

En Logroño, a 9 de septiembre 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^a. M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

79/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja seguido a instancia de D. José B.D., con motivo del accidente de tráfico ocurrido el día 26 de diciembre de 2004, en la carretera LR-115, p-k. 14, dirección Arnedo-Arnedillo, por el mal estado de la carretera como consecuencia de la nieve caída y no retirada por los servicios de la Comunidad Autónoma.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 17 de enero de 2005 es registrado de entrada en la Consejería un escrito de solicitud de reconocimiento de responsabilidad patrimonial suscrito por D. José B.D., requiriendo el inicio de un expediente administrativo para exigir responsabilidad patrimonial a la Administración Autonómica en relación con los daños materiales ocasionados en su turismo, cuando, al circular, el día 26 de diciembre de 2004, por la carretera autonómica LR-115, a la altura del punto kilométrico 14, en dirección hacia Arnedillo, como consecuencia de la nieve y del hielo existente, perdió el control de su vehículo e impactó con el que circulaba en sentido contrario

Acompaña a este escrito una declaración amistosa de accidente suscrita el mismo día del accidente, el 26 de diciembre a las 13:30 horas, entre el reclamante y el conductor del turismo que circulaba por el carril contrario, con el que impactó, mostrando como observaciones, "culpa del hielo".

Segundo

Mediante escrito de 25 de enero de 2005, se le requiere al reclamante para que proceda a la subsanación y mejora de su solicitud, en el plazo de diez días y con apercibimiento expreso de que la falta de atención al mismo lleva implícita la terminación anormal del expediente por desistimiento. En particular, se le exige que aporte en el plazo conferido a tal efecto, mejore de su solicitud, aportando la siguiente documentación: i) factura o presupuesto detallado de los daños evaluados económicamente; ii) acreditación de la titularidad del vehículo de quien reclama; y iii) acreditación de la última I.T.V., permiso de circulación y último recibo de seguro del vehículo.

Todas estas exigencias son cumplidas en plazo por parte del Sr. B.D.

Tercero

Con fecha de 23 de febrero de 2005, el Director General de Obras Públicas acuerda el inicio del expediente y da satisfacción a las exigencias impuestas por el artículo 42.4 de la Ley 3071992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (LPAC), en concreto en lo relativo a los plazos de duración del procedimiento y los efectos de la falta de resolución expresa.

Cuarto

El 25 de febrero de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras de la Dirección General de Obras Públicas y Transportes dirige oficio al Jefe de la Sección de Conservación y Explotación, para que, en relación con los hechos manifestados por el reclamante, emita un informe sobre el estado de la vía, LR-115, en el punto kilométrico 14, el día que ocurrió el accidente, el 26 de diciembre de 2004.

El Responsable del Área de Conservación y Explotación de carreteras emite su informe el 14 de marzo de 2005 y, en contra de lo alegado en la reclamación inicial en la que el Sr. B.D. expresaba que las máquinas quitanieves no habían pasado por el punto kilométrico en el que ocurrió el siniestro, se advierte de contrario que el equipo de limpieza de hielo y nieve de la LR-115, el día referenciado, hizo su trayecto completo, llegando incluso hasta el límite con la provincia de Soria.

Las conclusiones que el informante, expresa en el informe son las siguientes:

1. "Las causas del accidente no pueden ser imputadas al desconocimiento de la carretera, pues dice ser vecino de Arnedillo.

2.La situación meteorológica con caída reciente de nieve y hielo, no es una dejación del Servicio de Carreteras, pues, como dice en sus alegaciones y hemos justificado, los equipos de conservación habían solventado estos problemas en ese momento.

3.El conductor de un vehículo debe de ajustar la velocidad a las condiciones de la vía, principio fundamental de la Ley de Seguridad Vial. Desde nuestro punto de vista, puede ser excesivo en las condiciones climatológicas como las descritas los 30 Km/h. Tampoco lleva cadenas, por lo que implica un riesgo adicional de patinar el vehículo, saliéndose de la calzada".

Quinto

El 25 de febrero de 2005, se oficia al Jefe de la Agrupación de la Guardia Civil de Arnedo para que emita el correspondiente informe, el cual es evacuado con fecha de 12 de marzo, y en que, de forma rotunda, tras una exposición sucinta de los hechos, el Sargento Comandante del puesto afirma que: *"En esta Unidad no hay constancia de haber recibido llamada telefónica, informando del accidente, ni se instruyeron diligencias al respecto".*

Sexto

El 21 de marzo de 2005, con el fin de recabar toda la información necesaria, el Jefe de Servicio de Carreteras dirige atento oficio al Ayuntamiento de Arnedillo para que informe sobre lo ocurrido, y, en concreto sobre la constancia de una llamada telefónica realizada a la Corporación por el Sr. B.. Literalmente, el Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Arnedillo, con fecha de 6 de abril, informa cuanto sigue:

"Informo que, en conversación telefónica mantenida el pasado 25 de diciembre con D. José B.D. tras el siniestro arriba expuesto, se le comunica que la máquina quitanieves no pasó por el punto Kilométrico 14 dirección Arnedillo, y tampoco el personal al Servicio de carreteras echando sal".

