



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario en
funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 28 de abril de 2016, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 6 de abril de 2016 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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado del carril bici por el que circulaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 7 de abril de 2016, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 132/2016, 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. Ramos Antón.

Primero.- El 25 de agosto de 2015 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída acaecida el 31 de agosto de 2014 en el carril bici, a consecuencia del mal estado de la vía.

En su escrito expone que "el día 31 de agosto de 2014 aproximadamente a las 11 horas sufrí una caída, tras chocar el pedal izquierdo de la bicicleta en la que circulaba por el carril bici paralelo a la carretera provincial cc9001 con un bolardo metálico de fundición, colocado en el centro de dicho carril y que separa los dos sentidos de circulación. El bolardo contra el que choca el pedal izquierdo de mi bicicleta, situado aproximadamente a la altura del kilómetro 1 de la vía mencionada, es el más cercano al 'puente de cccc' hacia el que circulaba.

»Como consecuencia del inesperado choque caí al suelo con gran violencia, sobre el costado derecho, fracturándome el acromio del hombro derecho y luxándome la cadera de la pierna derecha".

Considera que "En el presente caso, el resultado lesivo debe imputarse al funcionamiento del servicio público de fomento del que es responsable el Ayuntamiento de xxxx1, o al encargado del mantenimiento de las vías públicas de esta misma administración y demuestra el mal funcionamiento de la administración local en sus deberes de mantenimiento de la vía pública, y señalización de la misma. También el mal funcionamiento del servicio de Policía Local me causa perjuicios, por cuanto no comparecen pese a ser obligado el levantamiento del atestado, ni este describe cómo se debería la legalidad o ilegalidad del elemento contra el que colisionó. De no haberse permitido la colocación de los bolardos en el medio del carril bici de la carretera cc9001 sino quizá otros elementos homologados y no lesivos, de haberse retirado estos elementos tras conocer que habían provocado accidentes y caídas, no se hubiera tropezado el pedal de mi bicicleta y yo no me hubiera caído".

Solicita una indemnización de 73.884,65 euros por 16 días de hospitalización, 73 días improductivos, 248 días no improductivos y 35 puntos de secuelas, más el 10% del factor de corrección.

Junto con la instancia aporta copias de diversa documentación médica, de informe de la Agencia de Protección Civil relativo a las llamadas realizadas al 112, del atestado elaborado por la Policía Local de xxxx1 y de denuncia formulada ante la Policía Local el 13 de marzo de 2015.

Segundo.- El 28 de agosto de 2015 se admite a trámite la reclamación.

En la misma fecha, el ingeniero de caminos municipal informa de que el carril bici es de titularidad de la Diputación Provincial de xxxx2. El topógrafo

municipal informa también de que la titularidad corresponde a la Diputación Provincial.

Tercero.- Mediante escrito de 7 de septiembre se remite a la Diputación Provincial la reclamación del interesado y los informes del ingeniero de caminos municipal y del técnico topográfico.

Cuarto.- En la misma fecha el interesado solicita la señalización de los bolardos y que se retiren, al tratarse de un elemento no homologado. Este escrito es remitido a la Diputación Provincial de xxxx2, hecho que se notifica al interesado.

Mediante escritos fechados el 2 de octubre el interesado reitera la retirada de los bolardos metálicos y su señalización a los efectos de evitar accidentes.

Quinto.- El 7 de octubre de 2015 el ingeniero técnico de obras públicas municipal informa de que "por parte de este Servicio de Obras e Infraestructuras no se ha realizado actuación alguna".

Sexto.- El 22 de enero de 2016 la Diputación Provincial de xxxx2 informa de que el interesado ha interpuesto el 26 de agosto de 2015 una reclamación de responsabilidad patrimonial por los mismos hechos frente a la Diputación Provincial. Se adjunta copia de la citada reclamación.

Séptimo.- Concedido trámite de audiencia, no consta que durante el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

Octavo.- El 30 de marzo de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que, dado que la titularidad del carril bici corresponde a la Diputación Provincial, no es posible imputar a la Administración municipal la actividad dañosa, por falta de legitimación pasiva.

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 el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde-Presidente 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.

El reclamante ha ejercitado su derecho 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 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, nexo 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída causada por el mal estado del carril bici por el que circulaba.

Comprobadas la realidad y certeza de las lesiones sufridas por el reclamante y la regularidad formal de su petición, es necesario determinar 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.

El artículo 57.1 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, vigente en el momento de producción del siniestro, establece que "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del 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" (del mismo modo se pronuncia el artículo 57.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre). En el mismo sentido, tanto este Consejo Consultivo como el Consejo de Estado han declarado repetidamente que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida por el reclamante fue o no consecuencia del defectuoso estado del carril bici, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y el daño producido.

Conforme a la doctrina del Tribunal Supremo, sentada en Sentencias, entre otras, de 5 de junio, 7 de julio, 20 de octubre y 16 de diciembre de 1997 y 10 de febrero de 1998, "la imprescindible relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido puede aparecer bajo formas mediatas, indirectas y concurrentes, aunque admitiendo la posibilidad de una moderación de la responsabilidad en el caso de que intervengan otras causas, la cual debe tenerse en cuenta en el momento de fijarse la indemnización. El hecho de la intervención de un tercero o una concurrencia de concausas imputables unas a la Administración y otras a personas ajenas e incluso al propio perjudicado, imponen criterios de compensación o de atemperar la indemnización a las características o circunstancias concretas del caso examinado".

Asimismo ha de precisarse que el hecho de que la responsabilidad de la Administración sea objetiva no convierte a la misma en responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple hecho de que ocurran en sus instalaciones. Conforme mantiene el Tribunal Supremo en su Sentencia de 5 de junio de 1998, "el concepto de relación causal se resiste a ser definido apriorísticamente con carácter general, supuesto que cualquier acaecimiento lesivo -y así ocurre en el presente caso- se presenta normalmente no ya como el efecto de una sola causa, sino más bien, como el resultado de un complejo de hechos y condiciones que pueden ser autónomos entre sí o dependientes unos de otros, dotados sin duda, en su individualidad, en mayor o menor medida, de un cierto poder causal. El problema se reduce a fijar entonces qué hecho o condición puede ser considerado como relevante por sí mismo para producir el resultado final. De las soluciones brindadas por la doctrina la teoría de la condición o de la equivalencia de las causas que durante tanto tiempo predominó en el Derecho Penal, según la cual es causa del daño toda circunstancia que de no haber transcurrido hubiera dado lugar a otro resultado, está hoy sensiblemente abandonada".

Continúa la citada Sentencia: "La doctrina administrativista se inclina más por la tesis de la causalidad adecuada, que consiste en determinar si la concurrencia del daño era de esperar en la esfera del curso normal de los acontecimientos, o si, por el contrario, queda fuera de este posible cálculo, de tal forma que sólo en el primer caso el resultado se corresponde con la actuación que lo originó es adecuado a ésta, se encuentra en relación causal con ella y sirve como fundamento del deber de indemnizar. Esta causa adecuada o causa eficiente exige un presupuesto, una *conditio sine qua non*, esto es, un acto o un hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se considere consecuencia o efecto del primero. Ahora bien, esta condición, por sí sola, no basta para definir la causalidad adecuada. Es necesario además que resulte normalmente idónea para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso; esto es, que exista una adecuación objetiva entre acto y evento, lo que se ha llamado la verosimilitud del nexo. Sólo cuando sea así, dicha condición alcanza la categoría de causa adecuada, causa eficiente o causa próxima y verdadera del daño (*in iure non remota causas, sed proxima spectatur*). De esta forma quedan excluidos tanto los actos indiferentes como los inadecuados o inidóneos y los absolutamente extraordinarios determinantes de fuerza mayor".

