

En Logroño, a 13 de noviembre de 2008, 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<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**142/08**

Correspondiente a la consulta planteada por el Excmo. Ayuntamiento de Arnedo, por conducto del Excmo. Sr. Consejero de Administraciones Públicas y Política Local, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por D. D. S. H., en nombre de su madre y propietaria del vehículo, D. M. I. H. A., como consecuencia de los daños sufridos en los bajos de su vehículo debido al mal estado de la calzada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Antecedentes del asunto**

##### **Primero**

D. D. D. S. H., actuando en nombre de su madre M. I. H. A., mediante escrito cumplimentado en modelo de instancia general, con entrada el 28 de abril de 2008 en el Registro del Ayuntamiento de Arnedo, da cuenta de los daños causados al vehículo, propiedad de su madre, cuando circulaba, el pasado día 19 de abril de 2008, por el casco urbano, en el cruce de Avda. Cruz Roja con calle Delicias, que está en obras y con firme sin asfaltar, muy irregular y varias arquetas elevadas, produciéndose un golpe en los bajos del coche, comprobando los daños e informando a la Policía Local de lo sucedido. Adjunta presupuesto de reparación por importe de 884,22 € y Diligencias a Prevención practicadas por la Policía Local de Arnedo.

En las Diligencia, consta la manifestación del interesado en la comparecencia practicada *“estando el firme de la calle muy irregular, con bastante gravilla y varias arquetas elevadas, circulando muy despacio a una velocidad (10 km/hora), aproximadamente, notando el impacto en las taloneras a ambos lados de mi vehículo,*

*posteriormente me baje del vehículo comprobando los sufridos*". En Diligencia ampliatoria, el Instructor hace constar que "los daños sufridos en el vehículo del Sr. citado, no se pudieron verificar en el lugar de los hechos, ya que el citado conductor se personó en la dependencias de la Policía Local, con el vehículo afectado y los daños producidos, según se adjunta en el Informe fotográfico" de los daños y de la calle donde se produjeron los daños.

### **Segundo**

El Alcalde, mediante escrito de 29 de abril de 2008, requiere al Subinspector Jefe de Policía Local para que informe sobre el estado de viabilidad y tráfico rodado de la calle donde se produjeron los daños y la señalización existente.

### **Tercero**

El Alcalde, mediante Resolución de 8 de mayo de 2008, acuerda admitir a trámite la solicitud, lo que se comunica al interesado el 14 de mayo de 2008, con indicación de las determinaciones establecidas en la legislación del procedimiento administrativo común.

### **Cuarto**

El Alcalde, mediante escrito de 26 de mayo de 2008, requiere nuevamente al Subinspector Jefe de Policía Local, cumplimente informes de viabilidad de la calle donde se produjeron los daños, anteriormente reclamado.

### **Quinto**

El Alcalde, mediante escrito de 4 de junio de 2008, requiere al Arquitecto municipal emita informe acerca de si la vía donde se produjeron los daños corresponde a obras todavía no recibidas por el Ayuntamiento, que se cumplimenta el 10 de junio siguiente. En el se indica que:

*"Las obras de la Avenida Deportiva están sin urbanizar, obras de urbanización que son por cuenta de la Junta de Compensación de la Unidad de Actuación en suelo urbano no consolidado 25, UENC 25, del Plan General Municipal, es, por tanto, que el Ayuntamiento no ha recibido estas obras de urbanización. Que, en opinión de este Técnico, hasta la recepción definitiva por el Ayuntamiento, las obras no tienen el carácter de vial público de uso y dominio público, que el pavimento no existe, ya que es la capa de zahorra para proceder a la correspondiente pavimentación, no siendo el estado actual adecuado para el uso de tránsito de vehículos y personas"*.

## Sexto

El Instructor del procedimiento, mediante escrito de 18 de junio de 2008, otorga trámite de audiencia al interesado, sin que durante el mismo se presente alegación alguna.

## Séptimo

El Alcalde, mediante escrito de 28 de julio de 2008, requiere al Secretario del Ayuntamiento para que emita el preceptivo informe que se cumplimenta el 30 de julio siguiente.

