

En Logroño, a 9 de marzo de 2006, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Bueyo Díez Jalón, y D. José M<sup>a</sup> 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**

**11/06**

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, en relación con los procedimientos de responsabilidad patrimonial incoados a instancia de D. Ángel F. M. y D. Arcadio A.G., en relación con los daños materiales producidos en sendos accidentes de tráfico.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Con fecha 7 de abril de 2005, D. Ángel F. M. presenta ante la Delegación del Gobierno en La Rioja escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños sufridos en el vehículo de su propiedad y de sus hermanos, una Citroën Berlingo 1.9, matrícula XX, cuando el anterior 24 de agosto de 2004, circulando D<sup>a</sup>. Lorena F.O. por la LR-123, dirección N-113, a la altura del p.k 19,700, en una curva fuerte, sufrió un accidente de circulación al salirse de la calzada por la izquierda como consecuencia de la gravilla existente en la calzada, acabando volcado el coche en la cuneta. El interesado argumenta en su escrito que la curva no estaba bien señalizada, que existía bastante gravilla y que, mientras la conductora esperaba la grúa, D. Arcadio A.G. sufrió un accidente similar en la misma curva que la conductora. El interesado aporta, junto al escrito de reclamación, los siguientes documentos:

1. Copia del permiso de circulación del vehículo.
2. Copia de las diligencias de prevención incoadas por el Equipo de Atestados del Destacamento de la Guardia Civil de Calahorra, donde se manifiesta la peligrosidad de la curva, el posible exceso de velocidad de la conductora y que la gravilla existente era muy poca para haber provocado el siniestro.
3. Denuncia presentada por D. Francisco F. M., otro de los copropietarios del vehículo siniestrado, donde manifiesta que la causa del accidente era la gravilla existente en la calzada.
4. El presupuesto elaborado por Auto-Chapistas-A., S.L. que valora los daños del vehículo en 8.824,78 €, que son el objeto de la reclamación.

### **Segundo**

Por escrito de 29 de abril 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. A su vez, se le informa en el escrito de aspectos procedimentales y del órgano instructor para el caso de ser admitida a trámite la reclamación.

El siguiente día 19 de mayo, el Abogado del interesado presenta escrito al que acompaña la documentación requerida anteriormente:

1. Fotocopia del DNI de la conductora y del interesado.
2. Fotocopia del carnet de conducir de la conductora.
3. Recibo del seguro del vehículo.
4. Condiciones particulares de la Póliza del Seguro.
5. Poder General para pleitos a favor del letrado Carlos P.P.

### **Tercero**

El 20 de mayo 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.

El informe, elaborado el 27 de mayo de 2005, obra a continuación en el expediente y concluye afirmando que, debido a la inexistencia de gravilla en la calzada, la causa del accidente fue el exceso de velocidad y la conducción sin la diligencia y precaución necesarias.

#### **Cuarto**

El 2 de junio de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras se dirige al Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de Calahorra, al que pertenecen los Agentes que levantaron el atestado que adjunta el interesado junto a su escrito de reclamación, solicitando informe de la existencia o no de grava en el lugar del siniestro.

Con la misma fecha, el Jefe de Servicio de Carreteras se dirige a la Agrupación de la Guardia Civil de Cervera del Río Alhama, donde presentó la denuncia D. Francisco F. M., tío de la interesada, solicitando informe de cuantos datos disponga de la denuncia presentada.

#### **Quinto**

El siguiente día 23 de junio, el Sargento Jefe del Destacamento de Calahorra emite el informe solicitado, afirmando que la existencia de gravilla no era abundante y que la probable causa del accidente era “*conducir sin la diligencia y precaución necesaria, para este tipo de vía*”. Se acompaña reportaje fotográfico realizado instantes después del siniestro.

Ese mismo día, es emitido el informe del Brigada Comandante del Puesto de Cervera del Río Alhama en el que manifiesta la existencia de una denuncia presentada por D. Arcadio A.G., el mismo día que la presentada por el tío de la conductora, denunciando los mismos hechos que éste. El informe concluye afirmando que no se realizó inspección ocular puesto que había intervenido un Equipo de la Agrupación de Tráfico y que, a su parecer, el accidente era debido a la imprudencia de la conductora, puesto que la carretera es frecuentada a diario por muchos vehículos y sólo se han dado esos casos aislados.

