

En Logroño, a 20 de octubre 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. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

100/05

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial incoado a instancia de D. Alfredo P.P., en relación con los daños materiales sufridos en su vehículo cuando circulaba por la carretera LR-134, p.k 16,300.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha de entrada de 31 de marzo de 2004, D. Alfredo P.P. presenta ante el Ministerio de Fomento escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños sufridos en el vehículo de su propiedad, un Seat Ibiza con matrícula nº XX, cuando el anterior 12 de noviembre de 2003, circulando por la LR-134, a la altura del p.k 134, se produjo un frenazo de camión que circulaba por delante, debiendo de frenar bruscamente el interesado de manera que su vehículo colisionó con las vallas de protección de la calzada, habiendo motivado el accidente la existencia de una sustancia deslizante en la carretera.

El interesado aporta, junto al escrito de reclamación, los siguientes documentos:

-Copia del atestado levantado por la Guardia Civil de Calahorra, donde se dice que la posible causa del accidente es *“la presencia de material deslizante (gasoil) en la calzada”* y que el p.k. donde se produjo el siniestro es el 16,300 de la carretera LR-134.

-Copia de la factura de reparación del vehículo que asciende a 6.922,89 €, siendo ésta la cuantía objeto de la reclamación.

-Copia del informe pericial del Ingeniero Técnico D. Antonio G.A., cuya valoración coincide con el importe de la factura, acompañado de reportaje fotográfico.

Segundo

El 22 de julio de 2004, el Jefe de la Demarcación de Carreteras en La Rioja contesta el escrito de la Jefa del Área de Responsabilidad Patrimonial del Ministerio, del día 8 anterior, informando que la carretera LR-134 no es competencia del Ministerio de Fomento sino de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Y, por escrito de 9 de enero de 2005, registrado de salida del Ministerio el siguiente 17 de febrero, el Secretario General Técnico del Ministerio remite la reclamación del interesado a la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Tercero

Por escrito de 28 de febrero de 2005, el Director General de Obras Públicas se dirige al interesado requiriéndole determinada documentación que, en caso de ser presentada en el plazo de 10 días, conllevará la admisión a trámite de su reclamación y la iniciación del procedimiento, y se le informa del órgano instructor y de aspectos procedimentales, en concreto de los efectos del silencio administrativo.

En el referido escrito, que se califica de requerimiento de subsanación, se indica al reclamante que, de conformidad con el artículo 71 de la Ley 30/1992, de no remitir la documentación en el plazo indicado, se le tendrá por desistido de su petición.

Los documentos cuya aportación se requiere son los siguientes:

- Fotocopia compulsada del DNI de D. Alfredo P.P..
- Fotocopia compulsada del carnet de conducir de D. Alfredo P.P..
- Fotocopia compulsada de la Tarjeta de Inspección Técnica de Vehículos, en vigor en la fecha del siniestro.
- Póliza del seguro en el que se justifica que en la fecha del siniestro D. Alfredo figuraba cubierto, con expresa indicación de la cobertura contratada por D. Alfredo.
- Factura original emitida por el taller de reparación en la que conste que se ha procedido al pago de la misma.
- Documento expedido por la compañía aseguradora en el que se explicita que no se ha indemnizado ni se va a indemnizar a D. Alfredo P.P..
- Indicación exacta del punto kilométrico de la carretera LR-134 en que tuvo lugar el siniestro.

Cuarto

El 3 de marzo de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras se dirige al de Sección de Conservación y Explotación dándole traslado de la reclamación del interesado y requiriéndole la emisión del correspondiente informe.

Quinto

El siguiente día 14 de marzo, el Responsable del Área de Conservación y Explotación remite al Jefe de Servicio de Carreteras el informe solicitado, concluyendo que el derrame de cualquier elemento no es dejación del Servicio de Carreteras, ni imputable a una negligencia en la conservación de la vía y que el interesado debía haber observado las condiciones de ésta, haber modificado su velocidad, así como guardado el suficiente espacio entre vehículos, para no realizar la frenada y producir el deslizamiento.

Sexto

Mediante escrito de fecha 29 de marzo de 2005, el interesado subsana los defectos que le fueron indicados por el Director General de Obras Públicas, adjuntando los siguientes documentos:

- Fotocopia del DNI.
- Fotocopia del carnet de conducir.
- Fotocopia de la Tarjeta de Inspección Técnica.
- Póliza del Seguro.
- Informe Pericial.
- Copia del Atestado levantado por la Guardia Civil al que ya se ha hecho referencia en el primer antecedente.

Séptimo

El 12 de abril de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras se dirige al Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de Calahorra, solicitando informe acerca de los siguientes extremos:

- Imposibilidad de localizar al causante del vertido, tal y como consta en el atestado.*
- Participación de dotaciones de bomberos en la retirada de la sustancia y de la Demarcación de Carreteras de la Rioja en la señalización de la misma a los demás usuarios.*

Octavo

Con fecha 15 de abril, el Jefe del Servicio de Carreteras requiere de nuevo al interesado para que aporte el documento expedido por su Compañía aseguradora en el

que se explicita que no se le ha indemnizado ni se le va a indemnizar y la factura original emitida por el Taller de reparación (Carrocerías T., S.L.) en la que conste que se ha producido el pago de la misma.

Noveno

Con registro de entrada en la Consejería el 29 de abril, el interesado aporta de nuevo documentos que ya había presentado y, además:

- Documento expedido por la Compañía aseguradora, en el que ésta informa que, por no tener contratada el vehículo la garantía de todo riesgo, ni se ha abonado ni se va a abonar cantidad alguna por el siniestro en cuestión.
- Factura de reparación con el “recibí” firmado.

Décimo

El Sargento Jefe del Destacamento de la Guardia Civil de Calahorra contesta, el 22 de abril de 2005, al requerimiento del Jefe del Servicio de Carreteras del día 12 anterior, informando que, según el Servicio CEIS (Bomberos) que intervino el día del accidente, había un derrame de gasoil de unos 2.500 metros de longitud y, no existiendo testigos presenciales del vehículo que pudo originar el derrame, resultaron infructuosas las gestiones encaminadas para la localización del responsable de dicho vertido; a su vez, informa que los organismos oficiales que participaron en el lugar del siniestro fueron, además del propio Destacamento, la Dotación de Bomberos del Parque de Calahorra y la Brigada de Conservación de la Dirección General de Obras Públicas de la CC.AA.

Décimo primero

Por escrito de 11 de mayo de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras da vista del expediente al interesado, por término de quince días hábiles, sin que el interesado haga uso del trámite de audiencia.

Décimo segundo

Con fecha de 27 de junio, el Jefe del Servicio de Carreteras informe-propuesta, cuya parte dispositiva dice: *“desestimar la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública presentada por D. Alfredo P.P. por no existir nexo causal entre el actuar de la Administración y el daño causado, al haber sido la conducta de un tercero la única determinante en la producción del daño.”*

Décimo tercero

El siguiente día 4 de julio de 2005, el Secretario General Técnico de la Consejería remite la propuesta de resolución al Director General de los Servicios Jurídicos para informe, el cual es emitido el siguiente día 19 de julio en sentido desfavorable, puesto que los Servicio Jurídicos entienden que existe nexo causal entre el funcionamiento del Servicio Público y el daño alegado, al ser obligación de la Administración autonómica el correcto mantenimiento y conservación de las vías de titularidad de la Comunidad Autónoma. Sin embargo, entiende debe limitarse la cuantía indemnizatoria a una tercera parte, habida cuenta de que, en la producción del daño, intervinieron, además y a partes iguales, otros factores que justifican tal limitación, cuales son la propia culpa de la víctima, por su inadecuada conducción, y la de una tercera persona, no determinada, que vertió el gasoil existente en la calzada.

Décimo cuarto

Pese al anterior informe, el 1 de agosto de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras emite nueva propuesta de resolución del mismo tenor que la del 27 de junio, proponiendo desestimar la reclamación del interesado, al haber sido la conducta de un tercero la única determinante en la producción del daño.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 23 de agosto de 2005, registrado de entrada en este Consejo el 26 de agosto de 2005, 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 29 de agosto de 2005, registrado de salida el día 30 de agosto de 2005, 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 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, el artículo 11-g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja determinaba 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 superiores a 600 €. Esta limitación entró en vigor, junto con el resto de los preceptos de la Ley 4/2005, el 7 de septiembre de 2005, al no contener dicha Ley ninguna norma transitoria al respecto, ya que su D.T. Unica 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, al haber finalizado el trámite de audiencia en fecha muy anterior al 7 de septiembre, consideramos nuestro dictamen preceptivo, independientemente de su cuantía, y, al ser ésta superior a 600 €, lo sería aun bajo la vigencia de la nueva ley.

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 que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la C.E. y 139.1 y 2 141.1 LRJ-PAC) 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, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado, y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Tan solo uno de estos requisitos es puesto en tela de juicio por la propuesta de resolución, el del nexo causal o relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, partiendo de la afirmación, que rechazamos de plano, de que la existencia de una mancha de gasoil en la calzada, como causa probable del accidente, se torna accesorio, ya que el causante del derrame del gasoil es un tercero ajeno a la relación Administración-interesado.

Ya en nuestro Dictamen 41/99 afirmamos que *“la existencia de una mancha de gasoil en la calzada se integra, sin duda, en el funcionamiento del servicio público de carreteras”*, por lo que concluíamos que concurría evidentemente el criterio positivo de imputación objetiva que utiliza nuestro ordenamiento jurídico para atribuir responsabilidad a la administración, el de que el daño sea consecuencia del funcionamiento *“normal o anormal, del servicio público”*.

La existencia de una mancha de gasoil en la calzada, perfectamente acreditada y reconocida por la Administración, fue, sin duda, la causa determinante del accidente cuya indemnización se reclama. En el atestado de la Guardia Civil que obra en el expediente se hace constar como probable causa del accidente la *“presencia de materia deslizante (gasóleo) en la calzada, comprobada por Servicio Bomberos S.O.S. Rioja, que, unida a la lluvia caída en el momento del siniestro, provoca la pérdida de adherencia de los turismos y su salida vía golpeando la bionda”*. Tengase en cuenta que fueron dos los turismos accidentados, que ambos derraparon colisionando con la bionda de protección, no entre ellos, y que el atestado no hace ni la más mínima referencia a exceso de velocidad o circunstancia alguna que permita suponer conducción inadecuada, falta de atención de los conductores o negligencia de cualquier tipo.

La propuesta de resolución pretende excluir la responsabilidad de la Administración, afirmando estar acreditado *“que el derramamiento de gasoil era imputable a un tercero”* y *“la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de producirse el accidente, por lo que, por muy estricto concepto que se tenga de la función de vigilancia que incumbe al Servicio de Carreteras, no cabe imputar a la Administración incumplimiento o cumplimiento defectuoso, por no eliminar perentoriamente una mancha de aceite que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable”*. Razones ambas por las que, según la propuesta, *“falta el nexo causal preciso entre el daño ocasionado y el actuar de la administración en el mantenimiento del servicio público de carreteras”*.

Con el segundo de los expresados argumentos, el supuesto escaso tiempo que hacía que se había producido el derramamiento, se quiere introducir el criterio erróneo de que es necesario, para que la Administración responda del funcionamiento del servicio público de carreteras, que su actuación sea negligente, como si su responsabilidad lo fuera por culpa.

Frente a todo ello, ha de recordarse que la responsabilidad de la Administración, también en el caso de las carreteras, no sólo es objetiva, desligada de toda idea de culpa, sino que el criterio positivo de imputación objetiva que utiliza la ley es el del funcionamiento del servicio público; y, en cuanto a éste, no sólo el que haya de calificarse de *«anormal»*, sino incluso el *«normal»* o adecuado. Como dice el Consejo de Estado, *«la Administración tiene el deber ineludible de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté*

normalmente garantizada) (Dictamen 1.837/1995, de 28 de septiembre), y por eso ha estimado la responsabilidad administrativa en casos tales como los desprendimientos de piedras, la existencia de gravilla o baches en la calzada o la deficiente señalización (así, por ejemplo, Dictámenes 102/1993, de 4 de marzo, 1.234/94, de 14 de julio, o 221/1995, de 2 de marzo).

La doctrina que antecede reitera la ya contenida en nuestro citado, Dictamen 41/99. Sin embargo, en aquél, admitíamos que, por considerar excesiva la velocidad a que circulaba la motocicleta accidentada, existía concurso de culpas en la producción del resultado, por lo que proponíamos limitar la responsabilidad de la Administración al 50% de la valoración del daño.

Sin embargo, en el caso objeto del presente dictamen, no existe prueba ni indicio alguno de que permita atribuir eficacia causal en la producción del resultado a la conducción del vehículo, tachar ésta de inadecuada ni que el conductor no guardara la distancia de seguridad respecto del vehículo que le precedía. El atestado de la Guardia Civil no hace referencia a ninguna de estas posibles circunstancias. Y es la Administración la que debía haber acreditado tales extremos para excluir o, al menos, minorar su responsabilidad.

