

En Logroño, a 23 de marzo de 2010, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María 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

25/10

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial incoado a instancia de D^a I. M. M. y D. F. J. I. B., en relación con el daño moral sufrido por el fallecimiento de sus hijos D^a. M. y D. F. I. M. en accidente de tráfico.

ANTECEDENTES DERECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito de 22 de diciembre de 2008, con sello de la Oficina de Correos de la misma fecha, dirigido al Gobierno de La Rioja, D^a I. M. M. y D. F. J. I. B., plantean una reclamación patrimonial por importe de 189.548,42 euros afirmando, en síntesis, la responsabilidad del Gobierno de La Rioja por la falta de un mantenimiento adecuado del km 14,700, de la carretera perteneciente a la red regional básica, LR-115 (LP Soria a LP Navarra, por Arnedillo, Arnedo, Aldeanuela de Ebro y Rincón de Soto), término municipal de Arnedillo (La Rioja), lo que originó un accidente, el día 22 de diciembre de 2007, consistente en salida de la vía por el margen derecho, choque contra barandilla de puente, caída al vacío y vuelco sobre el cauce del río Cidacos del turismo S. C., matrícula XXXXXXXX, con resultado de muerte de los dos ocupantes, los hijos de los reclamantes, D^a M. y D. F.I. M., de 21 y 17 años de edad, respectivamente.

Se acompaña al escrito un amplio informe técnico de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, en Diligencias nº AD-539/2007.

Segundo

Por escrito de 22 de enero de 2009, el Director General de Carreteras dirige a los interesados requerimiento de subsanación, a fin de que aporten determinada documentación en el plazo de 10 días. A su vez, se les informa en el escrito de aspectos procedimentales y del órgano instructor (Gestión Administrativa de la Dirección General de Carreteras del Gobierno de La Rioja) para el caso de ser admitida a trámite la reclamación.

Los documentos que le solicita son: i) copia compulsada del Libro de Familia en el que figure el vínculo de parentesco que une a los interesados con los fallecidos; ii) acreditación del hecho de que tanto progenitores como descendientes convivían en la misma casa; y iii) determinación de si está siendo seguido cualquier tipo de proceso judicial cuyo objeto sea coincidente con el presente asunto.

Tercero

Con fecha 23 de enero, el Jefe de Servicios de Infraestructuras de Carreteras se dirige al Responsable de Área de Conservación y Explotación solicitando informe acerca de los siguientes extremos:

- Señalización existente en la vía en el día del siniestro.
- Estado en el que se encontraba el puente de Arnedillo en el día del siniestro.
- Si, como afirman los interesados, una vez producido el accidente se procedió a modificar las condiciones de señalización y las barreras de protección en dicho punto, en qué consistieron dichas reformas, así como las razones que motivaron a ello.
- Determinación de si en dicho punto concreto se han producido accidentes similares, o se trata de un punto conflictivo en general.
- Estado conservación en que se encontraba la vía, una vez que, tal y como se determina, se habían realizado las labores de limpieza oportunas como consecuencia del accidente producido en dicho tramo unas horas antes.
- Cualquier otro dato que permita determinar los hechos.

También se dirige, en la misma fecha, solicitando datos e informes que puedan resultar de interés para esclarecer los hechos a Protección Civil, Guardia Civil de Autol, Guardia Civil de Arnedo, Dirección General de Tráfico, Guardia Civil de Calahorra y Parque de Bomberos de Arnedo.

Cuarto

El Responsable de Área de Conservación y Explotación emite el informe solicitado, el 6 de febrero siguiente, informe detallado y prolijo, que no contradice el de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil referido en el Antecedente Primero del Asunto, y del que extractamos las siguientes afirmaciones:

“El tramo presenta elementos especiales de peligrosidad, por lo que dispone de una profusa señalización, reforzada con señales luminosas en los accesos al conjunto túnel-puente y balizas en los bordes de calzada del interior del túnel”

“...la salida de calzada sólo parece atribuible a una pérdida de control del vehículo, ocurrida por circular a una velocidad, quizás no muy elevada en términos absolutos, pero en cualquier caso muy superior a la indicada en la señalización...”