#### **Sexto**

Por escrito de 5 de julio de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras da vista del expediente al Abogado del interesado, por término de quince días hábiles; y, haciendo uso del trámite, aquél obtiene copias de determinados documentos obrantes en el expediente y solicita, mediante escrito de 27 de julio de 2005, que sea estimada la pretensión del interesado puesto que:

1. No existía señalización correcta en la vía.
2. La curva no estaba bien señalada.
3. Existía gravilla en la calzada.
4. No existía limitación de velocidad, por lo que la velocidad permitida era 90 Km/hora.
5. Se había producido un daño real y era consecuencia de la actuación de los servicios públicos.

El Abogado del interesado solicita, a su vez, el testimonio de D. Arcadio A.G., quien sufrió un accidente en el mismo lugar y el mismo día, junto con el de Félix B.G., que se había solicitado en el escrito inicial.

#### **Séptimo**

Mediante escrito de fecha 22 de julio, el Jefe de Servicio de Carreteras da vista del expediente a la Compañía de seguros Z., con la que tiene contratada una póliza de responsabilidad civil el Gobierno de La Rioja, lo que comunica al Abogado del interesado por un escrito de la misma fecha.

#### **Octavo**

El 8 de agosto de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras acuerda denegar las testificales propuestas por el Abogado del interesado por entender que el dato que tratan de contradecir ambos testimonios ya ha quedado suficientemente demostrado. En el mismo escrito, puesto que la realización efectiva de la aportación de prueba incumbe al reclamante, posibilita a éste la presentación en documento fehaciente de las declaraciones de los testigos propuestos en el plazo de 30 días.

#### **Noveno**

Mediante escrito presentado por el Letrado del interesado, de 13 de septiembre de 2005, se solicita que los testigos propuestos declaren ante la misma. El Jefe de Servicio de Carreteras, en contestación a este escrito, confirma la denegación de las testificales propuestas por entender que los extremos expuestos por el interesado en su escrito ya han sido analizados y tomados en consideración, por lo que no procede la práctica solicitada.

#### **Décimo**

Obra a continuación en el expediente un fax, de fecha 3 de octubre de 2005, de los Abogados de la Compañía Z. por el que requieren al Jefe de Servicio de Carreteras toda la documentación del expediente.

#### **Décimo primero**

El siguiente día 7 de octubre, el Jefe de Servicio de Carreteras se dirige al Letrado del interesado solicitando que aporte en el plazo de 10 días la acreditación del interesado de la legitimación otorgada por sus hermanos para reclamar la cuantía total de la reclamación, escrito que es contestado el 20 de octubre por otro, en el que el Letrado manifiesta que no es necesaria la acreditación solicitada puesto que cualquier comunero puede ejercitar las acciones en beneficio de la comunidad.

### **Décimo segundo**

Por escritos de 3 de noviembre de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras da vista del expediente al Abogado del interesado y a la Compañía Z., por término de diez días hábiles, sin que el letrado del interesado haga uso del trámite y contestando la Compañía aseguradora que no ha quedado acreditada la responsabilidad del Gobierno de la Rioja.

### **Décimo tercero**

El 3 de agosto de 2005, había tenido entrada en la Consejería la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración presentada por la procuradora D<sup>a</sup>. M<sup>o</sup> Teresa L.O. en nombre de D. Arcadio A.G., por los daños sufridos en el vehículo propiedad de éste, una Citroën C-15 matrícula XX, cuando, circulando el anterior 24 de agosto de 2004 por la LR-123, se salió en una curva de la calzada en el mismo tramo de la carretera donde tuvo el accidente D<sup>a</sup> Lorena F.O., la conductora de la primera reclamación. El interesado alega que la causa del accidente fue la gran cantidad de gravilla existente en la calzada y, en cuanto a la indemnización, siendo el valor de reparación superior al valor venal del vehículo, solicita ser indemnizado con el valor venal del vehículo, menos los restos, incrementado en un 30%, por el valor de afección, haciendo un total de 1.716,00 €.

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

1. Copia de la escritura de poder a favor de la procuradora.
2. Copia de la denuncia presentada ante la Guardia Civil de Cervera del Río Alhama.
3. Copia del peritaje de la compañía aseguradora A, que valora la pérdida total del vehículo en 1.320,00 €.
4. Copias del DNI y del permiso de circulación del interesado.
5. Certificado de destrucción del vehículo al final de su vida útil.
6. Copia de la póliza de seguros contratada por el interesado.

