



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero
Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de junio de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 12 de mayo de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, en su propio nombre y en el de sus hijos ccc1 y ccc2, debido al fallecimiento de su esposo y padre D. vvvv en una caída de bicicleta por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 13 de mayo de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 191/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014 de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 17 de octubre de 2014 Dña. xxxx, en su propio nombre y en el de sus hijos ccc1 y ccc2, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxx1, como consecuencia del accidente



sufrido por D. vvvv el día 27 de octubre de 2013, en la denominada Carretera del vertedero, a la altura del punto limpio del cc1, en sentido descendente, al caer de la bicicleta en la que circulaba. Como consecuencia de las lesiones sufridas fallece horas después.

Señala en su escrito que "la caída se produjo al introducirse la rueda delantera de la bicicleta en un bache de los muchos existentes en la calzada, provocando que perdiera el control de la misma, cayendo a continuación al suelo, golpeándose en la parte posterior de la cabeza".

Asimismo indica que "La causa del lamentable accidente, no es otra que el penoso estado en que se encontraba el firme de la vía en el tramo de la citada carretera cc3121, donde tuvo lugar la caída, cuya ostenta (sic) el Ayuntamiento de xxx1, y en el que, desgraciadamente, se han producido otros muchos accidentes, sin que por el Ayuntamiento al que hoy dirigimos esta reclamación se haya hecho nada para evitarlo hasta fechas recientes (...)". Manifiesta también la carencia de señalización de peligro o advertencia.

Acompaña a la solicitud una copia de diversa documentación relativa a las Diligencias Previas del Procedimiento Abreviado 546/2013 del Juzgado de Instrucción nº 1 de xxx1, entre las que se incluye el atestado del accidente y diligencias ampliatorias de éste, de diversa documentación médica, y auto de sobreseimiento provisional de 8 de noviembre de 2013, de información en base a páginas web de la realización de obras en el firme, y de atestado por un accidente sufrido el 26 de abril por un motorista al introducir la rueda en una gran grieta.

Solicita una indemnización de 210.267,08 euros. De los cuales 114.691,14 euros son solicitados por la esposa y 47.787,97 euros para cada uno de sus hijos menores.

Previo requerimiento, aporta copia de DNI y del Libro de Familia y declaración de no haber percibido indemnización alguna con ocasión del siniestro.

Segundo.- El 11 de noviembre de 2014 el ingeniero municipal emite el siguiente informe:



“1.- Que en la fecha indicada del 27 de octubre de 2013, la sección de vías y obras municipal sí tenía conocimiento del estado de la vía por comprobaciones propias.

»2.- Que después de esa fecha del 27 de octubre de 2013, concretamente con fecha 8 de septiembre de 2014, se iniciaron las obras - Reparación parcial del firme y sellado de grietas de la carretera del cc1 que es la carretera que en este procedimiento se denomina carretera del vertedero. Estas obras han finalizado con fecha 5 de noviembre de 2014.

»3.- Que no se habían recibido otras quejas por el estado del pavimento”.

Tercero.- El 20 de noviembre se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

Cuarto.- El 28 de noviembre de 2014 la Policía Local emite informe en relación con los siniestros sufridos en dicha carretera.

Quinto.- Consta en el expediente un exhaustivo dictamen pericial emitido a instancia del Ayuntamiento en el que se indica, además de la existencia de señalización de peligro, que “la velocidad a la que circulaba el grupo ciclista familiar debe de entenderse era moderada por ser menores 4 de los 7 componentes del grupo. Pero la maniobra de adelantamiento del accidentado tuvo necesariamente que ser superior a la de los demás. La velocidad del ciclista al adelantar está en función de la energía cinética generada por el ciclista y se transforma en energía potencial en una frenada o como en este caso, en el arrastre tras la caída hasta su posición final de reposo a velocidad cero. Al no estar objetivamente comprobado el factor determinante de la caída, se analizan los tres supuestos recogidos en el atestado de distancias del bache o grieta con la posición final a 28, 15 y 8 metros, aplicando el principio de la conservación de la energía”, y que “El marco de velocidades posibles del ciclista en el momento de la caída según los tres supuestos posibles oscila entre los intervalos de 65-86 Km/h, 46-62 Km/h y 37-46 Km/h; pero, en cualquier caso siempre rebasando el límite máximo de velocidad establecida de 30 Km/h aplicable tanto a vehículos a motor como a ciclistas”.



También señala que “En el caso del ciclista fallecido es obvio recoger que un factor determinante en las graves lesiones sufridas en la cabeza en su caída, fue la no utilización del casco protector, reglamentariamente obligatorio en la circulación de ciclistas en vías interurbanas como es la cc3121 carretera del vertedero que nos ocupa. La causa de la muerte del ciclista fue el golpe en la cabeza contra el firme y ocurrió sin el uso del casco por parte del fallecido”.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia, la reclamante presenta alegaciones en las que reitera la pretensión inicialmente deducida.

Séptimo.- El 5 de mayo de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en los interesados los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde del



Ayuntamiento, sin perjuicio de la delegación de competencias que pueda existir, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos causal que implica la necesidad de que el daño sea



consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. xxxx, en su propio nombre y en el de sus hijos ccc1 y ccc2, debido al fallecimiento de su esposo y padre D. vvvv en una caída de bicicleta por el mal estado de la calzada, por el mal estado de la calzada.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece: "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

La competencia de los municipios para la pavimentación de vías públicas urbanas incluye necesariamente su mantenimiento, según lo dispuesto en el artículo 25.2.d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

Según la doctrina mantenida por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes (sirvan de ejemplo, entre otros, los Dictámenes de 9 de enero de 2003, números 3.223/2002, 3.221/2002 y 3.217/2002), la Administración tiene el deber de mantener las vías abiertas a la circulación pública en condiciones



tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada, tal y como establece el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, según el cual "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad de mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En casos de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa".

Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos que signifiquen quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante, la única cuestión planteada consiste en establecer si el expresado daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La determinación de la relación de causalidad necesaria para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por la reclamante fue o no consecuencia del mal estado de la calzada, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

El concepto de relación causal, a los efectos de poder apreciar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, exige la comprobación del caso concreto partiendo de que la carga de la prueba corresponde al actor. Uno de los requisitos *sine qua non*, condicionantes de la prosperabilidad de una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, es la prueba de la existencia de una relación directa, inmediata y exclusiva, de causa a efecto, entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público correspondiente; o como dice la expresión



legal (artículo 139 de la Ley 30/1992), de una lesión que sea “consecuencia de” los servicios públicos.

Y si bien se ha matizado jurisprudencialmente (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 1984, 11 de febrero y 19 de mayo de 1987 y 8 de octubre de 1996) que no ha de exigirse una prueba directa y concluyente de difícil consecución, sí se precisa que pueda deducirse, conforme a las reglas del criterio racional, un enlace preciso entre uno y otro elemento. Esta prueba, como la de la concurrencia de los demás requisitos positivos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, incumbe al perjudicado reclamante, pues si éste no tiene el deber jurídico de soportar el daño, tampoco la Administración tiene el deber jurídico de soportar la indemnización de unos daños que ella no ha causado.

La carga de la prueba, por tanto, pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados. Ello sin perjuicio de que la regla pueda intensificarse o alterarse, según los casos, en aplicación del principio de la buena fe en su vertiente procesal, mediante el criterio de la facilidad, cuando hay datos de hecho que resultan de clara facilidad probatoria para una de las partes y de difícil acreditación para la otra (Sentencias del Tribunal Supremo de 29 de enero, 5 de febrero y 19 de febrero de 1990, y 2 de noviembre de 1992, entre otras).

Por otro lado, el Tribunal Supremo, en Sentencia de 5 de junio de 1998, señala que la prestación de un servicio público por la Administración y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material, no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar del administrado, porque de lo contrario, aquél se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.



Para que responda la Administración es precisa, pues, una relación directa de causalidad entre el hecho y el daño producido, que no sea interrumpida por la actuación de terceros o la propia víctima.

En el presente caso, respecto a la posible atribución del resultado sufrido a la mala conservación de la calzada, de acuerdo con las diligencias de ampliación del atestado formulado por la Policía Local, dirigidas al Juzgado de Instrucción nº 1 de xxx1, en relación con la causa probable del siniestro, se pone de manifiesto lo siguiente:

“Esta Fuerza Instructora para poder determinar la posible causa de la caída únicamente cuenta con la manifestación del testigo, el cual manifestó que su primo vvvv, tras adelantarle a él y a su hijo, retornó al margen derecho, siendo ese el momento en que se produjo la caída previa a lo que denominó un ‘giro raro’, pues parece ser que no cayó de una forma lateral, sino que tras ese ‘giro raro’ efectuó una especie de tirabuzón para caer sobre la calzada en posición de decúbito supino, golpeando en primer lugar con la cabeza en el asfalto, quedando unido a la bicicleta por los rastrales o calapiés de los pedales”.

En relación con tal circunstancia señala que “El testigo no duda en manifestar que la caída pudo ser debida a que la rueda delantera se pudo introducir en una de las ranuras o bandas existentes en la calzada, si bien tras realizar una inspección ocular exhaustiva de la zona, esta afirmación parece poco probable, ya que pese a estar el firme de la calzada en mal estado (tal y como previamente se avisa mediante señalización vertical al inicio de la vía (...), precisamente en el lugar de la caída no es de los tramos en que peor se encuentra la misma (...))”.

Añade, finalmente, que “esta Fuerza Instructora no se encuentra en condiciones objetivas de poder afirmar que el motivo de la caída fuera el estado de la calzada”.

Por otro lado, salvo el siniestro que origina la presente reclamación, no se tiene constancia de ningún otro accidente similar o reclamación en tal punto sufrido por una bicicleta. Tal y como señala el informe de la Policía Local de 28 de noviembre de 2014 en relación con los siniestros ocurridos en los últimos



diez años, además de los siniestros por otras causas, "por `caída´, únicamente se han registrado dos accidentes, uno en el año 2013 por caída de un ciclista, con resultado de muerte el conductor y otro en el año 2014, por caída del conductor de una motocicleta en lugar de la vía distinto al primero (una diferencia entre ambos de más de 500 metros), con el resultado de herido el conductor y daños materiales en la motocicleta".

A pesar de las manifestaciones formuladas en la reclamación, existía señalización de peligro. Tal y como consta en el atestado formulado por la Policía Local existían al inicio de la carretera del vertedero señales verticales de peligro P-15 de perfil irregular y P-50 de otros peligros, las dos señales se encontraban en el mismo mástil y entre ellas figuraba un panel complementario con la inscripción "Firme en mal estado", así como la limitación de velocidad advertida por la señal R-301, de velocidad máxima a 30 Km/h.

La Policía Local también alude como posibles causas del siniestro la impericia en el uso de una bicicleta prestada, o las propias características de ésta, como su antigüedad (aproximadamente 40 años) o el portar rastrales de ajuste. Asimismo en el dictamen pericial se apunta también a un posible exceso de velocidad.

Además de las circunstancias expuestas anteriormente, en el atestado de la Policía Local consta que circulaba sin casco de protección, obligatorio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 47.2 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo y el artículo 118.1, párrafo tercero, del Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo de dicho texto articulado, aprobado por el Real Decreto 1.428/2003, de 21 de noviembre. La omisión de este elemento de seguridad es relevante en este caso, en cuanto que el fallecimiento se debe a las graves heridas sufridas en la cabeza.

En consecuencia, en virtud de todo lo expuesto, en el supuesto objeto de dictamen no cabe apreciar la existencia del nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público, requisito imprescindible para estar en presencia del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ello, la reclamación debe desestimarse.



III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por Dña. xxxx, en su propio nombre y en el de sus hijos ccc1 y ccc2, debido al fallecimiento de su esposo y padre D. vvvv por el mal estado de la calzada.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.