

En Logroño, a 6 de julio de de 2005, 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. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

69/05

Correspondiente a la consulta trasladada por la Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial por el funcionamiento de servicio público de carreteras promovido por D^a Teresa Inmaculada C.F.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D^a Inmaculada C.F., mediante escrito, sin data ni firma, que tiene entrada en el Registro del Gobierno de La Rioja-Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, el 18 de octubre de 2004, presenta reclamación de responsabilidad de daños al vehículo de su propiedad de la interesada en la que refiere:

“El vehículo marca Honda y matrícula 8402-BBT conducido por Inmaculada C.F. se dirigía en dirección a Pradejón por la carretera LR 280, Kilómetro 2, a las 10 de la mañana del día 17 de junio de 2004, siendo afectada la luna delantera de dicho vehículo, por una piedra desprendida en ese momento del tractor con matrícula XX conducido por José Luis F.P. y que en ese momento se dedicaba a la limpieza de las hierbas de la cuneta”.

Acompaña a este escrito copia de diversa documentación; DNI, permiso de conducir; factura de reparación de 31 de julio de 2004 por importe de 503,99 €; recibo de la última anualidad del seguro; copia del seguro suscrito con *Seguro I. Automóviles* en el que aparece como asegurado D^a Inmaculada C.F. y como propietario del vehículo, D. Álvaro B.C.; finalmente, escrito de comunicación de incidencias en trabajos de desbroce en la carretera LR 280 término de Pradejón que literalmente dice:

“El día 17 de junio de 2004, se acercó D^a Inmaculada C.F., diciendo y asegurando que el día anterior, a las 10'00 horas, circulando por la carretera LR 280 término de Pradejón y al cruzarse con el tractor desbrozador, XX, con el que yo estaba trabajando, le saltó una piedra; dándole en la luna parabrisas del

coche Honda CRV, matrícula XX haciéndole un pique, en centro. Ante estas manifestaciones, le respondí, que pudo ser posible, que le impactará alguna piedra u objeto ya que, el día anterior y en la zona que la Sñra comenta, se produjeron proyecciones de piedras desde la cuneta a la calzada, por donde circulaban vehículos. Por tanto, comunico asegurando tal incidencia. La proyección de una piedra, produciendo daños (pique en la luna-parabrassas) del vehículo conducido por D^a Inmaculada C.F.. Propietario del vehículo, D. Álvaro B.C., esposo de la conductora, ambos de Pradejón. Logroño, 18 de junio de 2004. El Oficial 1^a de Oficio Conductor, José Luís F.P.”.

Segundo

El Director General de Obras Públicas y Transportes, mediante escrito de 18 de octubre de 2004, notificado el 22 de octubre, dicta Resolución por la que resuelve iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños causados. En la fundamentación de la misma, se indica que no se considera pertinente la tramitación del procedimiento abreviado previsto reglamentariamente debido a que, en el informe emitido por D. José Luís F.P.:

“no queda acreditada de una manera directa la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido en el vehículo de Doña Inmaculada. Esta afirmación tiene su fundamento en que en el citado informe menciona de manera expresa que ‘sí pudo ser posible’ sin manifestar una convicción absoluta y cierta de que se produjera, extremo que habrá de ser acreditado en la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial número 13/2004”

Asimismo, comunica al interesado la información procedente que exige el art 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Tercero

El Jefe de Servicio de Carreteras, mediante escrito de 21 de octubre de 2004, requiere al Jefe de Sección de Conservación y Explotación para que emita informe sobre los hechos referidos, para lo que se remite copia del escrito presentado, así como informe emitido por el Oficial primera D. José Luís F.P. para que relate las circunstancias que dieron origen al siniestro y, en su caso, se ratifique en su informe de 18 de junio.

