

En Logroño, a 25 de noviembre de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con la 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 Carmen Ortiz Lallana y D. José M^a Cid Monreal, y del Letrado Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

146/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D. J. M. G., como consecuencia de los daños materiales sufridos en el vehículo de su propiedad al colisionar con varias piedras de grandes dimensiones que se encontraban invadiendo la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 28 de diciembre de 2008, la Abogada D. C. R. P., que dice actuar en nombre de D. J. M. G. y de la Aseguradora W. Seguros Generales S.A. presenta ante la Oficina Auxiliar de Registro de la Consejería consultante un escrito en reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración pública en el que, sucintamente, se señala lo siguiente:

“Sobre las 1,50 horas del día 5 de septiembre de 2007, D. Julián Martínez Glera era propietario del vehículo matrícula 8805DTT, conducido por V. M. F. por la carretera Comarcal 427 que sale de la localidad de Huercanos con dirección a Logroño.

A la entrada de Huérfanos, frente a la Cooperativa de Huercanos y sin ningún tipo de iluminación, el Sr. M. F. se encontró varias piedras invadiendo toda la calzada, siendo una de ellas de grandes dimensiones que, pese a accionar el sistema de frenado e intentar esquivarlas, al pisarlas produjeron daños en el vehículo propiedad del Sr. M.

Tras el accidente, el Sr. M. se personó en las dependencias de la Guardia Civil de Nájera a fin de denunciar los hechos relatados anteriormente. La Guardia Civil comprobó in situ, la existencia de las piedras en medio de la calzada.

Como consecuencia de los hechos relatados, el vehículo sufrió daños que ascendieron a la cantidad de 1.198,41Euros.

El Sr. M. tenía póliza de seguro con W. Seguros Generales, a todo riesgo con franquicia de 300Euros, siendo así que la Aseguradora se ha hecho cargo del abono de la factura, a excepción del importe de la franquicia”.

Al citado escrito, se acompaña la siguiente documentación: i) poder para pleitos otorgado por el Sr. M. G. a favor de la Letrado Señora R.; ii) información relativa a la póliza de seguro suscrita por el propietario del vehículo.

Segundo

El 21 de enero de 2008, se notifica a la Letrado firmante de la reclamación acuse recibo de la presentación de la reclamación, al tiempo que se le requiere, en trámite de subsanación de la solicitud, para aportar diversa documentación. Por último, se le informa sobre las particularidades de la tramitación del procedimiento.

El citado requerimiento es evacuado mediante escrito de fecha 1 de febrero, al que se adjunta la siguiente documentación:

- 1.- Copia compulsada del DNI de D. J. M. G.
- 2.- Copia compulsada del DNI y carnet de conducir de D. V. M. F.
- 3.- Copia compulsada del Poder general para pleitos a mi favor otorgado por A. W. Seguros Generales S.A.
- 4.- Certificado de la Aseguradora A. W. por el que se reconoce expresamente que ha procedido a abonar a T. R. M. S.L., 1.198,41Euros, a excepción del importe de la franquicia que fue abonada por el asegurado, por importe de 300 Euros.
- 5.- Copia de la denuncia interpuesta ante la Guardia Civil de Nájera.

Tercero

Se da traslado de la reclamación al Responsable de Área de Conservación y Explotación, al que se le solicita informe acerca de la señalización de desprendimientos en el lugar del accidente, sobre si consta la existencia de piedras en el punto concreto del accidente, anchura de la calzada, y si existen arcenes o cunetas, y, limite de velocidad en la vía donde ocurrió el accidente. La contestación a la anterior petición de informe tiene lugar en fecha 17 de enero, indicándose lo siguiente:

- “El Departamento de Conservación y Explotación, no tiene constancia de la existencia de piedras, ni por parte del Servicio de Vigilancia de Carreteras, ni por parte del SOS Rioja.

- La calzada tiene una anchura de 6,00 m. La zona de la Cooperativa está en Travesía, su margen derecha está urbanizada con rígela, bordillo y acera y el cerramiento de la Cooperativa Santiago Apóstol. La margen izquierda no está urbanizada y tiene cuneta.

- No existe señalización de desprendimientos por ser una zona urbanizada y no existir esta causa.
- El límite de velocidad es de 50 Km/hora.
- La existencia de una calle del pueblo que entronca con la carretera LR-322 y que está sin pavimentar, produce, cuando llueve, pequeños arrastres a la carretera”.

Cuarto

En fecha 4 de febrero, se acuerda requerir a la Guardia Civil de Nájera la remisión de cuanta información se posea en relación con el accidente objeto de este expediente, ratificándose en la Diligencia de Inspección realizada tras el accidente.

Posteriormente se requiere al Ayuntamiento de Huércanos la aportación de la siguiente información:

- “Si el Ayuntamiento de Huércanos ha tenido constancia de situaciones similares en otras ocasiones.
- Actuaciones de conservación y mantenimiento seguidas por el Excmo. Ayuntamiento de Huércanos en la calle de referencia, ubicada frente a la cooperativa.
- Si la citada calle se encuentra en condiciones adecuadas para el tránsito de vehículos o, si como consecuencia de la circulación, se producen arrastres de manera continuada a la carretera autonómica.
- Si es habitual realizar tareas de limpieza en el citado punto”.

Como quiera que la información facilitada por la Guardia Civil de Nájera se antoja insuficiente, vuelve a requerirse información específica a los Agentes personados en el lugar del accidente, quienes, en escrito de fecha 18 de marzo, efectúan, entre otras, las siguientes manifestaciones:

Las piedras fueron vistas por los miembros de la patrulla, retirándolas nosotros mismos de la calzada para evitar que otro vehículo le pudiera ocurrir lo mismo, ya que había unas diez piedras de distinto tamaño, la más grande de ellas se encontraba partida en cuatro trozos, siendo posiblemente ésta la causante del impacto con el vehículo, haciendo constar que las partes fragmentadas de dicha piedra podrían rondar los diez centímetros de diámetro.