Por otro lado, es doctrina del Tribunal Supremo la que sostiene "la exoneración de responsabilidad para la Administración, a pesar del carácter objetivo de la misma, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido aunque hubiese sido incorrecto el funcionamiento del servicio público". En este sentido procede citar la Sentencia de 27 de diciembre de 1999.

En el supuesto objeto de dictamen, el interesado plantea dos reclamaciones de responsabilidad patrimonial por los mismos hechos frente al Ayuntamiento de xxxx1 y la Diputación Provincial de xxxx2.

Es el reclamante quien en la petición de indemnización debe dirigirse a la Administración que considera competente y que va a conocer de su pretensión, al considerarla responsable del daño sufrido. En este sentido, el ya citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial dispone, en su artículo 6.1, que cuando el procedimiento se inicie a instancia del interesado la reclamación se dirigirá al órgano competente; en cualquier caso, la competencia es una de las primeras cuestiones que el instructor debe examinar. El Ayuntamiento, sin perjuicio de comunicarlo a la Diputación Provincial, ha optado por tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, lo que ha dado lugar a la tramitación simultánea de dos procedimientos.

Este Consejo Consultivo ya se pronunció sobre este asunto en el Dictamen 89/2016, de 16 de marzo, recaído en el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Diputación Provincial de xxxx2, en el que se concluía que la conducta del reclamante fue la causa determinante del daño. En el expediente se ponía de manifiesto, entre otras consideraciones, que el interesado era un usuario habitual del carril-bici, en el informe del ingeniero técnico de obras públicas de 21 de enero de 2016 se hacía constar que "la Diputación no ha tenido notificación hasta la fecha de que se hayan producido choques de ciclistas con los bolardos existentes, estando éstos colocados desde hace más de 10 años" y el Auto 226/15, de 8 de octubre de 2015, de la Audiencia Provincial de xxxx2, por el que se desestima el recurso de apelación interpuesto frente al Auto que declaraba el sobreseimiento provisional y archivo de las actuaciones, en su fundamento de derecho tercero señala que: "Si el accidente en cuestión sucede cuando el cicloturista apelante abandona por instantes la vista de frente para comprobar si vienen vehículos por la vía paralela

al carril por el que circula, es claro que fue su propia acción la que provocó su caída con el resultado lesivo ya conocido. Los bolardos colocados en el centro del carril eran conocidos por llevar tiempo instalados en el lugar y para una función concreta como avisar de la finalización del carril, evitar estacionamientos indebidos o incluso la circulación por dicho carril de vehículos que no sean bicicletas. La visibilidad era perfecta y no había obstáculo alguno que impidiera su visión. El denunciante accidentado podría haber evitado la caída con llevar la vista de frente, como hizo su esposa, pues pasó por el mismo lugar sin ningún percance y para cerciorarse de que no venían vehículos y podía incorporarse a la calzada sin riesgo para su integridad física, en lugar de mirar hacia atrás, pararse y hacer las comprobaciones oportunas”.

Sin perjuicio de lo anterior, en el procedimiento tramitado por el Ayuntamiento, objeto del presente dictamen, debe tenerse en cuenta que, en aplicación de los artículos 139 y 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, la Administración responderá de las lesiones que sean consecuencia del funcionamiento del servicio público pero delimitándose la responsabilidad en todo caso al ámbito de actuación y competencias de cada Administración. Por lo tanto, cuando exceda de estos límites la Administración no responderá, ya que concurriría una falta de legitimación pasiva en el presente caso por no corresponder a la Administración municipal la titularidad y el mantenimiento del carril bici donde tuvo lugar el accidente, sino a otra Administración. Esta circunstancia por sí sola justifica en el presente caso la ausencia de responsabilidad de la Administración municipal y conduce a la desestimación de la reclamación.

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 D. xxxx, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado del carril bici por el que circulaba.

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