Séptimo

Con igual fin, el 19 de abril de 2005, se oficia al Sr. Jefe de la Zona de Calahorra del Servicio de Carreteras para que aporte la hoja de trabajo de los camiones quitanieves y posibles vehículos de apoyo correspondientes al día 26 de diciembre de 2004. Las hojas de trabajo del día del siniestro, 26 de diciembre, son incorporadas al expediente y de las mismas se colige que la LR-115 fue asistida con una máquina quitanieves y un vehículo de apoyo extendiendo sal, en su totalidad, desde Arnedo hasta las Ruedas de Enciso.

Octavo

El 25 de abril de 2005, se pone de manifiesto el expediente para que el interesado puede instruirse del mismo a los efectos del artículo 11 del Real Decreto 429/1993, concediéndole el plazo de quince días para formular alegaciones. El reclamante solicita copia de distintos informes, sin embargo, no hace uso de su derecho de audiencia.

Noveno

Con fecha de 11 de julio de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras formula informe-propuesta de resolución del expediente de responsabilidad patrimonial nº 2/03 , proponiendo: *"Desestimar la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración presentada por D. José B.D., por no haberse producido un daño imputable a la Administración, y, por tanto, no existir nexo causal entre el actuar administrativo y la lesión ocasionada"*.

Décimo

El 12 de julio, el Secretario General Técnico de la Consejería interesa el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que es evacuado el 27 de julio en sentido favorable a la propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud de indemnización de daños.

Undécimo

Por último, obra en el expediente otro informe-propuesta de resolución de fecha posterior al informe de los Servicios Jurídicos, en concreto de 5 de agosto de 2005, fiel reproducción de la anterior, en la que se vuelve a insistir en la desestimación de la reclamación formulada.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 17 de agosto de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 29 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 29 de agosto de 2005, registrado de salida al día siguiente, 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 € 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 y nos sean remitidas para dictamen con fecha posterior a 7 de septiembre de 2005 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 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; 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 un mal estado de la calzada, imputable a la dejación del servicio público, y, en concreto, tal y como afirma el reclamante, por no haber procedido la Administración autonómica a limpiar la calzada de la nieve y del hielo, pues ha quedado acreditado en los varios informes técnicos aportados al expediente, y en concreto, en la hoja de servicios del día 26 de diciembre, que se procedió a quitar la nieve y echar sal en toda la LR-115.

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 nieve y hielo en el p.k 14 de la carretera autonómica LR-115, por no haber procedido a su limpieza) más bien, al contrario, la instrucción del expediente abunda en lo contrario, tratándose de unos días en que cayeron fuertes nevadas, el Servicio de Conservación de Carreteras y en concreto la Zona de Calahorra, aporta las hojas de servicios prestadas, confirmando, en contra de lo alegado por el reclamante, que la LR-115, fue tratada con el quitanieves en su totalidad, sin que ahora pueda recaer sobre la Administración las eventuales responsabilidades que, más bien, han de quedar en la esfera del propio conductor, pues, a sabiendas de las circunstancias climatológicas adversas a la conducción, nieve y hielo, ni tan siquiera portaba las necesarias cadenas para evitar un desenlace probable: deslizarse el turismo y chocar con el que circulaba por el carril contrario.

En efecto, la realidad del accidente se basa en la exclusiva declaración del perjudicado y en un parte amistoso suscrito con el conductor del otro turismo, empero no aparece en el expediente ningún documento que acredite con fehaciencia la inactividad de los servicios de carreteras, ni tan siquiera un Atestado de la Guardia Civil del Puesto de Arnedo, que más bien, responde advirtiendo lo contrario: que no hay registrada ninguna llamada y que no se instruyó atestado.

No hay constancia alguna en el Atestado que permita deducir que la fuerza actuante se trasladara al lugar de los hechos.

Tampoco avala la posición sostenida por el reclamante la certificación expedida por el Alcalde de Arnedillo al afirmar que no pasó la máquina quitanieves, pues se refiere a un día distinto al que se produjo el accidente, el día 25 de diciembre, y recordemos que, tal y como advierte el Sr. B., el siniestro ocurrió el 26 de diciembre de 2004.

CONCLUSIÓN

Única

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. José B.D., por lo que es ajustada a Derecho la propuesta de resolución que desestima la reclamación.

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