Estando allí la pareja, se observa como hay unos tres metros de marcas de frenado, ocasionados por el vehículo colisionado, ya que se puede apreciar el impacto que origina la piedra al tocar el suelo al ser arrastrada por el citado vehículo, así como los fragmentos de dicha piedra al mover el vehículo para su traslado.

La pareja aprecia como, en el lugar donde se encuentran las piedras, comienza un camino ascendente, sin asfaltar, conteniendo en el varias piedras de considerable tamaño apartadas a un lado del camino, se puede suponer que debido al tránsito de vehículos por el citado camino alguna piedra hubiera podido deslizarse camino abajo hasta la carretera ya que, justo en el punto donde se juntan ambas vías, es el lugar del accidente.

Constan en el expediente diversos requerimientos efectuados al Ayuntamiento de Huérfanos, solicitándole la remisión de la información requerida sobre el lugar del accidente.

Quinto

El 20 de junio, la Letrada Sra. R., presenta escrito, solicitando información acerca de la situación en que se encuentra la tramitación del expediente administrativo, al haber transcurrido más de seis meses desde su inicio. Dicha petición de información es contestada mediante escrito de fecha 25 del mismo mes.

Sexto

En fecha 1 de agosto, se notifica a la Sra. R. P., el trámite de audiencia, solicitando copia de diversos folios del expediente, pero sin que conste haberse formulado alegaciones.

Séptimo

En fecha 9 de octubre se dicta Informe-Propuesta de resolución desestimando la reclamación interpuesta, por considerar que ha sido la conducta de un tercero la única determinante del resultado dañoso, al considerar que la causa de éste es el mal estado de conservación en que se encontraba el camino que entronca con la carretera en que se produjo el accidente, pues se encuentra éste sin asfaltar y en pendiente ascendente, lo que provoca que se produzcan arrastres a la misma cuando llueve o cuando transitan vehículos.

Octavo

El 24 de octubre, se emite informe por los Servicios Jurídicos, favorable a la Propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 30 de octubre de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 5 de noviembre de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas 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 noviembre de 2008, registrado de salida el 6 de noviembre de 2008, 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, 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, cuando la cuantía de las reclamaciones sea indeterminada o superior a 600 Euros.

Aplicando esta doctrina general al presente caso, nuestro dictamen, resulta ser preceptivo.

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.

Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primera que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Para detectar tales causas el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condicio sine qua non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar.

Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta

posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

En el caso sometido a nuestra consideración, el Servicio de Carreteras, considera inexistente su responsabilidad por el hecho de que la presencia en la calzada de la piedra que causa los daños obedece a la presencia de un tercero extraño a la actuación u omisión administrativa. Sin embargo, tal conclusión no puede aceptarse.

De las pruebas practicadas en el expediente, se desprende la certeza del accidente, así como que este se produce en la forma narrada por el reclamante en su escrito inicial, al haber sido ratificada dicha versión por la prueba testifical practicada en la persona de los Agentes de la Guardia Civil que se trasladaron al lugar del accidente, comprobaron la existencia de piedras en la calzada y de huellas de frenado dejadas por el vehículo conducido por persona autorizada por su propietario.

Por otra parte, los daños sufridos por el vehículo del reclamante están igualmente acreditados a través de la factura de la reparación. Por lo tanto, se suscita la controversia sobre el estándar de rendimiento de los Servicios de Carreteras de la Administración autonómica, en cuanto que el reclamante cuestiona el cumplimiento de las funciones de policía y vigilancia de las vías en orden a advertir y eliminar la presencia de obstáculos extraños a la conducción, garantizando la seguridad de la circulación de vehículos. Se desconoce con qué frecuencia se inspecciona la carretera en la que se produjo el accidente, ni cuándo fue la última vez que se había inspeccionado la misma.

Por lo tanto, no se ha acreditado por la Administración que el estándar del Servicio sea el adecuado y exigible en una sociedad moderna y con suficiencia de medios para integrar el estándar exigible para el funcionamiento del servicio de vigilancia, prevención y restauración, en su caso, de la vía a las condiciones propias de posibilitar su perfecta utilización y servicio, antes de producirse un siniestro y después de generado el riesgo. No puede entenderse cumplido el estándar con personarse en el lugar en que se encontraba la piedra una vez que se recibe aviso de su existencia y se ha materializado el riesgo y generado el daño, sino que lo que compete a la Administración es establecer un servicio de prevención y restauración de la vía a las condiciones debidas de seguridad vial antes de que el riesgo se materialice.

Por ello, no resulta susceptible de ser admitido el argumento de la Propuesta de resolución de que la culpa es de un tercero, en este caso el Ayuntamiento de Huércanos titular del camino del que parece ser previenen las piedras, pues no consta en el expediente que la Administración regional haya requerido a dicha Corporación para la eliminación del potencial riesgo, pero, además, la misma responsabilidad puede predicarse de quien, siendo titular de una vía principal, no haga nada, por evitar que accedan a la misma

obstáculos provenientes de caminos o, en definitiva, cualquier propiedad que se encuentre en los límites de una carretera; y ello con independencia de la zona de dominio público que existe en los márgenes de toda carretera.

CONCLUSIONES

Primera

Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta por D. C. R. P. en nombre y representación de D. J. M. G. y la Aseguradora W. Seguros Generales S.A.

Segunda

La cuantía de la indemnización debe fijarse en la cantidad de 1.198,41Euros a favor de la aseguradora y 300 Euros, importe de la franquicia a favor del Sr. M. G.

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 emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero