerimiento formulado por el Jefe de Servicio de Carreteras e informa lo siguiente:

- El comienzo de las citadas obras se produjo con fecha de 14 de octubre de 2004, luego en la fecha del accidente 1 de noviembre de 2004, las obras se encontraban en ejecución.
- Los puntos kilométricos de comienzo y final de obra son: 33´500 al 36´000.
- La intersección con la carretera LR-332 a Brieva de Cameros y Ortigosa se encuentra en el punto kilométrico 33´645 y está comprendido en el tramo de obras.
- Según la reclamación, el lugar del accidente se encuentra a 50 metros, antes de llegar a la intersección con la citada carretera LR-332 a Brieva y Ortigosa, P.K. 33´595, luego está comprendido dentro del tramo de obras.
- El tramo de obras estaba debidamente señalizado con carteles al comienzo y final de obra, así como la correspondiente señalización vertical a lo largo de todo el tramo de obras.

Octavo

El 10 de agosto de 2005, el Puesto de la Guardia Civil en Baños de Río Tobía, remite contestación sobre lo requerido e informa que:

“Que el día 1 de noviembre de 2004, se personó en estas dependencias de la Guardia Civil el conductor del vehículo marca Renault, modelo R 21, matrícula XX, D. Roberto R.A., manifestando que había sufrido un accidente al colisionar su vehículo con una piedra que se encontraba en su carril de circulación. Por este motivo, el Agente en servicio levantó un acta de exposición de los hechos ocurridos, haciendo a su vez constar los daños que presenta dicho vehículo en diligencia a parte, la cual se adjunta. Se informa que, al no ser requerida ninguna patrulla en servicio al lugar de los hechos en el momento del accidente, no se pueden aportar más datos referentes a las dimensiones de dicha piedra, velocidad del vehículo dañado, anchura de la calzada, etc., por lo que no se levantó acta de prevención del hecho”.

Al informe se adjunta una Diligencia de inspección ocular emitida el mismo día del accidente, 1 de noviembre, en el que los Agentes, una vez recogidas las manifestaciones del conductor del vehículo, expresan que el mismo *“presenta todo el paragolpes delantero roto en su parte inferior derecha, también se observa que el antiniebla derecho lo tiene roto al igual que el cubre carter”*.

Noveno

Con fecha de 7 de septiembre de 2005, la empresa adjudicataria de las obras solicita una copia del expediente de responsabilidad para tomar las medidas oportunas. Dicha copia le es facilitada al día siguiente, relacionando los documentos que lo integran en el Anexo I.

Décimo

El 14 de septiembre, se acuerda la admisión de las pruebas documentales propuestas por el reclamante y se declara no pertinente la testifical de D^a Valvanera I.C., por haberse aportado su testimonio por escrito, junto con la solicitud de reclamación.

Undécimo

El 15 de septiembre, se le requiere al reclamante a través de su representación para que manifieste la hora exacta o aproximada en que tuvo lugar el accidente, pues la misma no se ha indicado ni en la reclamación ni en la manifestación realizada ante el Puesto de la Guardia Civil de Baños de Río Tobía, ni en el testimonio de D^a Valvanera I.C.

Con igual fecha, el Jefe de Servicio de Carreteras remite un atento oficio a la empresa constructora, Ismael A., SA, para que aclare los siguientes datos: i) señalización existente en el tramo en que tuvo lugar el accidente; ii) posible existencia de señales reflectantes; iii) condiciones en que se encontraba la vía para su tránsito; iv) descripción de la ejecución de las obras; y v) cualquier otro dato que pudiera resultar de interés.

Duodécimo

El reclamante presenta la aclaración sobre la hora en que se produjo el accidente en el Registro General de la Delegación del Gobierno en La Rioja, con fecha de 7 de octubre de 2005, expresando que el mismo ocurrió sobre las 18:20 horas, del día 1 de noviembre.

De igual modo y con fecha de 18 de octubre, la empresa adjudicataria de las obras presenta la documentación requerida ante la Consejería.

Décimo tercero

El 21 de octubre de 2005, el Instructor vuelve a requerir a la representación del reclamante para que cumplimente los siguientes datos: i) si D. Roberto R.A.M.E. ha procedido ya a la reparación del vehículo; y ii) en caso contrario, se precisa que sea determinado si no piensa repararlo en un futuro o si se ha dado de baja el vehículo.

La Procuradora del Sr. R.A. informa sobre lo requerido con fecha de 22 de noviembre, y se manifiesta que el vehículo siniestrado se ha dado de baja, por lo que aporta copia de una certificación emitida por Automóviles A., SL, referente al precio de un vehículo de similares características. Se valora por un montante de 1.456 € , siendo ahora ésta la cantidad que se reclama en concepto resarcitorio del daño causado.

Décimo cuarto

Con fecha de 19 de diciembre de 2005, se concede trámite de audiencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Real Decreto 429/1993, tanto a la empresa contratista, como a la representación del Sr. R.A., concediéndoles un plazo común de diez días para presentar alegaciones.

Las alegaciones son formalizadas por la Procuradora del reclamante el día 13 de enero de 2006, reiterando que *“corresponde a la Administración a la que me dirijo reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial en el caso que nos ocupa, acordando indemnizar al Sr. R.A. en la cantidad objeto de reclamación”*.

Décimo quinto

El 27 de enero de 2006, el Jefe de Servicio de Carreteras decide incorporar al expediente administrativo una copia del Pliego de cláusulas administrativas particulares de la obra de “Mejora y Ensanche de la LR-113. Tramo LR-435 a LR-332 (Valvanera a Brieva)”.

Décimo sexto

El 16 de febrero de 2006, el Instructor requiere a la representación del reclamante para que se cumplimente la prueba en los siguientes extremos:

-En relación con la *documental*, para que se aporte copia del certificado de Inspección Técnica de Vehículos, requerida el día 17 de junio de 2005 y que no fue presentada.

-En relación con la *testifical*, se declara pertinente la prueba testifical de D. Roberto R.A., “*sin perjuicio de que para acreditar la realidad del accidente en los términos que exponen traigan a comparecencia personal a los testigos propuestos ante el Servicio de Carreteras (planta 2ª de la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes el día 14 de marzo de 2006.*”

Décimo séptimo

La declaración testifical del Sr. R.A., y previo conocimiento del interrogatorio -pues las posiciones son remitidas a su representante por correo electrónico y así consta en el expediente-, es cumplimentada con fecha de 28 de marzo de 2006.

Décimo octavo

El 9 de mayo de 2006, concluida la instrucción del expediente, el Jefe de Servicio de Carreteras redacta la propuesta de resolución en sentido desestimatoria, por considerar que “*no ha sido aportada prueba alguna que permita determinar con absoluta certeza, no sólo cómo se sucedieron los acontecimientos, sino también la situación de la piedra, tamaño de la misma ... e incluso, llegados al extremo, su propia existencia*”.

Décimo noveno

El mismo día 9 de mayo, se remite por el Secretario General Técnico al Servicio Jurídico de la Consejería para que se informe la propuesta de resolución.

El 23 de mayo se informa favorablemente por la Letrada de dicha Consejería la propuesta de resolución elevada, por considerar que no existe prueba objetiva que permita imputar el daño a la Administración.

A la vista del informe jurídico, se vuelve a redactar, el 23 de mayo, otra propuesta de resolución, idéntica a la elevada a la consulta de los Servicios Jurídicos.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 29 de mayo de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 2 de junio del mismo 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 5 de junio de 2006, 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 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 art. 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por 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.

Por tanto, es a la legislación vigente en el momento procedimental inmediatamente posterior a la conclusión al trámite de audiencia a la que hay que atender para determinar la preceptividad del dictamen del Alto Órgano Consultivo correspondiente, aunque fuera otra normativa la vigente en fases anteriores del procedimiento.

Pues bien, en el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, los arts. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, y 12, 2, G del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba nuestro Reglamento orgánico y funcional, determinaban la preceptividad de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración cualquiera que fuera la cuantía de las mismas. Esta normativa ha sido modificada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de

Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que ha redactado de nuevo el precitado art. 11 g) de nuestra Ley reguladora, limitando la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superior a 600 euros y derogando tácitamente el expresado art. 12.2.G de nuestro Reglamento. Esta limitación entró en vigor, junto con el resto de sus preceptos, el 7 de septiembre de 2005, al no contener la Ley 4/2005 ninguna determinación especial al respecto, ya que su D.T. Única sólo la establece para los procedimientos sancionador y de elaboración de disposiciones generales, preceptuando que los iniciados antes de su entrada en vigor continuarán rigiéndose por la legislación anterior.

Por consiguiente, este Consejo Consultivo entiende que las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración en cuyo procedimiento haya concluido el trámite de audiencia con fecha posterior a 7 de septiembre de 2005 y nos sean remitidas para dictamen, sólo serán de dictamen preceptivo, cualquiera que fuere su fecha de iniciación, si su cuantía es indeterminada o superior a 600 €, considerándose las demás de dictamen facultativo.

Aplicando esta doctrina general al presente caso, nuestro dictamen resulta ser preceptivo ya que la cuantía de la reclamación es superior a 600 € .

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

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 reiterados 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 una piedra en la carretera, pues el reclamante, sin más, adjunta unas manifestaciones propias realizadas ante el Puesto de la Guardia Civil de Baños y una mera declaración testifical. 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 una piedra en el carril por el que circulaba el turismo de la LR-113) ni los servicios administrativos, en la actuación instructora han podido corroborar este extremo, mas bien al contrario, pues las declaraciones existentes en el expediente resultan contradictorias, por lo que la realidad del siniestro se debe a motivos distintos de la responsabilidad objetiva que asume la Administración Autonómica como titular de la vía y, por ende, responsable de su conservación, mantenimiento y seguridad.

Esta conclusión resulta invariable ante la existencia de un tercero con el que la Administración autonómica mantiene una relación contractual, derivada de la adjudicación de un contrato de obras para la mejora y ensanche de la LR-113, pues, como reiteradamente ha afirmado este Consejo Consultivo desde el Dictamen nº 59/2000, siguiendo la posición mantenida por el Consejo de Estado (Dictamen nº 1.459/1993), es la Administración la que debe responder directamente de los daños causados por un concesionario o contratista de obra pública, sin perjuicio de la acción de regreso que puede posteriormente ejercitar contra éstos, acción que tendrá su fundamento en la distribución de responsabilidades que, en la actualidad, mantiene el artículo 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/200, de 16 de junio.

CONCLUSIONES

Primera

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. Roberto R.A., por lo que es ajustada a Derecho la propuesta de resolución que desestima la reclamación.

Segunda

La existencia de un contrato de obras públicas en el tramo de la carretera en el que eventualmente ocurrió el siniestro no altera la referida conclusión, pues, en el caso de haber probado debidamente que el daño se produjo como consecuencia de hallar una piedra en la calzada, la existencia de un contratista no hubiera excluido la responsabilidad directa y objetiva de la Administración titular de las obras.

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