

En Logroño, a 10 de octubre de 2007, 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. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

110/07

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. F. J. A. B., en relación con accidente de tráfico.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 26 de octubre de 2006, se recibe en la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulado por D. F. J. A. B.. En dicho escrito, se relata que, el día 20 de octubre de 2006, cuando conducía el vehículo de su propiedad Nissan *Terrano* II, matrícula 2777CLM, entre los kilómetros 36 y 37 de la carretera LR 113, se producen unos desprendimientos que causan daños en el vehículo, cuya cuantificación desconoce en ese momento por estar el vehículo en reparación. Señala que intervino una Brigada de Obras Públicas que circulaba a continuación, la cual puede certificar el daño causado, habiendo presentado "denuncia" en la Guardia Civil de Baños de Río Tobía. Adjunta "certificado de comparecencia" ante dicho Puesto de la Guardia Civil, en el que se recoge su manifestación de que *"ha habido un desprendimiento de rocas en la parte derecha de la calzada, causándole daños en el neumático y llanta delantera derecha, no descartando que pudiera tener otros daños"*; y que *"justamente cuando ha sucedido el percance, circulaba detrás del manifestante una Brigada de Obras Públicas, que son los que se han encargado de retirar las piedras"*.

El 8 de enero de 2007, la Consejería solicita la subsanación de la solicitud, y D. F. J. A. B. presenta diversos documentos, a la vez que completa el relato de hechos de modo

coincidente con el manifestado en su día ante el Puesto de la Guardia Civil de Baños de Río Tobía. El perjudicado aporta factura de reparación de su vehículo, justificando haberla abonado él mismo, por un total de 2.616,62 €.

El 27 de abril de 2007, se emite informe por el responsable del Área de Conservación y Explotación en el que se manifiesta que *"no existe constancia en este Departamento por los partes de SOS Rioja ni de ningún otro tipo de notificación, de desprendimientos en esta zona el día 20 de octubre de 2006"* y que *"en los partes de trabajo de los Equipos de Conservación, no consta que en esta fecha hubiera ningún equipo de Conservación trabajando en esta zona"*.

Dicho informe se emite sobre la base de otro, de fecha 26 de abril de 2007, emitido por un Técnico Auxiliar de Obra, que dice que no consta aviso al SOS 112 de desprendimientos y tampoco que *"en esa fecha hubiera ningún Equipo de Obras Públicas trabajando en esa zona"*.

Segundo

El 15 de mayo de 2007, se abre el trámite de audiencia, que el interesado utiliza para insistir en que llamó al 112 (adjunta la transcripción de la llamada, en la que se le puso en comunicación con la Guardia Civil de Baños *"porque esta mañana ha tenido un accidente por desprendimiento de piedras"*) y en que intervino una Brigada de Obras Públicas, cuyos datos podrían conocerse identificando al vehículo de la misma, a cuyo fin ofrece a la Administración la posibilidad de dar los nombres de quienes le acompañaban en el vehículo para que testifiquen.

Finalmente, con fecha 16 de julio de 2007, se emite el pertinente Informe-propuesta de resolución por el Jefe del Servicio de Carreteras, en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad de la Administración formulada, lo que se fundamenta en la falta de prueba de los hechos y en la incompatibilidad de la factura (que describe daños en la parte izquierda del automóvil) con el relato de los hechos por el propio perjudicado (según el cual las piedras cayeron por la parte derecha de la calzada).

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, emitido con fecha 20 de julio de 2007, se muestra conforme con la Propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 1 de octubre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 4 de

octubre de 2007, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas 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 4 de octubre de 2007, registrado de salida el día 5 de octubre de 2007, 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 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.

Es preceptiva la emisión del presente dictamen conforme a lo dispuesto en el artículo 11 G) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción del mismo por la disposición adicional 2.^a de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por ser la cuantía de la reclamación superior a 600 €, en concordancia con el cual ha de ser interpretado el artículo 12 G) del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de este Consejo Consultivo.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 12.2 del citado 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

La responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja en el presente caso

Como resulta evidente, el primer problema que debe afrontarse a la hora de resolver cualquier expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración es el de la prueba de los hechos y de su causa, entendida ésta, no con la interferencia de elementos jurídicos, sino con los elementos que proporcionan la lógica y las ciencias de la naturaleza.