“...las barandillas existentes hubieran podido contener al vehículo de un impacto lateral a la velocidad señalizada e incluso a velocidades ligeramente superiores. El tramo de barandilla roto y el lugar en el que cae en el lecho del río, a una cierta distancia de la vertical parecen mostrar un fuerte impacto... El impacto no fue lateral contra la barandilla, sino con un ángulo suficientemente elevado como para concentrar en un punto de la misma toda la energía de la colisión”.

“... No es posible instalar en el puente, dadas sus características, pretilas normalizadas. Se propone la instalación de un pequeño bordillo, con un efecto similar, aunque más contundente que el que tendría la construcción de bandas sonoras de borde de calzada...Esta medida es de refuerzo ante una distracción o una pérdida leve de la trayectoria, pero en ningún caso sería suficiente para evitar un accidente como el que se analiza”.

Los restantes informes solicitados no añaden nada nuevo a los distintos extremos recogidos en el ya citado informe técnico de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, en el que se ratifican los agentes actuantes.

Quinto

En cumplimiento del requerimiento de subsanación, los reclamantes, mediante escrito de 10 de febrero de 2009, acompañan una copia compulsada del libro de familia y el certificado de empadronamiento, manifestando la inexistencia de procedimiento judicial alguno cuyo objeto sea coincidente con el de la presente reclamación.

Sexto

Por escrito de 24 de junio, el Jefe de Servicio de Infraestructura de Carreteras se dirige de nuevo al Responsable de Área de Conservación y Explotación solicitando nuevo informe conteniendo los siguientes extremos:

“- Si como afirman los interesados, una vez producido el accidente, se procedió a modificar las condiciones de señalización y las barreras de protección en dicho punto, en qué consistieron dichas reformas, así como las razones que motivaron a ello.

- Determinación de si en dicho punto concreto se han producido accidentes similares, o se trata de un punto conflictivo en general”

Séptimo

En respuesta a dicha solicitud, el día inmediato siguiente, el Responsable de Área de Conservación y Explotación, informa en los siguientes términos:

“1. Debido al accidente de fecha 22 de diciembre de 2007 en la carretera LR-115 P.K. 14+700 a las 14 horas, en un tramo con abundantes curvas entre Arnedillo y Santa Eulalia Somera, y ante el informe de la Dirección General de Tráfico “Arena”, en el que se dice que los accidentados llevaban velocidad inadecuada para la vía, se estudió la posibilidad de reducir la velocidad existente de R-301 de 60 km/h a R-301 de 40 km/h.

2. Las barandillas y los pretiles existentes han mostrado su eficacia en la reducción de la gravedad de los accidentes, evitando la caída al río Cidacos y reconduciéndolos a la carretera; sin embargo, no son capaces de absorber cualquier tipo de impacto.

Al no ser posible instalar en el puente, dadas sus características, pretiles normalizados, se ha colocado un pequeño bordillo, con un efecto similar, aunque más contundente que el que tendría la construcción de bandas sonoras de borde de calzada, así como de la barrera de seguridad tipo doble onda, pero que sólo permite un leve redireccionamiento hacia la calzada si no se rebasan las velocidades señalizadas, ya que la escasa separación entre la barrera flexible y la rígida, no admite la deformación sobre la primera.”

Octavo

Por escrito de 26 de agosto, el Jefe del Servicio de Infraestructuras de Carreteras se dirige a la Correduría de Seguros A. G. y C., remitiéndole copia del expediente para su traslado a la C. Z., Aseguradora de la Comunidad Autónoma.

Noveno

Mediante sendos escritos de fecha 10 de septiembre, el citado Jefe de Servicio da vista del expediente, en trámite de audiencia, a la reclamante y a la Correduría de Seguros, remitiendo a aquélla, el siguiente 23, copia del expediente solicitado por escrito del día inmediato anterior. Igualmente, se remite copia del expediente a la Correduría de Seguros el día 29 de septiembre.

Décimo

Los interesados no formulan alegaciones, mientras que la Compañía Aseguradora dirige, el 18 de noviembre, una breve carta a la Correduría de Seguros manifestando que, en su opinión y a la vista de la documentación obrante en el expediente, no hay responsabilidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Con fecha 18 de diciembre de 2009, el Jefe del Servicio de Infraestructuras de Carreteras emite Informe-Propuesta de resolución, que termina proponiendo: *“desestimar la reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración presentada por D^a I. M. M. y D. F. J. I. C., por los hechos y fundamentos contenidos en la presente”*.

Décimo primero

El 23 de diciembre, el Secretario General Técnico de la Consejería remite la Propuesta de resolución al Director General de los Servicios Jurídicos para su preceptivo informe, el cual es emitido, en sentido favorable a la misma, el 29 de enero de 2010.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 15 de febrero de 2010, registrado de entrada en este Consejo el 18 de febrero de 2010, el Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas 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 18 de febrero de 2010, registrado de salida el día 18 de febrero de 2010, 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.

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, en la redacción dada 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, limitaba la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 euros. La cuantía ha sido elevada a 6.000 euros por Ley 5/2008.

Al ser la cuantía de la reclamación superior a dicha cifra, nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, 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 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

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

Partiendo de la base de la legislación vigente en esta materia, constituida en un prioritario plano por el artículo 106.2 de la Constitución Española y recogida 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, pueden sintetizarse así:

1º.- Efectiva realidad de un daño evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2º.- 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.

3º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4º.- 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.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido “ilícita”) y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración).

Tercero

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente caso

En virtud de los principios generales que rigen la carga de la prueba, es indudable que corresponde al reclamante acreditar no sólo la realidad del daño y su evaluación económica sino, además, la relación de causa a efecto entre el funcionamiento normal o

anormal del servicio público y la producción de aquél. En este sentido, el párrafo segundo del art. 6.1 del Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, prescribe que la reclamación se acompañe *“de cuantas alegaciones, documentos e informaciones se estimen oportunos y de la proposición de prueba, concretando los medios de que pretenda valerse el reclamante”*.

Es indubitada la existencia del daño, por desgracia, difícilmente compensable con una indemnización pecuniaria. Precisamente, la magnitud del daño moral que implica para los reclamantes la pérdida de sus dos hijos nos ha impuesto un minucioso estudio, no sólo de los argumentos esgrimidos por aquéllos en su escrito planteando la reclamación de responsabilidad patrimonial, sino también de todos los informes, declaraciones, croquis y material fotográfico que obran en el expediente.

Y, de ese detallado análisis, concluimos que no concurre o, al menos, no se ha acreditado el otro requisito fundamental, el de la relación de causalidad. El examen de su concurrencia exige, en primer lugar, determinar la causa o causas que explican la producción del resultado dañoso, esto es, lo que reiteradamente hemos denominado *“relación de causalidad en sentido estricto”*, para lo cual no cabe sino operar conforme a la doctrina de la *“condicio sine qua non”*: un hecho es causa de un resultado cuando suprimido aquél mentalmente, se llega a la conclusión de que dicho resultado, en su configuración totalmente concreta, no se habría producido.

Atendiendo a la prueba que obra en el expediente y a la objetividad e imparcialidad que hay que suponer en las apreciaciones de la Guardia Civil de Tráfico, debemos concluir que ni las condiciones de la vía, ni la señalización, ni las características de la barandilla (su escasa capacidad para aguantar impactos de vehículos) alcanza la categoría de *“condicio sine qua non”*.

De las citadas circunstancias, es totalmente descartable la referida a las condiciones de la vía ya que, habiéndose producido, sobre las 9 horas, del mismo día y 200 metros antes del lugar en que se produjo el accidente que ahora nos ocupa, otro a consecuencia de un desprendimiento de piedras en la vía, que ocasionó daños en los bajos de un automóvil, con rotura del carter y consiguiente pérdida de aceite, intervinieron los bomberos y la Guardia Civil de Arnedo, procediendo a la limpieza de la carretera y comprobando minuciosamente que había quedado en perfectas condiciones para la circulación. Además, después de limpiar la mancha de aceite, aprovecharon para limpiar el interior del túnel de los restos que se habían ido acumulando como consecuencia del tráfico de vehículos, aunque no existían sustancias deslizantes procedentes de derrames de vehículos u otras similares.

En definitiva, difícilmente cabría considerar causa del resultado dañoso el estado de conservación y mantenimiento de la vía.

Los reclamantes más parecen fundar su pretensión en deficiencias de la señalización o en la escasa capacidad de la barandilla para aguantar impactos de vehículos, argumentando que, con posterioridad al accidente, se redujo el límite de velocidad de 60 a 40 km/h. y se colocó un pequeño bordillo en el borde de la calzada, con un efecto similar pero más contundente que el que tendrían unas bandas sonoras.