Cuarto

El 25 de octubre de 2004, el Responsable de Área de Conservación y Explotación contesta a dicho requerimiento señalando que:

“la Sección de Conservación y Explotación...se ha puesto en contacto con D. José Luís F.P. con el objeto de que se ratifique en su informe emitido el día 18 de junio de 2004. En este sentido, el accidente se produjo presumiblemente como consecuencia de las labores de desbroce llevadas a cabo (...) el día 17 de junio de 2004 en la LR-280, término de Pradejón. Por tanto, la rotura de la luna delantera del vehículo propiedad de D. Álvaro B. la ocasionó el tractor desbrozador del Servicio de Carreteras del Gobierno de La Rioja con matrícula XX”.

Quinto

El Jefe de Servicio de Carreteras, mediante escrito de 2 de noviembre de 2004, notificado el 10 de noviembre, da trámite de audiencia al interesado con indicación de los documentos que integran el expediente de responsabilidad, sin que la interesada presente alegaciones.

Sexto

Con fecha 22 de febrero de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras suscribe Informe-propuesta de resolución estimatoria de la reclamación *“al existir nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido a D^a Inmaculada C.F. La cuantía se concreta en 503,99 €”*.

Séptimo

El Secretario General Técnico de la Consejería, mediante escrito de 4 de marzo de 2005, sin que conste registro de salida, remite el expediente a la Dirección de los Servicios Jurídicos para su informe, que se cumplimenta el 21 de marzo y registra de entrada en la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, el 4 de abril de 2005, en sentido favorable a la propuesta de resolución, si bien entiende que, dado *“que dicho accidente fue fruto de la circulación del vehículo tractor propiedad de la Comunidad Autónoma, hay que determinar, a la vista de los condicionados generales y particulares del seguro del vehículo agrícola, si el obligado al pago ha de ser la Cía aseguradora, a la que se le deberá dar traslado del expediente de responsabilidad patrimonial tramitado”*.

Octavo

En cumplimiento de lo sugerido en dicho informe, parece que se ha requerido telefónicamente a A., Seguros e Inversiones, para que remita copia de diversa documentación. Así, aparecen incluidos los recibos de pago del seguro del tractor y de la póliza correspondiente a 2005 [en que consta como *“excluidas en todo caso, las consecuencias de los siguientes hechos....e) Los producidos por vehículos que desempeñen labores industriales o agrícolas, en el ejercicio de tal función y no sean consecuencia directa de su circulación”* (Folios 26 a 31)].

Noveno

El Jefe del Servicio de Carreteras, mediante escrito de 12 de abril de 2005, notificado el 21 de abril, requiere a A., Seguros e Inversiones, la remisión de la copia del seguro de 2004 correspondiente al tractor causante del daño. Asimismo, pone en su conocimiento, caso de que el siniestro aparezca entre los contemplados en la póliza, la

existencia y tramitación del procedimiento de reclamación de responsabilidad, del que recibirán información tan pronto tengan copia del documento solicitado.

En contestación a dicho requerimiento, el 25 de abril de 2005, se informa a la Consejería que, de acuerdo con la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda y Empleo, órgano firmante del seguro, le corresponde a dicho órgano la interpretación e información relativas a dicho contrato de seguro. Y, mediante otro de 16 de mayo, se reitera lo mismo.

Décimo

El Jefe del Servicio de Carreteras, mediante escrito de 23 de mayo de 2005, notificado el 30 de mayo, requiere de nuevo a A., *Seguros e Inversiones*, envíe constancia por escrito de que el seguro del tractor desbrozador matrícula XX no cubre el siniestro objeto de reclamación de responsabilidad patrimonial.

En contestación de 31 de mayo, A. comunica que remite su petición a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, órgano competente del seguro.

Undécimo

La Secretaria General Técnica de la Consejería de Hacienda, mediante escrito de 2 de junio de 2005, tras señalar la indebida reiteración de escritos dirigidos a A., comunica formalmente que los daños causados por el referido tractor no están cubiertos por el seguro suscrito que *“abarca única y exclusivamente, los daños derivados de la circulación de vehículos a motor y no provocados por las actividades que desempeñen”*.