Por lo expuesto, entendemos existe relación de causalidad directa e inmediata entre el funcionamiento del servicio público de carreteras, cuyo deber es garantizar el mantenimiento adecuado de las mismas en condiciones que permitan a los particulares circular con seguridad por ellas, y el daño alegado por el interesado.

A mayor abundamiento, hemos de significar que el caso que motivó nuestro Dictamen 41/99 fue objeto de recurso contencioso-administrativo, en el que la Sala del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja dictó la Sentencia nº 180, de 11 de abril de 2001, por la que, estimando el recurso y las pretensiones de la demanda, declaró la responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, sin minoración alguna, al no considerar concausa la velocidad o circunstancias de la conducción del motorista, al no haberse probado por la Administración demandada.

Tercero

Algunas consideraciones formales.

En primer lugar, debemos reiterar una reflexión, hecha en Dictámenes anteriores, acerca del contenido de la comunicación a la que hace referencia el artículo 42.2º de la LRJPAC. La reforma que, sobre la Ley 30/1992, realizó la Ley 4/1994, en los preceptos relativos al régimen jurídico del silencio administrativo (artículos 42 a 44), quiso incidir, en esencia, en la preceptividad del plazo máximo de que dispone la Administración para

resolver y notificar el acto resolutorio de los expedientes administrativos, todo ello considerando como día inicial del cómputo el de entrada en el registro del órgano competente para instruir y resolver. Por ello y como garantía del interesado, introdujo el deber de emitir una comunicación expresiva de esta circunstancia y de otras tales como la duración máxima del procedimiento y los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio administrativo.

Y así lo expresa literalmente el artículo 42.4º, párrafo segundo LRJPAC: *“En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente*

La comunicación obrante en el expediente da fiel cumplimiento a la expresión de todos los extremos exigidos *ex lege* por el precepto transcrito; no obstante y ante la afirmación del carácter negativo del silencio, transcurrido el plazo máximo de seis meses sin resolver, dejando expedita la vía judicial contenciosa-administrativa, previene la comunicación que analizamos que el reclamante, en tal supuesto, podría interponer recurso directamente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Tribunal Superior de Justicia de La Rioja) contra el acto presunto.

Sin embargo, la revisión de tal acto presunto no recae en la competencia objetiva de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja. No se ha tenido en cuenta la reforma que sobre la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, ha operado la LO 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LOPJ, cuya Disposición Adicional 14ª ha introducido varias reformas en la Ley Procesal Contenciosa y, entre ellas, las referentes a los artículos 8 y siguientes, en orden al reparto de la competencia objetiva entre los órganos judiciales que integran esta Jurisdicción.

Con ello, y a efectos de evitar el uso de modelos preestablecidos, sugerimos que se modifique tal extremo de la comunicación, pues, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.2 letra c) LJCA, en la actualidad y por razón de la cuantía reclamada, - inferior a 30.050 € - , la competencia para conocer, tanto del acto presunto, como, en su caso, del expreso, recae en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

Queremos referirnos, por otro lado, al requerimiento de subsanación referido en el Antecedente Tercero del Asunto, en el que se requiere al interesado la presentación de una

serie de documentos, a nuestro entender, totalmente innecesarios y que, en todo caso, no serían de los preceptivos a que se refiere el artículo 71 y cuya no presentación en plazo implica el tenerle por desistido, según dicho precepto.

En efecto el DNI, el carnet de conducir del reclamante y la póliza de seguro están reseñados en el atestado de la Guardia Civil que aquél acompaña a su reclamación inicial. Igualmente, en dicho atestado se fija exactamente el punto kilométrico de la carretera LR 134 en que tuvo lugar el siniestro. También acompañó el reclamante fotocopia de la factura con el recibí firmado.

Consiguientemente, sólo puede plantear dudas al instructor cuál era la cobertura de la póliza y si la fotocopia de la factura era suficiente o no para acreditar el daño real. Y el requerimiento de aportación de los documentos precisos para aclarar o acreditar tales extremos supondría un mero acto de instrucción a que se refiere el artículo 7 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial y el artículo 78 de la Ley 30/92, con el alcance y efectos, en su caso, determinados en el artículo 76 de esta última Ley, pero no los del artículo 71.

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 6.922,89 €.

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.