

En Logroño, a 3 de abril de 2008, 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

37/08

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. A. L. G. , D. J. C. J. , D. J. C. V. y A. S. , S.A., en relación con accidentes de tráfico.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 31 de julio de 2006, se recibe en la Consejería de Vivienda, Obras Públicas y Transportes, un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulado por D. A. L. G. , D. J. C. J. , D. J. C. V. y A. S. , S.A. En dicho escrito se relata que, los días 14 y 15 de diciembre de 2005, tuvieron lugar, entre los kilómetros 3 y 4 de la carretera LR-285, término municipal de Alfaro, al menos tres accidentes de circulación, todos ellos derivados de la pérdida de control de los vehículos por sus conductores debido a la existencia de gravilla en la calzada por la realización de obras.

Tales accidentes fueron: i) el sufrido el día 14 de diciembre, sobre las ocho de la mañana, por D^a N. L. A., que conducía el automóvil matrícula XXXX, propiedad de su padre, D. A. L. G. , el cual sufrió daños por importe de 1.361,83 , según factura de reparación que se acompaña, de los cuales 418,39 fueron abonados por su Aseguradora, A. , S.A; ii) el sufrido el mismo día y unos minutos más tarde, por D^a L. G. G., que conducía el automóvil matrícula XXXX, propiedad de su marido, D. J. C. J., el cual sufrió daños por importe de 2.681,25 , según factura de reparación que se acompaña; y, iii) finalmente, el sufrido, en el mismo lugar, al día siguiente, 15 de diciembre, sobre las 9,25 horas, por D. J. C. V. S., que conducía el automóvil matrícula XXXX, el cual sufrió daños por importe de 3.302,33 , a tenor de la factura a su cargo, que igualmente se acompaña. D. A. L. G. , D. J. C. J. , D. J. C. V. y A. S. , S.A. reclaman cada uno, en concepto de indemnización, la cantidad que se vieron obligados a

abonar.

El 7 de agosto de 2006, la Consejería requiere la subsanación de la solicitud y la presentación de diversos documentos, requerimiento en el que insiste —por considerar insuficiente la documentación presentada— el 3 y el 19 de enero de 2007.

El 10 de abril de 2007, emite informe el Director de las obras que se llevaban a cabo en el lugar donde tuvieron lugar los accidentes por los que se reclama la responsabilidad de la Administración autonómica. En él, se afirma que es imposible verificar la realidad de los hechos así como el estado de la carretera en el momento de producirse los mismos, a la vez que se indica la señalización existente sobre velocidad, que debía ser no superior a 40 kilómetros por hora, y se conjetura que la de los vehículos accidentados debía ser superior. Con el informe, se adjuntan unas fotografías, fechadas el 18 de diciembre de 2005, en las que se aprecia la señalización entonces existente.

El 9 de mayo de 2007, el Instructor interesa la práctica de prueba testifical, requiriendo la declaración de los tres conductores de los vehículos siniestrados, lo que efectivamente se llevó a efecto el 24 de mayo de 2007, según resulta de las actas incorporadas al expediente en las que constan sus manifestaciones.

Segundo

El 14 de septiembre de 2007, se abre el trámite de audiencia, que los interesados utilizan insistiendo en sus alegaciones. El 9 de octubre de 2007, tiene igualmente entrada un escrito del representante legal de la constructora que llevaba a cabo las obras en la carretera, la mercantil Riojana de Asfaltos, S.A., que imputa la responsabilidad de los accidentes a los conductores.

Finalmente, con fecha 31 de octubre de 2007, se emite el pertinente Informe-propuesta de resolución 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, apuntándose como posible causa de los accidentes un exceso de velocidad o de confianza en la conducción.

El informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, emitido con fecha 4 de marzo de 2008, se muestra conforme con la Propuesta de resolución.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 7 de marzo de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 12 de marzo de 2008, 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 12 de marzo de 2008, registrado de salida el 12 de marzo 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 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 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 la carga y la valoración de la prueba en los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración

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 siguiere 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.

Todo ello, en cualquier caso —y esto es importante aclararlo a la vista de la reiteración con que por parte del Servicio de Carreteras se recurre al argumento de imputar los accidentes a culpa exclusiva de la víctima, y, en particular, al exceso de velocidad o impericia en la conducción—, se refiere exclusivamente a la prueba de la relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, pues la de la concurrencia de causas de exoneración de la responsabilidad de la Administración, como es su imputación a la culpa o negligencia de la víctima, debe probarla cumplidamente dicha Administración, sin que sea, en modo alguno, de recibo exigir que la víctima pruebe su propia diligencia para poder reconocer dicha responsabilidad administrativa.

Por lo demás, la valoración de la prueba en estos expedientes se rige, a falta de reglas especiales, por los principios generales establecidos en nuestro ordenamiento, entre los cuales deben resaltarse la innecesariedad de probar los hechos notorios (art. 28 1.4 LEC.) y la apreciación particular y conjunta de la prueba practicada conforme a las reglas de la sana crítica (arts. 295.4, 3 16.2, 326.2, 334.1, 348, 350.4, 376 y 384.3 LEC.).

Tercero

Sobre la valoración de la prueba en el presente expediente

Partiendo de las premisas enunciadas en el anterior fundamento jurídico, este Consejo Consultivo no puede estar más en desacuerdo con la valoración de las pruebas que se efectúa en la Propuesta de resolución y con la que parece mostrarse conforme la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su ulterior informe. En efecto:

A) El hecho dañoso en sí está suficientemente probado en el expediente por la aportación de las facturas de reparación de los tres automóviles, como lo está el perjuicio patrimonial que en cada caso se trata de indemnizar, pues consta quiénes las abonaron.

B) Valorando el conjunto de datos que obran en el expediente conforme a las reglas de la sana crítica, este Consejo Consultivo alcanza igualmente la convicción de que los accidentes tuvieron lugar en la fecha y hora que se relatan en el escrito de reclamación y que la causa de los mismos no fue otra que la pérdida de adherencia de sus vehículos al entrar en la zona de obras, sin que resulte en absoluto razonable poner en duda —como en alguno momento hace la Propuesta de resolución— la veracidad de tales extremos.

A los tres conductores se les tomó declaración en el expediente y ratificaron el relato contenido en su reclamación. En ésta y en escritos posteriores, se aportaron los nombres y D.N.I. de tres testigos oculares de los dos accidentes ocurridos el día 14 de diciembre (los de D^a N. y D^a L.), señalándose incluso la condición de conductor de un autobús de línea regular de uno de ellos, con indicación del nombre de su empresa, por lo que hubiera resultado muy sencillo para la Administración obtener su declaración y aportarla al expediente, no siendo de recibo exigir a los perjudicados (que carecen no sólo de las potestades públicas, sino aún de los medios que aquélla tiene a su alcance para localizarlos y conseguir su comparecencia) otra cosa que el señalamiento de los testigos. Y, en cuanto al accidente ocurrido el día 15 de diciembre, D. J. C. V. S. declaró los mismos hechos manifestados en la reclamación y en su ulterior comparecencia como testigo en la denuncia que formuló ante la Guardia Civil, sin que la circunstancia de que ésta se produjera seis días después de haber tenido lugar su accidente permita dudar de su veracidad (lo que podría incluso ser constitutivo de delito); aparte de que, en la "diligencia de práctica de gestiones" suscrita por la propia Guardia Civil y aneja a la indicada denuncia, se manifiesta que D. J. C. V. se había personado con anterioridad —en fecha sin precisar, pero en todo caso antes del 19 de diciembre— en las dependencias de dicho Cuerpo "*manifestando de manera verbal lo acaecido y su intención de formular la presente*".

A este respecto, y a la vista del significado que da a este dato la Propuesta de resolución, es importante poner de manifiesto que, en manera alguna, resulta imprescindible para tener acreditado un accidente que exista Atestado de la Guardia Civil. Hay que tener en cuenta, en efecto, que la obligación de levantar Atestados recae sobre dichos Agentes únicamente en cuanto se trate de hechos que puedan ser constitutivos de delito o falta (véase en este sentido el Reglamento para el Servicio del Cuerpo de la Guardia Civil de 14 de mayo de 1943, en vigor), y los particulares sólo tienen el derecho y el deber de denuncia tratándose de hechos de la misma índole, por lo que ni recae sobre ellos la carga de obtener tales atestados o realizar tales denuncias para poder exigir responsabilidad patrimonial a la Administración (o civil a otro particular), ni deja de poder existir dicha responsabilidad por la circunstancia de que no haya intervenido tal autoridad policial.

En definitiva, pues, aunque la intervención inmediata a los hechos de la Guardia Civil u otra autoridad pública facilite la prueba de los mismos, no impide tener por acreditados los mismos si existen otros elementos probatorios que los corroboran, que es lo que, a nuestro entender, ocurre en este caso. La prueba testifical practicada, el ofrecimiento de otros testigos —que no han prestado su testimonio por la inactividad de la propia Administración—, la denuncia de uno de los perjudicados ante la propia Guardia Civil, constituyen, a nuestro juicio, elementos probatorios suficientes para que deba tenerse por cierto que los accidentes se produjeron por las condiciones de insuficiente adherencia que presentaba la calzada a causa de las obras. Esta es la conclusión que arroja el análisis de la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, del hecho o hechos que explican que los resultados dañosos, en su configuración concreta, tuvieran lugar.

C) Apreciada de este modo la relación de causalidad en sentido estricto, no puede dudarse de que, en principio, la responsabilidad recae sobre Administración titular de la carretera que presentaba el deficiente estado señalado, pues, entrando ya en la concurrencia de los criterios positivos de imputación, resulta innegable que concurre el criterio positivo de imputación objetiva que utiliza la ley, y que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, que, en este caso, es el de facilitar la circulación por carretera en condiciones razonables de seguridad. Como hemos tenido ya ocasión de señalar en otras ocasiones, la eventual responsabilidad del contratista de las obras, excluyente de la de la Administración, no puede perjudicar al particular que reclama, por lo que es ésta la que debe responder frente a él, sin perjuicio de su derecho de repetir ulteriormente frente al contratista, si hubiera lugar a ello.

D) Cosa distinta, y perfectamente compatible con cuanto se lleva dicho, es que la responsabilidad de la Administración pueda concurrir o ser desplazada por la de la propia víctima o la de un tercero, para lo cual hace falta que concorra el criterio positivo de imputación que el ordenamiento utiliza en relación con los particulares, y que no es otro que el de su culpa o negligencia (art. 1.902 Cc.). En esta línea razona la Propuesta de resolución

cuando argumenta sobre la existencia de señalización suficiente que debió haber obligado a los particulares a extremar su prudencia en la conducción y conjetura que la causa de los accidentes no pudo ser otra que la de que los perjudicados circulaban a velocidad excesiva.

La verdad es que, en cuanto al tema de la señalización, en el expediente no hay datos que permitan asegurar con certeza si era la correcta. Las fotografías que muestran la señalización existente y que se adjuntan al informe del Director de las obras fueron tomadas el 18 de diciembre, cuatro y tres días después de los accidentes, momento en que es razonable suponer que las deficiencias, si es que existieron, se habrían subsanado (no sólo están acreditados los tres accidentes objeto de este expediente, sino que en él se hace referencia a haber habido otros en el mismo punto, por más que ello no haya sido constatado). Y lo mismo cabe decir de las fotografías de la señalización tomadas por la Guardia Civil de Calahorra, que lo fueron el día 19 de diciembre.

Pero lo más significativo de estas fotografías es que no están tomadas en los mismos puntos. Las del informe del Director de las obras muestran en todos los casos una carretera perfectamente asfaltada y con impecable señalización horizontal (rayas discontinuas en el centro y continuas de separación con el arcén perfectamente pintadas) pues reflejan la señalización fija de las obras, que se mantuvo todo el tiempo que duraron éstas, y se ubican en los puntos kilométricos 8,900 y 7,000, es decir, al menos 6 y 4 kilómetros, respectivamente, antes del lugar donde ocurrió el accidente; mientras que las de la Guardia Civil muestran, en efecto, una carretera en obras coincidente en sus características —tramos recién asfaltados con incompleta señalización horizontal, escalones laterales y frontales en algún punto— con lo afirmado por los perjudicados, y, en efecto, están hechas en los kilómetros inmediatamente anteriores y posteriores al lugar en el que tuvieron efectivamente lugar los accidentes, que puede ubicarse entre los kilómetros 3,100 y 2,500.

Así pues, en cuanto a la señalización existente, los datos a los que hay que atenerse son los que proporciona el informe de la Guardia Civil de tráfico (folio 89 del expediente). Teniendo en cuenta que los tres accidentados coinciden en que la pérdida de control de sus vehículos tuvo lugar en dirección a Rincón de Soto y unos 500 metros antes de la fábrica de HEINZ, que la Guardia Civil sitúa en el punto kilométrico 2,500 de la carretera LR-285, si hubieran circulado el día 19 de diciembre (fecha del informe de dicho Cuerpo), se habrían encontrado sucesivamente: i) con una señal vertical con fondo amarillo de escalón lateral (km. 3,100); ii) otra vertical, con el mismo fondo, de limitación a 60 Km/h (km. 2,800); iii) otra, de igual fondo, y vertical, de proyección gravilla (Km. 2,750); iv) otra, también vertical y de fondo amarillo, de prohibición de adelantar (Km. 2,700); y v) finalmente, un panel vertical con la leyenda "Tramo en obras", también de fondo amarillo (Km. 2,600).

La fotografía núm. 4, tomada por la Guardia Civil en dicha fecha, refleja el escalón frontal en la calzada a que se refieren los perjudicados en su declaración, y que es el punto aproximado (en torno al km. 3,000) en el que sitúan la pérdida de control de sus vehículos (ver en particular la contestación de D^a L. a la pregunta 8), el cual se ubica al menos 300 metros antes de que aparezca una prohibición de circular a más de 60 kilómetros por hora y al menos 500 metros antes de la fábrica Heinz.

En definitiva, hay que partir del hecho cierto de que, cuando empezaron a patinar los vehículos, los conductores no habían llegado a la señal de prohibición de circular a más de 60 km/hora, y ello suponiendo que los días 14 y 15 de diciembre tal señal estuviera colocada realmente. Por otra parte, la Guardia Civil no atestigua la existencia de ninguna señal de restricción de velocidad desde el punto kilométrico 6,500, situado unos 3,500 kilómetros antes del lugar en el que se manifestó la pérdida de adherencia de los vehículos. Ante esto, la circunstancia de que en el punto kilométrico 7,000 se hubieran colocado señales fijas de obra de prohibición de circular a más de 60 y, pocos metros más adelante (ver fotografías del Director de las obras, folio 190 del expediente), a más de 40 kilómetros por hora, resulta irrelevante, tanto por existir en torno a 4 kilómetros y medio de carretera en perfecto estado hasta empezar dichas obras, cuanto porque no puede racionalmente estimarse compatible la vigencia de una prohibición de circular a más de 40 km/h cuando la siguiente señal de limitación de velocidad, ya en plenas obras, es la de circular a una velocidad superior a aquélla (concretamente, a 60 km/h).

En conclusión, pues, no puede sino apreciarse, a juicio de este Consejo Consultivo, que la señalización era objetivamente deficiente, pues, sobre no existir ninguna señal que alertara sobre el riesgo que efectivamente se concretó (la de peligro por pérdida de adherencia del piso o pavimento deslizante, P-19), la señalización que había podía fácilmente conducir al equívoco de no haber restricción de velocidad distinta de la genérica de la vía hasta el punto kilométrico 2,800, lugar en que se situaba la prohibición específica de circular a más de 60 km/h. En estas condiciones, el hecho de que los conductores circularan a una velocidad de 80 o 90 km/h (que es la admitida por D^a N.; D^a L. iba, según ella, a 60; y D. J. C. no lo recuerda, pero dice que *"no era mucha, porque pude controlar el coche para no irme contra los vehículos pesados que había en el otro carril"*), no puede imputarse racionalmente a su negligencia, sino a la deficiente señalización, pues no es sensato pretender que un conductor entienda vigente la prohibición de circular a más de 40 situada al menos 4 kilómetros antes, y mucho menos si la misma es contradicha por otra situada ya después de iniciado el tramo de obras.

Por todo ello, entendemos que la Resolución a dictar en el presente expediente ha de ser, sin lugar a dudas, estimatoria de las pretensiones deducidas, sin perjuicio de que, si procede, pueda repetirse contra la empresa contratista de las obras, si la señalización de las mismas fuera de su competencia.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos en los vehículos de los reclamantes y el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concurriendo los demás requisitos exigidos por la ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

Segunda

La cuantía de las indemnizaciones a cargo de la Administración debe fijarse en la cantidad de 943,44 , a favor de D. A. L. G. ; 418,39 , a favor de la Compañía A. S. , S.A.; 2.681,25 , a favor de D. J. C. J. ; y 3.302,33 , a favor de D. J. C. V. S., que son los importes de las facturas de reparación de los vehículos del que se han hecho cargo respectivamente cada uno de los citados reclamantes.

Tercera

El pago de las indemnizaciones ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de la Rioja.

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