Sin embargo, que se adoptaran posteriormente estas medidas, inspiradas probablemente por las graves consecuencias del siniestro objeto del presente dictamen, no significa necesariamente que su ausencia al tiempo de ocurrir aquél fuera la causa del mismo.

El informe técnico de la Guardia Civil es tajante en cuanto al parecer sobre la causa del accidente: *“Velocidad inadecuada para el trazado de la vía por parte de la conductora del turismo S. C., matrícula XXXXXXXX”*.

A tal conclusión llega tras un pormenorizado análisis de los datos objetivos, algunos de carácter negativo, como la ausencia de huellas de deslizamiento (frenada) o de fricción (derrape), y otros positivos, como los daños que presenta el vehículo en relación con el punto de choque con la barandilla, que evidencian un choque frontal, o el dato de que los neumáticos anteriores se encontraban girados hacia el lado izquierdo, lo que hace presumir que la conductora intentó *“in extremis”* girar la dirección en tal sentido para evitar la colisión frontal.

A partir de tales datos, se reconstruye el accidente que se supone ocurrido en la forma que resulta del croquis que obra a los folios 73 y 74 del expediente. La conductora del vehículo, al tomar a velocidad excesiva la segunda curva existente en el interior del túnel, perdió el control del vehículo que inició un trompo en sentido de las agujas del reloj y acabó colisionando frontalmente con la barandilla.

La ausencia de huellas de frenada o derrape supone que la conductora, al perder el control del vehículo, no realizó, quizás porque no tuvo tiempo a reaccionar, maniobra evasiva alguna, salvo el intento de girar a la izquierda en el último momento. Lo cual, unido a la distancia recorrida hasta la colisión y la fuerza de ésta, confirman que la velocidad era muy superior al límite de 60 km/h. existente en aquel momento.

Por todo ello, nos mostramos de acuerdo con el parecer de la Guardia Civil, ya citado, que considera causa del accidente la velocidad inadecuada, ratificado por la aplicación ARENA de la Dirección General de Tráfico al señalar, como presunta

infracción de velocidad, “*velocidad inadecuada para las condiciones de la vía*”. Así como con el informe del Responsable del Área de Conservación y Explotación, de fecha 6 de febrero de 2009 (Antecedente Cuarto del Asunto) que atribuye el accidente a una velocidad “*muy superior a la indicada en la señalización*”.

Si además tenemos en cuenta que, independientemente de la reducción de velocidad máxima a 40 km/hora, la única medida precautoria añadida, por no ser posible, dada la configuración del terreno, instalar pretilos normalizados, fue el pequeño bordillo cuyo efecto, similar pero más contundente que las bandas sonoras de borde de la calzada, se limita a ser un refuerzo ante una distracción o pérdida leve de la trayectoria, hay que reconocer que tal medida tampoco habría evitado, en una colisión frontal y a fuerte velocidad, consecuencias parecidas a las producidas en el caso que dictaminamos.

De no haber perdido la conductora del vehículo el control del mismo, en la forma que refleja la reconstrucción llevada a cabo por la fuerza instructora, no habría sido posible una colisión frontal contra la barandilla del puente, barandilla que podía perfectamente contener al vehículo en un impacto lateral a la velocidad señalizada e incluso a velocidades superiores, por lo que, en definitiva, es la velocidad y subsiguiente pérdida de control del vehículo por parte de la conductora la verdadera *condicio sine qua non*, cuya concurrencia explica la producción del resultado.

Por cuanto antecede, este Consejo entiende que no existe responsabilidad de la Administración al no haberse acreditado suficientemente la relación de causalidad entre el servicio público de carreteras y el daño cuyo resarcimiento se reclama, independientemente de las consideraciones que seguidamente haremos en relación a la valoración del mismo.

Cuarto

Valoración del daño

Nos limitamos a señalar que los reclamantes recurren a la aplicación analógica de los baremos establecidos para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidente de circulación, pero entendemos que el baremo aplicable sería, no el aprobado por Resolución de 17 de enero de 2008, sino el vigente para los accidentes ocurridos en el año anterior, por aplicación del cual la suma de la indemnización correspondiente a ambos progenitores ascendería a 180.908,20 euros.

CONCLUSIONES

Única

No existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja y el daño, por lo que procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D^a I. M. M. y D. F. J. I. B.

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