En punto a la prueba de los hechos, el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, lo mismo se inicie de oficio que por reclamación del perjudicado, establece que éste ha de aportar "*cuantos documentos o información estime convenientes a su derecho*" y debe también proponer "*cuantas pruebas sean pertinentes para el reconocimiento del mismo*" (art. 5.3; idénticamente, art. 6.1), "*concretando —si el expediente se sigue a su instancia— los medios (de prueba) de que pretenda valerse el reclamante*" (art. 6.1, *in fine*); y el art. 9 del referido Reglamento regula la práctica de las pruebas, ciñéndose sus prescripciones a las propuestas por los interesados y declaradas pertinentes por el Instructor, a cuyo efecto establece que "*el órgano instructor sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada*".

Sin embargo, y como hemos señalado ya en numerosos Dictámenes anteriores, debe tenerse en cuenta que el art. 7 del tan mencionado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial se remite a la LRJPAC en cuanto a los actos de instrucción, lo cual comporta la aplicación a los expedientes de responsabilidad patrimonial de lo dispuesto en el art. 78.1 de dicha Ley, a cuyo tenor: "*los actos de instrucción necesarios para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución, se realizarán de oficio por el órgano que tramite el procedimiento, sin perjuicio del derecho de los interesados a proponer aquellas actuaciones que requieran su intervención o constituyan trámites legal o reglamentariamente establecidos*".

De todo ello, resulta que no rige para estos expedientes —lo mismo que ocurre, en general, en los procedimientos administrativos—, en su puridad, el principio llamado en Derecho procesal de *aportación de parte*, que consiste en que la ley asigna a las partes la función de aducir y traer al proceso el material de hecho, limitando la función del juez a recibirlo, para valorarlo después (*da mihi factum, dabo tibi ius*). En ellos, por el contrario, debe el órgano instructor realizar cuantas pesquisas resulten necesarias para comprobar la existencia y entidad del daño y determinar su causa. Entre ellas, estará la práctica de las pruebas pedidas por el interesado, pero no corresponde exclusivamente a éste la carga de

probar los hechos que alegue, ni en cuanto atañe a la efectiva realidad de los daños y a la causa o causas que los produjeron.

Los órganos instructores de los expedientes de responsabilidad patrimonial deben, pues, extremar su diligencia para que tales cuestiones de hecho queden, de oficio, suficientemente acreditadas, con independencia de las pruebas que aporte o solicite el perjudicado.

Pues bien, en el caso que nos ocupa, el interesado, en el curso del expediente, se ha esforzado en presentar elementos probatorios que, unidos a la imprescindible instrucción y averiguación de los hechos por la Administración, podían resultar suficientes para acreditar el hecho dañoso (los daños en su automóvil) y su causa (el desprendimiento de piedras en la calzada).

En este sentido, desde el inicio de su reclamación, ha mantenido el relato de que los daños se produjeron al golpear su automóvil unas piedras desprendidas de la zona derecha colindante a la carretera que invadieron ésta sin que hubiera tiempo para sortearlas, las cuales fueron retiradas de la calzada por una Brigada de Obras Públicas que circulaba en otro vehículo a continuación.

Así lo manifestó en comparecencia ante la Guardia Civil de Baños de Río Tobía el mismo día del accidente, adjuntada al escrito de reclamación, que no dio lugar a ningún atestado por cuanto, al manifestar el interesado que habían sido retiradas las piedras de la calzada por la Brigada de Obras Públicas nada más producirse el accidente, no resultaba factible su comprobación *in situ* por dicho cuerpo policial.

Sin duda, el interesado confiaba en que iba a ser posible obtener en el expediente el testimonio de la Brigada de Obras Públicas que, según su manifestación, retiró las piedras de la calzada, y con eso probar la causa de los daños. Sin embargo, el Responsable del Área de Conservación y Explotación de la Consejería, sobre la base de otro informe de un Técnico Auxiliar de Obra, informa que no hubo ningún aviso de que se hubiera producido un desprendimiento por parte de SOS Rioja y que tampoco consta que el día del accidente hubiera un equipo de Obras Públicas trabajando en la zona.

Es a la vista del contenido de dicho informe cuando el interesado, antes de redactarse la propuesta, se preocupa de demostrar que sí llamó al 112 y ofrece el testimonio de sus acompañantes para localizar a la Brigada de Obras Públicas que retiró las piedras de la calzada.

La Propuesta de resolución, finalmente, manifiesta que la llamada a SOS Rioja no prueba nada (sólo sirvió para poner al interesado en contacto con la Guardia Civil de Baños de Río Tobía) y que no procede, por ser extemporáneo, recibir el testimonio de los testigos ofrecidos, apoyándose en el informe antes citado para desestimar la reclamación por falta de prueba.

