

En Logroño, a 27 de mayo de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, 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, actuando como ponente D^{ña} M^a del Bueyo Díez Jalón, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

24/02

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia de la Consejería de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial instado por Doña E.M.A. por accidente de tráfico sufrido en la carretera LR-113 el 15 de agosto de 2001.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha de 18 de diciembre de 2001, tuvo entrada en la Consejería de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja una solicitud de responsabilidad patrimonial, en nombre y representación de Doña E.M.A., exigiendo el pago de una indemnización de 242.245 pts., en concepto de resarcimiento de los daños sufridos por su vehículo como consecuencia del accidente sufrido el 15 de agosto de dicho año, al circular por la carretera LR-113, a la altura aproximada del punto kilométrico 18, donde tropezó con unas piedras sobre la calzada que no pudo evitar y que a su juicio, *"procedían de un desprendimiento a consecuencia de una fuerte tormenta que se había producido ese mismo día"*.

A su solicitud, adjuntó una declaración testifical de una vecina del municipio de Canales de la Sierra, el permiso de circulación, su documento nacional de identidad, la póliza de la compañía de seguros M., un reportaje fotográfico del estado en que quedó el vehículo, un informe de valoración emitido por perito de la citada compañía aseguradora, y la factura de la reparación.

Segundo

Con fecha de 26 de diciembre de 2001, por resolución del Director General de Obras Públicas y Transportes se acuerda iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños causados al vehículo marca Fiat Uno, matrícula BU- XX, por la existencia de piedras en la carretera LR-113 a la altura aproximada del punto kilométrico 18, procediendo a su notificación al interesado –M.-.

Tercero

Con fecha de 7 de enero de 2002, se da traslado del expediente al Sr. Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de carreteras para que proceda a la emisión de su informe concediendo para su emisión el plazo de quince días.

Cuarto

El 29 de enero de 2002, se emitió el informe por el Jefe de Sección de Conservación y Explotación, concluyendo en su parecer que, *"la causa del accidente, entendemos, que es debida a no circular a una velocidad moderada, y según las recomendaciones hechas de conformidad con las características y condiciones de la vía, y sobre todo, sabiendo que está en una zona de montaña, señalizada con peligros de desprendimientos"*.

A este informe se adjunta un reportaje fotográfico de las señalizaciones advertidas por la Administración, en que constantemente se formulan precauciones por zona de desprendimientos e incluso en el punto kilométrico donde se produjo el siniestro existe una señal vertical aconsejando la velocidad de 40 km/hora.

Quinto

Con fecha de 7 de febrero de 2002, se abre el período de quince días para dar cumplimiento al trámite de audiencia y se procede a su notificación. No aparece en el expediente remitido que el interesado haya hecho uso de este trámite.

Sexto

Con fecha de 6 de marzo de 2002, por el letrado Sr. G.M., como mandatario de Doña E.M.A., se solicita a la Dirección General de Obras Públicas y Transportes que se le facilite copia del informe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio de Carreteras.

Séptimo

El 11 de marzo de 2002 se accede a dicha petición y se remite copia a la dirección

letrada expresada.

Octavo

El 10 de abril de 2002, por el Jefe del Servicio de Carreteras se emite el informe-propuesta de resolución del expediente de responsabilidad patrimonial nº 12/2001, desestimatoria de la petición indemnizatoria presentada por Doña E.M.A. al no concurrir responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, dada la inexistencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados.

Noveno

El 15 de abril de 2002, se acuerda que pase el expediente al informe jurídico de la Dirección General de los Servicios Jurídicos de la Consejería de Desarrollo Autonómico y Administraciones Públicas del Gobierno de La Rioja, y el mismo es evacuado con fecha de 6 de mayo de 2002.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 14 de mayo de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 17 del mismo mes y año, la Excm. Sra. Consejera de Obras Públicas, Transporte, Urbanismo y Vivienda del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 17 de mayo de 2002, 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

Designada ponente 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 señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero
Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo.

1.- Necesidad.

Son varios los preceptos en los que se afirma la preceptividad de la emisión de informe de Órganos Consultivos en los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, a saber:

- El artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, establece que *"El Consejo Consultivo deberá ser consultado en los siguientes asuntos: g) Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública"*.

- El artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial dispone que *"concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. A este efecto, remitirá al órgano competente para recabarlo todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 13 de este Reglamento o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento"*.

- El artículo 12 del Reglamento del Consejo aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, también califica el dictamen de preceptivo (entre otras) para las siguientes materias: párrafo 2º, *"en concreto, y según lo dispuesto en los artículos .2 y 11 de la Ley reguladora, el Consejo Consultivo emitirá dictamen, preceptivamente, en los siguientes casos: g) Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública"*.

2.- Ámbito.

Siguiendo el apartado 2º del artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, este Consejo Consultivo 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, es decir, de concurrir el nexo de causalidad, se ha de examinar, la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Inexistencia de relación de causalidad entre el resultado dañoso y el funcionamiento normal o anormal del servicio público.

A tenor de los contenidos que se desprenden de los artículos 106.2 de la Constitución, 139.1 y 2 y 141.1 LRJ-PAC, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o acto enmarcado dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, deviniendo necesario para declarar tal responsabilidad el cumplido acreditamiento por parte de la reclamante de la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, cuya imputación individual no está 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.

Sentado lo anterior y pasando ya al análisis de la cuestión debatida, la existencia o no de responsabilidad patrimonial de la Administración, titular de la carretera en que se produjo el siniestro, y sobre la que pesan los deberes de conservación y mantenimiento, hay que destacar que uno de los requisitos esenciales para que tal responsabilidad se produzca y pueda ser apreciada es, como ya ha quedado expuesto, el del nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso sufrido por la damnificada.

En el supuesto que se informa no puede afirmarse que entre la actuación administrativa plasmada en el deber de conservación de la carretera y los daños sufridos, exista una relación de causa-efecto, por lo que sin más falta el presupuesto esencial para la prosperabilidad de la pretensión resarcitoria, el nexo causal.

La inexistencia del nexo causal en este supuesto, queda materializada de la siguiente forma:

- a) La Administración autonómica ha adoptado las medidas pertinentes para advertir precaución en los conductores que transiten por dicha vía. Así se aprecia en el expediente la velocidad recomendada, 40 km/h, y la señal vertical en la que se lee "*precaución*" por riesgo de desprendimiento.
- b) La intervención de la víctima que rompe el nexo de causalidad, y ello porque, ante tales advertencias señalizadas, debió modular y ajustar su velocidad a las condiciones de la vía, de tal modo que ante el encuentro casual con piedras desprendidas pudiera detener su vehículo y evitarlas. En el informe obrante en el expediente del Jefe del Servicio de Conservación de carreteras, queda acreditada esta circunstancia, esto es, la producción del siniestro imputable a la propia víctima.

- c) La falta de elementos probatorios en el expediente, que han de ser aportados por la propia interesada y que sean demostrativos del hecho o acción de la Administración relevante por sí mismo para la producción del resultado dañoso.

Como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de junio de 1998 (Ar. 5169), la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque, de lo contrario, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

De esta forma, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2000 (Ar. 6263), en lo tocante a la ruptura del nexo causal, ha precisado que la Administración queda exonerada, a pesar de que su responsabilidad patrimonial sea objetiva, cuando es la conducta del perjudicado o de un tercero la única determinante del daño producido, aunque haya sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995 (AR. 1981, 4220 y 9501), 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996 (Ar. 8074 y 8754), 16 de noviembre de 1998 (Ar. 9876), 20 de febrero y 13 de marzo de 1999 (Ar. 3146) y 15 de abril de 2000 (Ar. 6255).

En consecuencia, al no existir relación de causalidad, no nace la responsabilidad patrimonial de la Administración.

CONCLUSIONES

Única

No existe relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal de la Administración autonómica y el daño sufrido material sufrido por Doña E.M.A. en cuya representación se reclama, puesto que no es objetivamente imputable a aquélla, por lo que es ajustada a Derecho la propuesta de resolución que desestima la reclamación.

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