En él, se advierten de ciertos defectos formales de la solicitud presentada (simple comunicación que no reclamación, y falta de condición de interesado del reclamante al no ser titular del vehículo); se pone de relieve el carácter de obras de urbanización, en fase de ejecución, a cargo de la Junta de Compensación de la UENC-25, entidad de carácter administrativo, con personalidad jurídica propia y diferenciada de la del Ayuntamiento, obras que no han sido entregadas ni recibidas por el Ayuntamiento y, en consecuencia, *“que sería la propia Junta de Compensación –y no el Ayuntamiento- la responsable de cualquier incidencia acaecida dentro de su ámbito de actuación...dicha entidad debiera de establecer las medidas adecuadas para garantizar la seguridad e impedir el tránsito de personas y vehículos por el interior de la Unidad en tanto finalicen y sean recibidas las obras de urbanización”*; en cuanto al imprescindible nexo causal en la producción del daño advierte:

*“...una clara actitud negligente por parte de la Junta de Compensación, la cual actuó con incumplimiento de sus obligaciones legales...en este supuesto no existe un funcionamiento anormal de los servicios públicos, sino un funcionamiento anormal en las obras de urbanización que ejecuta una entidad urbanística colaboradora. Por ello, como el daño no es fruto de la actividad normal o anormal de los servicios locales, la relación causal no se produce.*

*Cuando menos, se produciría una concurrencia de culpas entre ambas entidades, si bien esta Secretaría se decanta por la primera solución, es decir, que la Junta de Compensación debiera de haber establecido el correspondiente cerramiento o vallado durante la ejecución de las obras y, si no lo hizo, el abandono de sus obligaciones no puede ser achacable al Ayuntamiento. Del mismo modo, es aquella y no el Ayuntamiento la responsable de la conservación del viario hasta su cesión formal al Ayuntamiento, momento a partir del cual, y no antes, los bienes se incorporan al demanio municipal.*

*De la misma forma, cabe apreciar cierto descuido o negligencia por parte del conductor del vehículo que, a sabiendas del estado del firme y de que las obras se encontraban en curso, decidió circular por dicha vía. En este supuesto, sí que cabría apreciar cierta concurrencia de culpas, ya que la falta de diligencia del conductor propició el resultado dañoso y el mismo, en principio, debiera soportar, al menos parcialmente, las consecuencias del daño sufrido”.*

Propone desestimar la reclamación, dado que el responsable del estado de la vía donde supuestamente se produjeron los hechos era y sigue siendo la Junta de Compensación UENC-25.

### **Octavo**

El Alcalde, el 2 de septiembre de 2008, comunica al Presidente de la Junta de Compensación la existencia de la reclamación presentada y se le emplaza como “*posible responsable civil en el siniestro*”, para que pueda examinar el expediente y formular las alegaciones que estime pertinentes, lo que se notifica el 4 de septiembre de 2008.

### **Noveno**

El Instructor del procedimiento formula Propuesta de resolución desestimatoria el 25 de septiembre de 2008 y la Junta de Gobierno Local, por Acuerdo de 9 de octubre de 2008, solicita dictamen de este Consejo Consultivo.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 21 de octubre de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 29 de octubre de 2008, el Ayuntamiento de Arnedo a través del Excmo. Sr. Consejero de 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 29 de octubre de 2008, registrado de salida el día 30 de octubre de 2008, 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 y ámbito 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 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, 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 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 el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública**

De acuerdo con el marco jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, enunciado en el artículo 106.2 de la Constitución Española y desarrollado 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, mediante el 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 (cfr. Dictamen 23/98, F.J.2), pueden sintetizarse así:

1º.- Existencia de un daño que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (lesión antijurídica). El daño ha de ser efectivo (no hipotético, potencial o de futuro, sino

real), evaluable económicamente (bien se trate de daños materiales, personales o morales) e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

2°.- Que el daño 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 nexos causal.

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

4°.- 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).

Este sistema de responsabilidad objetiva, no culpabilístico, no constituye, sin embargo una suerte de “seguro a todo riesgo” para los particulares respecto de cualquier clase de daño que pueda derivarse de directa o indirectamente de una actuación administrativa. En efecto, el sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones Públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones Públicas.

### **Tercero**

#### **Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el presente caso.**

Como reiterada y constantemente viene señalando este Consejo Consultivo al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primero que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente —conforme a la lógica y la experiencia— explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Hemos explicado también, y volvemos a insistir en ello, que para detectar tales causas, el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condicio sine qua non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido

mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar. Ello no excluye que, en el caso concreto, quepa hablar de la “equivalencia de condiciones” cuando sean varias las condiciones empíricas antecedentes que explican la producción del resultado dañoso, en cuyo caso – como hemos reiterado en numerosos dictámenes- no es posible jerarquizarlas, por ser cada una de ellas tan “causa” del resultado dañoso como las demás.

Identificada la causa o concausas del daño, procederá entonces aplicar los criterios de imputación positivos (funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos) o negativos, sean expresos (estado de la ciencia, fuerza mayor, deber de soportar el daño) o tácitos (estándares de funcionamiento de los servicios públicos o riesgo para la vida, daños producidos con ocasión del servicio), así como los criterios de imputación subjetivos, referidos a la titularidad del bien o servicio productor del daño.

Pues bien, en el presente caso, si el daño sufrido por el vehículo conducido por el reclamante ha quedado acreditado, y cuantificado el importe de su reparación, no ocurre lo mismo con la causa concreta que lo ha producido (al margen ahora de la discusión acerca de su posible imputación subjetiva a la Junta de Compensación, en cuanto responsable de las obras o al Ayuntamiento de Arnedo, Administración competente para la ordenación del tráfico y la vigilancia e inspección de las obras de urbanización). El reclamante atribuye el daño al estado de obras de la vía pública, con “*firme sin asfaltar, muy irregular y varias arquetas elevadas*”, circunstancias que reitera en su comparecencia ante la Policía Local.

Sin embargo, el reportaje fotográfico de la vía donde supuestamente se produjeron los daños (folio 10 del expediente, aunque no figura al pie de la foto el nombre de la calle o avenida) permite constatar el firme sin asfaltar e irregular, la existencia de vallas en los márgenes de la calzada, pero no se advierte arqueta elevada alguna, que permita explicar, con arreglo a las leyes de la física, las peculiares características del daño producido “*en las taloneras a ambos lados de mi vehículo*”. Resulta significativa la Diligencia ampliatoria que consta en el Atestado de la citada Policía Local en la que se manifiesta que “*este Agente Instructor quiere hacer constar que los daños sufridos en el vehículo del Sr. citado, no se pudieron verificar en el lugar de los hechos ya que el citado conductor se personó en las dependencias de Policía Local, con el vehículo afectado y los daños producidos según adjunta en el informe fotográfico*”.

Es de lamentar que la propia Policía Local –máxime cuando podía fácilmente deducirse que el propio Ayuntamiento de Arnedo pudiera verse afectado por la reclamación de responsabilidad patrimonial- no verificase sobre el terreno y con presencia del reclamante el lugar preciso del accidente y el objeto u objetos de la vía pública causantes de los específicos daños en las taloneras del vehículo. Como carece de justificación que los dos requerimientos hechos por el Alcalde (el de 29 de abril y el de 26 de mayo de 2008) al responsable de la Policía Local sobre las circunstancias de viabilidad

y señalización del tráfico en esa calzada no hayan sido cumplimentados, salvo que dicho responsable entendiera cubierto el requerimiento con la entrega del Atestado realizado.

Por lo expuesto, este Consejo Consultivo, a la vista de la insuficiente actividad probatoria aportada por el reclamante, así como de la practicada por la Administración municipal, considera que no ha quedado acreditado el imprescindible nexo causal que debe mediar entre servicio público municipal y el daño producido para que sea legítima su imputación a la Administración municipal o, en su caso, a la Junta de Compensación, en cuanto entidad administrativa colaboradora. Al no constar acreditado el nexo causal entre el servicio público municipal –o alguna de las entidades colaboradoras- y el daño producido, es innecesario el posterior examen de los criterios de imputación del daño, en los términos más arriba señalados.

La peculiaridad del presente caso estriba en la posible responsabilidad de la Junta de Compensación, en cuanto encargada de las obras de urbanización que se estaban realizando en la Unidad de Actuación en suelo urbano no consolidado 25, UENC 25, todavía no finalizadas ni entregadas al Ayuntamiento. Los informes del Arquitecto municipal y del Secretario del Ayuntamiento atribuyen a la citada Junta de Compensación la responsabilidad del daño causado, pues debiera haber procedido al cerramiento o vallado de la zona de obras de su responsabilidad y hasta tanto sean entregadas al Ayuntamiento.

Sin embargo, a juicio de este Consejo Consultivo, la personalidad jurídica propia de la Junta de Compensación no puede obviar el carácter de entidad administrativa colaboradora de la Administración municipal y, en cuanto tal, sujeta a su tutela y control, como así establece el art. 140.5 de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja, que sujeta sus actos a recurso de alzada ante aquella. En consecuencia, a los daños causados por las Juntas de Compensación debe dárseles el mismo trámite procedimental que a los causados por los contratistas y concesionarios de la Administración, según hemos establecido en nuestros Dictámenes 2 y 59/00, 18/03, 50/05 y 119/05. Esto es, para una mejor garantía de los particulares afectados (que no tienen por qué reconocer las peculiaridades de la relación jurídica que une a la Administración y las entidades colaboradoras, como las Juntas de Compensación) cabe reconocer la acción directa contra la Administración municipal y, caso de estimar la reclamación, ésta podrá repetir contra la Junta de Compensación.

Como queda señalado, en el presente caso no es necesario aplicar criterio de imputación alguno, pues el reclamante no ha acreditado suficientemente que el daño causado al vehículo fuera ocasionado por el inadecuado estado de viabilidad de la calzada.

## CONCLUSIONES

### **Única**

No ha quedado acreditado que el daño sufrido por el vehículo conducido por D. D. S. H., propiedad de su madre, haya sido causado por el deficiente estado de viabilidad de una avenida del municipio de Arnedo, por lo que procede desestimar la reclamación presentada.

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