### **Décimo cuarto**

Por escrito de fecha 5 de agosto de 2005, el Director General de Obras Públicas acuerda acumular la reclamación presentada por la procuradora D<sup>a</sup>. Teresa L.O. en nombre de D. Arcadio A.G., con la presentada por D. Ángel F. M. dado, que guardan entre sí identidad sustancial e íntima conexión. En el mismo escrito, informa al segundo

interesado de aspectos procedimentales, del órgano instructor y del plazo para resolver. Este escrito es comunicado al Letrado del Sr. F. M., el 27 de agosto; y a la Procuradora L.O. el 1 de septiembre.

### **Décimo quinto**

Por escrito de fecha 9 de agosto de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras se dirige a la Agrupación de la Guardia Civil de Cervera del Río Alhama, donde presentó la denuncia D. Arcadio A.G., solicitando informe de cuantos datos disponga de la denuncia presentada. Esta solicitud es contestada el siguiente día 22 de agosto por el Cabo Comandante del Puesto afirmando que ya fue contestada esa solicitud con la que se envió tras el requerimiento de la reclamación presentada por el primer interesado; el Cabo adjunta el informe que al que ya hicimos referencia en el hecho quinto.

### **Décimo sexto**

El 10 de agosto 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 solicitando informe de los siguientes extremos:

1. Señalización existente en la curva donde el accidente tuvo lugar.
2. Cuantos datos en torno a las circunstancias del mismo pudieran aportarse.

Obran a continuación en el expediente, desconociendo quién los ha aportado, dos croquis con la señalización existente en la LR-123 entre los kilómetros 19 y 20.

### **Décimo séptimo**

Por escrito de 3 de noviembre de 2005, el Jefe de Servicio de Carreteras da vista del expediente a la Procuradora del interesado, por término de diez días hábiles. Haciendo uso del trámite, la Procuradora obtiene copias de determinados documentos obrantes en el expediente y solicita, mediante escrito de 18 de noviembre de 2005, que sea estimada la pretensión del interesado, ratificándose en su reclamación inicial y rebatiendo el informe de la Guardia Civil de Cervera en el sentido de afirmar que el daño sufrido por su representado es consecuencia del Servicio de Carreteras de la Comunidad, que su cliente iba a una velocidad adecuada, puesto que no se puede demostrar lo contrario, y, que habiendo ocurrido un accidente anteriormente, no se había limpiado la calzada por los servicios de la Consejería.

### **Décimo octavo**

Con fecha de 29 de noviembre de 2005, el Jefe del Servicio de Carreteras emite informe-propuesta, cuya parte dispositiva dice: *“Desestimar las reclamaciones de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública presentadas por D. Ángel F. M. y D. Arcadio A.G., por no apreciarse relación causal entre la lesión producida y el funcionamiento del Servicio Público.”*

### **Décimo noveno**

Con la misma fecha, el Secretario General Técnico de la Consejería remite la propuesta de resolución al Director General de los Servicios Jurídicos para que la informe, el cual es emitido el siguiente día 14 de diciembre en sentido favorable, puesto que los Servicios Jurídicos entienden que no existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado, haciendo mención de determinados extremos que han de acreditar los reclamantes.

### **Vigésimo**

Por escritos de 19 de diciembre, el Jefe de Servicio de Carreteras se dirige al Letrado y a la Procuradora de los interesados solicitando los siguientes documentos:

1. La factura original de reparación del vehículo de D. Ángel F. M.
2. Declaración jurada de D. Arcadio A.G. manifestando que no ha percibido cantidad alguna ni por parte de la Aseguradora del vehículo ni del responsable del desguace.

Los representantes de los interesados, por escritos de 26 de enero de 2006 y de 23 de diciembre de 2005, respectivamente, aportan los documentos solicitados.

### **Vigésimo primero**

Finalmente, el 8 de febrero de 2006, el Jefe de Servicio de Carreteras emite la propuesta de resolución en el mismo sentido que la anterior, de fecha 29 de noviembre de 2005, desestimatoria de la reclamación de los interesados.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 10 de febrero de 2006, registrado de entrada en este Consejo el día 20 de febrero de 2006, 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 22 de febrero de 2006, registrado de salida el mismo día, 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 al presente caso, nuestro dictamen resulta ser preceptivo, ya que la cuantía de la reclamación es superior a 600 €.

## **Segundo**

### **Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.**

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución 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.

Una vez sentados los requisitos necesarios para que surja responsabilidad patrimonial de la Administración, hemos de examinar si en el caso concreto que estamos dictaminando concurren los mismos.

Ambas reclamaciones se han presentado antes de cumplirse un año desde que se produjo el daño; tanto el Sr. F. como el Sr. A. han aportado los documentos acreditativos del daño alegado, una factura de reparación del vehículo, en el caso del primero; y un

informe pericial, junto con el documento de baja del vehículo, el segundo. Por lo tanto, sólo queda determinar si ha existido relación de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Administración y el daño alegado por los interesados en sus escritos de reclamación.

Los interesados alegan en sus respectivas reclamaciones que la causa que provocó los accidentes fue la existencia de abundante gravilla en la carretera, afirmando a su vez el Sr. F. en su escrito que el accidente se produjo en una curva que no estaba debidamente señalizada. Por ende, para que la relación de causalidad exista se ha de tener en cuenta el estado de la carretera y la señalización de la curva donde se produjeron ambos accidentes.

En cuanto a la existencia o no de gravilla en la carretera, hemos de acudir a las pruebas practicadas en este expediente. Por un lado, nos encontramos con el atestado instruido por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de Calahorra tras el accidente sufrido por la hija del primer interesado, el Sr. F. Este atestado es la pieza fundamental de todo el expediente en cuanto determina que la gravilla en la carretera era casi inexistente, que el accidente se produjo en una curva peligrosa que estaba debidamente señalizada y que el exceso de velocidad o una posible distracción de la conductora eran las causas probables del accidente.

En segundo lugar, obra en el expediente el informe elaborado por el Servicio de Carreteras de la Comunidad que, además de coincidir con el atestado antes referido en cuanto a las posibles causas del accidente, afirma que, una semana antes de producirse el accidente, el equipo de conservación efectuó los trabajos de mantenimiento de la calzada, dato que resulta importante para determinar la existencia de gravilla en el pavimento.

A petición del Jefe de Servicio de Carreteras, el Destacamento de la Guardia Civil que elaboró el atestado antes referido, emite un nuevo informe en el que se ratifica en la no existencia de gravilla y en la falta de diligencia y precaución de la conductora del primer vehículo siniestrado como posibles causas del accidente. Se adjunta a este informe el reportaje fotográfico realizado por la Agrupación de Tráfico cuando se produjo el accidente, de donde se puede deducir con gran claridad que no existía gravilla abundante ni suficiente para ser la causa probable del accidente. Hay que tener en cuenta que la parte oscura de la calzada corresponde al derrame de talud o arcén, que no está destinado al tráfico.

En último lugar, obra en el expediente el informe elaborado por la Agrupación de la Guardia Civil de Cervera del Río Alhama, lugar donde presentaron denuncia las partes interesadas, que descarta la existencia de gravilla, basándose en el atestado antes citado, puesto que ellos no intervinieron tras ocurrir los accidentes, añadiendo por su cuenta que continuamente pasan vehículos por esa carretera sin que ocurra ningún siniestro aparte del de los interesados. A esta última afirmación de la Agrupación de Cervera hemos de darle

el mismo escaso valor probatorio que a las de los interesados cuando afirman que el accidente se produjo por la gravilla y por eso se salieron los dos vehículos en el mismo sitio. El hecho de que los dos vehículos se salieran el mismo día y en el mismo punto kilométrico de la carretera no implica necesariamente que existiera gran cantidad de gravilla, más aún tras las fotos aportadas por la Agrupación de Calahorra que son esclarecedoras, al igual que el hecho de que pasen continuamente vehículos por esa carretera y no se salga ninguno tampoco implica que no hubiera gravilla.

En conclusión, tanto el atestado instruido por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil de Calahorra, como el informe elaborado posteriormente por ellos mismos al que acompañan el informe fotográfico, son la prueba fundamental de que la calzada estaba en buenas condiciones y la escasa gravilla existente no pudo ser la causa del accidente, por lo que no concurre responsabilidad de la Administración en este sentido.

Hemos dicho anteriormente que el Sr. F. afirmaba en su escrito de reclamación que la curva donde se salió su hija no estaba bien señalizada. Obra en el expediente, la señalización existente en el lugar del accidente, elaborado por el Servicio de Conservación y Explotación, que determina la señalización correcta de la vía antes de la curva, dato que ya estaba recogido en el atestado de la Guardia Civil y que excluye de responsabilidad a la Administración.

Por todo ello, al quedar acreditado que no existía gravilla en la calzada y que la curva donde se produjeron sendos accidentes estaba bien señalizada, no cabe sino estimar que no existió relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado por los interesados, por lo que la propuesta de resolución es correcta a juicio de este Consejo.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

Se entiende ajustada a Derecho la propuesta desestimatoria de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial a que se refiere el presente dictamen, al no existir relación de causalidad ente el funcionamiento normal o anormal de un servicio público a cargo de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja y los daños cuya indemnización se reclama.

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