Duodécimo

El Jefe de Servicio de Carreteras, el 14 de junio de 2005, formula informe-propuesta de resolución estimatorio de la responsabilidad patrimonial reclamada por D^a Inmaculada C.F.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 15 de junio de 2005, registrado de entrada en este Consejo el día 21 de junio de 2005, 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 21 de junio de 2005, 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 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 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 responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

El Consejo Consultivo ha de pronunciarse acerca de si, a la vista del expediente tramitado por el órgano competente de la Administración, existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, por tanto, procede estimar o no la reclamación de indemnización económica presentada en relación con daños ocasionados, según se alega, por el funcionamiento anormal del servicio público de carreteras de titularidad de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En cuanto a la normativa aplicable, según del Derecho vigente, la institución de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, constitucionalizada en el art. 106.2 de la Constitución, reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y se cumplan los demás requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico (art. 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC).

Los requisitos para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración, de acuerdo con reiterada y pacífica doctrina y jurisprudencia del régimen de Derecho positivo sobre la materia, pueden resumirse en los siguientes: 1º la efectiva realidad de un daño o perjuicio evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; 2º Que la lesión patrimonial sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa de causa a efecto, sin intervención extraña que pueda influir en el nexo causal; 3º que el daño no se hubiera producido por fuerza mayor; y 4º 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

Sobre la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación

En el supuesto que nos ocupa, y en cuanto al cumplimiento de los requisitos formales por el interesado, debemos señalar que no debió darse trámite al escrito de iniciación del procedimiento en tanto no se subsanasen las irregularidades del mismo: en primer lugar, la legitimación para reclamar, pues D^a Inmaculada C.F., no es la propietaria del vehículo (pues corresponde a D. Álvaro B.C., que parece ser su esposo, si bien no está acreditado suficientemente; el escrito está sin data y sin firma; y finalmente, el escrito no

concreta la cuantía de la reclamación. Y estas deficiencias debieron haber sido subsanadas antes de admitir a trámite la reclamación, en aplicación del artículo 71 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como del art. 6 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En cuanto al cumplimiento de las formalidades por la Administración, hemos reiterado en anteriores Dictámenes que, en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, la fecha de iniciación del procedimiento es la de la fecha en la que la solicitud haya tenido entrada en el Registro del órgano competente para su tramitación [art. 42.3.b) LRJ-PAC. En consecuencia, es errónea la Resolución de 18 de octubre de 2004, del Director General de Obras Públicas por la que resuelve “*iniciar el procedimiento...*”.

En esa misma Resolución, al comunicar al interesado los extremos a los que se refiere el art. 42.4 LRJ-PAC, es errónea la indicación de la posibilidad de presentar recurso directamente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (*Tribunal Superior de Justicia de La Rioja*), pues esa competencia corresponde al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Logroño, de acuerdo con el art. 8.2.c) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Cuarto **Sobre la concurrencia de los requisitos** **materiales de la reclamación**

En cuanto se refiere al fondo del asunto, la primera cuestión a examinar, como es doctrina constante de nuestros Dictámenes, es analizar la relación de causalidad en sentido estricto. Pues bien, no ha quedado suficientemente acreditado en el procedimiento que el tractor desbrozador LO-29791-VE fuera el causante de la rotura de la luna del parabrisas.

Parece, según se desprende del índice de documentos del expediente, que la propia reclamante es la que presenta, como documentación adjunta a su solicitud el “*comunicado de incidencias en trabajos de desbroce en la carretera LR-280 término de Pradejón*”, suscrito por el Oficial 1^a de Oficio conductor, el 18 de junio de 2004. No deja de ser extraña esta aportación de parte, de un documento oficial que debía constar en el Servicio competente, salvo que se haya incorporado de oficio.