Este Consejo Consultivo no puede mostrarse de acuerdo con ese proceder de la Administración y con el contenido, en este aspecto, de la Propuesta de resolución.

De ser cierto el relato de hechos del perjudicado, resulta evidente que SOS Rioja no pudo avisar a Obras Públicas de la existencia de ningún desprendimiento de piedras, sencillamente porque, según aquél, las piedras fueron retiradas inmediatamente por una Brigada de Obras Públicas, luego razonablemente no hubo nadie que llamara al 112 para que SOS Rioja llamara a su vez a Obras Públicas: ésta ya había intervenido y resuelto la incidencia. Por tanto, tal circunstancia no puede ser tenida en cuenta para tener por no acreditado el desprendimiento, aparte de que sí que se ha acreditado que el interesado llamó al 112 y dio cuenta del mismo, aunque no tuviera ya sentido que SOS Rioja se pusiera en contacto con Obras Públicas.

En cuanto a la intervención de la Brigada afirmada por el interesado, a juicio de este Consejo no puede deducirse su no intervención del contenido de los informes antes mencionados, que se limitan a decir que no consta que *"hubiera ningún equipo de Conservación trabajando en esa zona"*. El interesado nunca ha afirmado que la Brigada estuviera trabajando, sino que circulaba en su vehículo detrás de él y que paró para retirar las piedras. Este hecho no puede tenerse ni por acreditado ni por no acreditado en el expediente porque sobre él no se ha intentado prueba ni realizado diligencia alguna. El argumento formal de que la propuesta por el interesado en su escrito de alegaciones para localizar a la Brigada o demostrar su intervención, que consiste en ofrecer el testimonio de quienes le acompañaban, es extemporánea por no hacerse en el momento en que el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial lo prevé, no es de recibo a juicio de este Consejo Consultivo: ello acaso sea cierto en cuanto a la posibilidad de proponer prueba que corresponde al interesado, pero no lo es en cuanto al deber de averiguar los hechos que corresponde a la Administración, pues, como hemos dicho, no rige rígidamente en estos procedimientos el principio procesal de aportación de parte.

Aparte la falta de prueba del desprendimiento, el otro argumento que utiliza la Propuesta de resolución se refiere a la circunstancia de que, procediendo aquél de la parte derecha de la calzada, los daños, según la factura de reparación, se encontraban todos en la parte izquierda del automóvil del perjudicado (siendo así que este último, en la propia comparecencia ante la Guardia Civil de Baños de Río Tobía, manifestó que había daños, sin descartar otros, en el neumático y llanta derechos).

Sin duda, si las manifestaciones del interesado y las de la factura coinciden en la perspectiva con que hablan de los lados derecho e izquierdo, y ambos son en el sentido de la marcha, no podría por menos que darse la razón a la Propuesta de resolución sobre la falta de prueba de la imprescindible relación de causalidad entre el desprendimiento de piedras y los daños del automóvil. Sin embargo, antes de alcanzar tal conclusión resulta imprescindible realizar las averiguaciones oportunas para tener certeza de que

efectivamente el interesado y la factura coinciden en dicha perspectiva.

En definitiva, a juicio de este Consejo Consultivo, es necesario en el presente caso completar la instrucción a fin de, en primer lugar, localizar a la Brigada de Obras Públicas que intervino o tener la razonable certeza de que no llegó a intervenir ninguna y, en segundo lugar, determinar que los daños reparados según la factura en la "parte izquierda" del automóvil del perjudicado no correspondían a lo que este llama "parte derecha", pues ni en uno ni en otro aspecto se ha alcanzado el imprescindible grado de certeza con los actos de instrucción realizados, que, a la vista de las circunstancias, se muestran claramente insuficientes.

Una vez completada la instrucción y alcanzada la razonable certeza sobre los hechos, habrá de estimarse o desestimarse la solicitud, según proceda, sin que entonces sea necesario volver a recabar el dictamen de este Consejo Consultivo, cuyo criterio queda suficientemente explicitado en el presente.

CONCLUSIONES

Primera

Es necesario en el presente expediente completar la instrucción a fin de alcanzar el necesario grado de certeza sobre la existencia del desprendimiento de piedras y su trascendencia en el resultado dañoso, en los términos que se indican en el Segundo de los Fundamentos Jurídicos de este Dictamen.

Segunda

Una vez completada la instrucción y alcanzada la razonable certeza sobre los hechos, habrá de estimarse o desestimarse la solicitud, según proceda, sin que entonces sea necesario volver a recabar el dictamen de este Consejo Consultivo para dictar resolución definitiva.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero