

En Logroño, a 24 de enero 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. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

5/08

Correspondiente a la consulta trasladada por la Excmo. Sr. Consejero de Vivienda y Obras Públicas, en relación con el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por D^a S.C.D., en representación de D^a N.L.A., como consecuencia de los daños ocasionados en su ciclomotor y las lesiones físicas sufridas debido al accidente ocasionado por un bache existente junto a una alcantarilla en la calle Piqueras de Logroño.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito, con entrada el 19 de octubre de 2006 en la Oficina General de Registro del Gobierno de La Rioja y en la Oficina Auxiliar de Registro de la Consejería de Vivienda y Obras Públicas, el 24 de octubre, D^a S.C.D., abogado actuando en representación de D^a N.L.A. C., presenta reclamación de responsabilidad contra la Administración regional, en cuanto titular del mantenimiento y conservación de la vía LR-250 (calle Piqueras de Logroño, a la altura de los números 92-94), como consecuencia de una caída sufrida el día 5 de julio de 2006 por causa de un bache existente junto a una alcantarilla. El importe de la reclamación asciende a 3.833,70 €, desglosados en concepto de daños personales (3.133,70 €, por 28 días impeditivos a 49,03 €; 2 puntos, por secuelas de perjuicio estético, a 737,84 €; y 10% de factor corrector, por importe de 284,88 €) y daños materiales en el ciclomotor (700,00 €).

Acompaña Diligencia de manifestación del accidente ante la Policía Local de Logroño; diversos documentos de la atención sanitaria prestada; reportaje fotográfico de la alcantarilla; informe pericial de daños del ciclomotor y reportaje fotográfico del ciclomotor accidentado;

copia de escrito de Resolución de la Alcaldía de Logroño inadmitiendo la reclamación de responsabilidad presentada a ser la vía de titularidad de la Administración regional.

Segundo

El Director General de Obras Públicas, mediante escrito registrado de salida el 6 de noviembre de 2006, notificado el 10 de noviembre, requiere a la interesada para que aporte distintos documentos bajo apercibimiento de tenerla por desistida de su petición. Al mismo tiempo, se le comunica que, de ser admitida a trámite su reclamación, los efectos de la misma serán los previstos la legislación del procedimiento administrativo común.

El requerimiento se cumplimenta mediante escrito de 15 de noviembre de 2006, registrado el 16 en la Oficina General de Registro, aportando hasta cinco documentos.

Tercero

El Jefe de Servicio de Carreteras, mediante escrito de 8 de enero de 2007, notificado el 10 de enero, vuelve a requerir a la interesada para que presente nueva documentación y aclare determinados extremos, requerimiento que se cumplimenta mediante escrito de 19 de enero, con entrada en la Oficina Auxiliar de Registro el 23 de enero de 2007.

Cuarto

El Jefe de Servicio de Carreteras, mediante escrito de 3 de abril de 2007, solicita informe al Responsable de Área de Conservación y Explotación en relación con la vía donde se produjo el accidente (ubicación de la alcantarilla, situación de circulación de la calle Piqueras, anchura de la calzada, etc.).

Mediante sendos escritos de la misma fecha se solicita: i) a la Policía Local de Logroño, copia del atestado o actuaciones realizadas; ii) a *M.J.*, si la propietaria del ciclomotor accidentado aceptó y recibió el valor peritado de los restos del mismo; que en contestación de 23 de abril manifiesta que no aceptó la oferta realizada por la compañía y retiro la moto del taller; y iii) a la Jefatura Provincial de Tráfico si el ciclomotor ha sido dado de baja o continúa de alta, incorporándose información de que el ciclomotor sigue de alta a 9 de mayo de 2007.

Quinto

Mediante escrito de 18 de abril de 2007, el Responsable Área Conservación y Explotación manifiesta que:

"Como se aprecia en las fotografías aportadas por la interesada, ésta (la alcantarilla) se encuentra fuera de la calzada, es decir, entre la calzada y la acera, fuera del lugar de tránsito de los vehículos. La calle tiene una IMD de 17.923 vehículos; y la hora en la que se produjo el accidente, las 20:35, es la hora punta de la salida del trabajo, por lo que se registran importantes atascos en ese punto de la calzada dirección Villamediana.

Esta situación es perfectamente compatible con que la interesada, para evitar estos atascos, adelantase por la derecha con su ciclomotor a los automóviles, circulando entre la calzada y la acera, es decir, por la rígola (lugar destinado a la evacuación de agua de la calzada, como equivalente a una cuneta en los tramos no urbanos de las carreteras), que no es transitable. La anchura de la calzada en ese punto es de 7,00 metros y no hay arcen, como puede apreciarse en las fotografías aportadas por la interesada".

Sexto

Se ha incorporado la documentación, recogida en mano, de las actuaciones de la Policía Local de Logroño: Diligencia de manifestación de la conductora y el Atestado (Diligencias a prevención) instruido por accidente de circulación por caída con resultado de conductora herida y daños materiales en vehículo (folios 50-57). Consta en la "Inspección ocular" lo siguiente:

"...En el lugar del accidente existe la rígola que separa la calzada con el estacionamiento de parada de BUS, la cual tiene pendiente descendiente y existe un bache en la misma a la altura de una alcantarilla de aguas pluviales de unos 9 cm. de profundidad y de una anchura de 1 metro por 0'30 metros".

Existe un croquis del lugar del accidente y reportaje fotográfico.

Séptimo

El Jefe de Servicio de Carreteras, mediante escrito de 16 de julio de 2007, notificado el 26 de julio, comunica a A.G y C., en cuanto Aseguradora de la Administración regional, los datos de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada. Mediante otro, de 17 de septiembre, se le comunica que podrá acceder al contenido del expediente tramitado, con indicación de los documentos obrantes en el mismo, del que se acusa recibo mediante telefax de 24 de septiembre de 2007.

Octavo

El Jefe del Servicio de Infraestructuras, mediante escrito de 24 de agosto el de 2007, registrado el 24 de septiembre y notificado el 1 de octubre, da trámite de audiencia a la interesada, que comparece, y se le entrega copia de diversa documentación obrante en el expediente. Mediante escrito, registrado el 9 de octubre de 2007, presenta alegaciones en las que considera acreditado que *"la rueda delantera del ciclomotor se introdujo en un bache*

existente en vía, junto a la alcantarilla que provocó el accidente...circulaba correctamente por su carril y atenta a las circunstancias del tráfico, siendo el mal estado de la vía lo que causó el accidente".

En el escrito, da cuenta de que, con fecha 13 de septiembre de 2007, ha presentado demanda en el Juzgado (de lo Contencioso) de Logroño por estos hechos, al no haber resuelto la Administración en el plazo legal.

Noveno

El Jefe del Servicio de Carreteras, el 17 de octubre de 2007, formula Informe-propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación *"al ser la conducta de la perjudicada la única determinante del daño producido"*. Como justificación de la misma, tras exponer los hechos relatados en las actuaciones de la Policía Local de Logroño y del informe del Responsable Área de Conservación y Explotación y valorarlos debidamente, afirma, en el Fundamento de Derecho Séptimo, que *"ha quedado patente que la afectada circulaba por fuera de la calzada, en una vía que, además, no tiene arcén, siendo, así, el siniestro imputable exclusivamente a su conducta, pues, además, infringió la normativa de tráfico que impide traspasar la línea continua de la calzada. Por ello, el accidente ocurre por la actuación de la conductora, que decide invadir una zona de la calzada no destinada a los vehículos"*.

Décimo

El Secretario General Técnico de la Consejería de Vivienda y Obras Públicas, deja constancia, el 10 de octubre de 2007, del requerimiento de la Dirección General de los Servicios Jurídicos para que se remita el expediente de responsabilidad patrimonial instruido al haberse interpuesto recurso contencioso-administrativo, que habrá de notificarse a los interesados. Se incorporan distintas actuaciones del Juzgado de lo Contencioso-administrativo nº 1 de Logroño y la acreditación de las notificaciones pertinentes, (folios 79-96).

Undécimo

El Secretario General Técnico de la Consejería, mediante escrito de 24 de octubre solicita informe de los Servicios Jurídicos, que lo emiten el 16 de noviembre de 2007, en sentido favorable a la propuesta desestimatoria, *"porque los daños reclamados deben ponerse a cargo de quien los sufrió porque su conducta infractora fue la única determinante del daño producido"*. Así señala que:

"La responsabilidad objetiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja derivada de la titularidad de la carretera en la que tuvo lugar el accidente y de la obligación de su conservación y mantenimiento, ha quedado excluida en el presupuesto de hecho por la conducta de la perjudicada, infractora de las normas de circulación, que se convierte en causante del daño sufrido. Por tanto, en el momento en que

la conductora del ciclomotor infringe la normativa de tráfico circulando fuera de la calzada destinada al mismo, se coloca voluntariamente en una situación de ilegalidad que destruye la antijuridicidad del daño que sufre. En el supuesto de hecho que se está informando, la relación de causalidad entre el bache existente en la rígola, fuera de la calzada, y la caída del ciclomotor, ha quedado desvirtuada porque concurre un criterio de imputación subjetivo, que es la conducta infractora de la perjudicada, que exonera de responsabilidad a la Administración, al ser imputable el daño a quién lo sufre".

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 23 de noviembre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 3 de diciembre 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 3 de diciembre de 2007, registrado de salida el 4 de diciembre 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 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 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 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 caño 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 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, metodología que correctamente recoge el Informe de la Letrada de los Servicios Jurídicos de la Consejería, si bien no estemos de acuerdo, como luego se dirá en la aplicación al caso concreta.

Pues bien, en el plano de la relación de causalidad en sentido estricto, es indiscutible, de un lado, que el accidente sufrido por D^a N.L.A.C. se explica por la existencia de un bache alrededor de una alcantarilla en la vía (LR-250, por la que circulaba en dirección Logroño-Villamediana), en el cual metió la rueda delantera del ciclomotor, cayendo al suelo. La existencia del bache ha quedado acreditada por las Diligencias a Prevención instruidas por la Policía Local (Atestados) de Logroño, en cuyo apartado "Inspección ocular" consta la existencia de *"la rígola que separa la calzada con el estacionamiento de parada de BUS, la cual tiene pendiente descendiente y existe un bache en la misma a la altura de una alcantarilla de aguas pluviales de unos 9 cm. de profundidad y de una anchura de 1 metro por 0'30 metros"*.

La Propuesta de resolución y el informe de los Servicios Jurídicos entienden que el daño es consecuencia, además y de manera principal, de la conducta infractora de la perjudicada pues *"infringió la normativa de tráfico que impide traspasar la línea continua de la calzada"*. Existe, pues, otra concausa que actúa, de acuerdo con el criterio del Centro directivo actuante, como verdadera *condicio sine qua non* que permite explicar el resultado dañoso, excluyente de la responsabilidad de la Administración.

En esta valoración de la Administración se entremezclan, sin embargo, los dos elementos de la relación de causalidad en sentido amplio: de una parte, la cuestión del nexo causal en sentido estricto y, de otra, la aplicación de criterios de imputación del daño, planos que no deben confundirse.

Este Consejo Consultivo considera que no se ha realizado una adecuada apreciación de los elementos fácticos que concurren en el supuesto de hecho, que conducen a una valoración de las reglas de imputación inadecuadas. La Administración deduce la conducta infractora de la perjudicada al entender que el accidente se ha producido "fuera de la calzada", por lo que ha infringido la normativa de tráfico que impide traspasar la línea continua de la calzada. Según la deducción hecha por el Responsable Área de Conservación y Explotación, ello se habría producido al intentar adelantar por la derecha con su ciclomotor a los automóviles que en esa hora punta atascan la calzada *"circulando entre la calzada y la acera, es decir, por la rígola (lugar destinado a la evacuación de agua de la calzada como equivalente a una cuneta en los tramos urbanos de las carreteras), que no es transitable"*.

Como puede constatarse en el reportaje fotográfico aportado por la interesada y el de la Policía Local, el bache se encuentra en el mismo borde de la calzada, esto es, junto a la línea blanca discontinua delimitadora de la calzada y de la zona de estacionamiento de parada del BUS urbano. La rígola se encuentra propiamente en el lado de la rejilla de desagüe más alejado de la calzada, aunque la zona existente desde la línea discontinua tenga la configuración funcional de una rígola. La existencia de una línea discontinua evidencia que en ese lugar concreto pueden los automóviles, los autobuses en concreto, acceder a la zona de estacionamiento de la parada de BUS, pero llegado el caso también cualquier otro automóvil o ciclomotor, dado que entre la calzada y la rígola propiamente dicha existe una estrecha banda -con pendiente descendiente, como precisa la Policía Local- que permite la circulación, al no haber señalización horizontal prohibitiva.

Por ello la existencia de infracción en la conducción al "*traspasar la línea continua de la calzada*" carece de todo fundamento pues, en el lugar del accidente, lo que existe es una línea discontinua, como acredita el reportaje fotográfico que obra en el expediente. Este error en la apreciación del supuesto de hecho deja sin fundamento la aplicación de la concausa y la culpa de la víctima en la producción del daño, que aprecia la Administración inadecuadamente.

En efecto, las propias normas de circulación obligan a los ciclomotores a circular por "*el arcén de la derecha de la calzada, si fuera transitable y suficiente y, si no lo fuera, utilizará la parte imprescindible de la calzada*" (art. 15.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial). Como norma general, dicho texto dispone que los vehículos circularán por la derecha y "*lo más cerca posible del borde de la calzada*" (art. 13). Y de acuerdo con estos criterios, el bache se encontraba en el mismo borde de la calzada, por lo que no debe extrañar que, cumpliendo estrictamente la normativa de circulación, pudiera -como de hecho ha ocurrido en este caso- introducirse la rueda de un ciclomotor en el referido bache y provocar la caída del conductor. En modo alguno pueden establecerse interpretaciones deductivas de la conducta de la reclamante -como hace la Administración- que no est n apoyados en suficientes elementos probatorios, que en el presente caso no se han practicado.

En consecuencia, la existencia del bache en el borde de la calzada ha sido la causa (*condicio sine qua non*) determinante del daño causado, daño imputable a la Administración regional en cuanto titular de la carretera LR-250 y de su mantenimiento y conservación. Ha existido un funcionamiento anormal del servicio derivado de la existencia de un bache en el borde de la calzada, sin que, en modo alguno, pueda apreciarse -por no haberse acreditado- conducta antirreglamentaria alguna de la conductora.

Tercero

Valoración del daño

El informe de la Letrada de los Servicios Jurídicos, pese a que entiende que concurre culpa de la víctima que excluye totalmente la responsabilidad objetiva de la Administración, entra a valorar los distintos conceptos que integran la petición resarcitoria y a aceptar unos y rechazar otros por falta de prueba de los mismos. Este Consejo Consultivo comparte absolutamente los criterios aplicados, por lo que debe rechazarse el importe de 1.475,98 € en concepto de dos puntos de secuelas por perjuicio estético, pues no se ha aportado prueba de los mismos; así como los 700,00 €, en concepto de valor de mercado del ciclomotor, pues no se han probado los daños materiales en el ciclomotor que se reclaman, dado que, en el momento de tramitación del procedimiento, el vehículo en cuestión sigue de alta en la Jefatura de Tráfico. En consecuencia, el importe de la indemnización debe limitarse a la cantidad de 1.372,84 € en concepto de 28 días de baja impeditivos, a razón de 49,03 €; y de 137,28 €, en concepto de 10% de factor de corrección; que suman un total de 1.510,12 €.

Consideraciones formales

Carece de justificación la demora en la tramitación del procedimiento que ha dado lugar a que la interesada entendiera desestimada la reclamación por silencio administrativo negativo al haber transcurrido más de seis meses desde la iniciación del procedimiento y haber interpuesto el oportuno recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de dicho orden jurisdiccional de Logroño. Basta el repaso de las fechas de las actuaciones para constatar cómo se producen saltos temporales dilatados sin que se haya practicado actuación instructora alguna. Debe tenerse en cuenta, además, que la fecha de inicio del plazo para resolver y notificar es aquella en la que la solicitud del interesado sea recibida en cualquiera de las Oficinas de Registro del órgano administrativo competente para tramitar el procedimiento (art. 47.3 de la Ley 4/2005, de 1 de junio de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Y si, recibida la solicitud, se requiere al interesado la aportación de documentos, el plazo queda suspendido en tanto se cumplimenta el mismo, reanudándose el cómputo tan pronto como se reciba. No existen, por tanto, razones acreditadas en este caso para la demora en la resolución del procedimiento.

CONCLUSIÓN

Única

Existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio de carreteras y el daño causado a D^a N.L.A.C., al ser imputable el daño a la Administración regional como titular de la carretera LR-250, por deficiente mantenimiento y conservación del firme de la calzada y elementos funcionales anexos, causantes de la caída de la reclamante que le produjeron daños físicos, que valoramos en la cantidad de 1.510,12 €, de acuerdo con lo razonado en el Fundamento de Derecho Segundo.

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