En esa comunicación, consta una confusa relación de fechas de la que cabe deducir que pudo no haber inmediatez en el momento de advertir al conductor del tractor que había causado un desperfecto en el vehículo. En efecto, dice literalmente que “*el día 17 de junio de 2004, se acercó D^a Inmaculada C.F, diciendo y asegurando que el día*

anterior, a las 10'00 horas, circulando por la carretera LR-280...le saltó una piedra; dándole en la luna parabrisas...haciéndole un pique, en centro...le respondí, que si pudo ser posible, que le impactara alguna piedra u objeto ya que el día anterior y en la zona que la Sñra comenta se produjeron proyecciones de piedras desde la cuneta a la calzada, por donde circulaban vehículos”.

Es significativo que la resolución de “inicio” del procedimiento no admitiese la tramitación según el procedimiento abreviado, pues *“no queda acreditada de una manera directa la relación de causalidad...Esta afirmación tiene su fundamento en que en el citado informe se menciona de manera expresa que ‘si pudo ser posible’ sin manifestar una convicción absoluta y cierta de que se produjera, extremo que habrá de ser acreditado en la tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial”.*

En tal sentido, debe entenderse que el escrito del Responsable del Área de Conservación y Explotación al requerimiento del Jefe del Servicio de Carreteras, no satisface formalmente estas exigencias acreditativas, dado que no hay una ratificación en firme de la comunicación del conductor del tractor (*“se ha puesto en contacto con D. José Luis F.P. con objeto de que se ratifique en su informe emitido el día 18 de junio de 2004”*), aunque se informa que *“el accidente se produjo presumiblemente como consecuencia de las labores de desbroce”* y en el párrafo final se concluye que *“la rotura de la luna delantera...la ocasionó el tractor desbrozador del Servicio de Carreteras”*, sin que se evidencie actividad probatoria que merezca tal consideración.

Como puede constatarse, en este escrito ya se habla de *“rotura”*, cuando, en el informe del conductor se habla simplemente de *“pique”*, que no es propiamente una rotura.

Sin embargo, en toda la actuación posterior se ha considerado como acreditada la relación de causalidad y no se ha practicado actuación alguna dirigida a aquilatar esta relación causal. Tal vez estemos y se trate de una *“convicción”* a la que ha llegado el personal del servicio afectado, pero que no ha sabido documentar y acreditar debidamente en el expediente. En contra de la valoración de la propuesta de resolución, a juicio de este Consejo Consultivo, resulta primordial e imprescindible que en el procedimiento, tanto por la documentación presentada por el reclamante como por las actuaciones instructoras del servicio afectado, quede debidamente acreditada la relación de causalidad que debe mediar entre el daño y el funcionamiento del servicio. Y, si ese no es el caso, no debiera procederse al pago en tanto no se acredite, mediante la ratificación y aclaración correspondiente del conductor, que el tractor desbrozador ha sido la causa del daño, así como si fue una rotura o un simple *“pique”* sin rotura.

Por lo demás, y como ya dijimos en nuestro anterior Dictamen 32/00, a los efectos de la relación entre el reclamante y la Administración causante del daño, es indiferente

que éste pueda estar cubierto por la póliza del seguro, pues, esa es una cuestión que exclusivamente afecta a la relación de la Administración, titular del tractor, con la Compañía aseguradora, máxime cuando, como en el presente caso, el seguro solo cubría los daños causados por la circulación del tractor, no por las *actividades* que pudiera estar realizando (desbroce de las cunetas).

Resulta extraña la insistencia del Servicio de Carreteras en averiguar ante la Cía aseguradora estos extremos, cuando desde el primer momento –como así se le informó– debió estar a lo que dijera la Consejería de Hacienda, órgano contratante del seguro y al que le corresponde la interpretación del mismo.

CONCLUSIONES

Única

En tanto no quede acreditada suficientemente la relación de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio de carreteras de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el daño producido al vehículo propiedad de Don Álvaro B.C., así como la legitimación para reclamar de D^a Inmaculada C.F., no procederá pago alguno por los daños reclamados.

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