



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Ramos Antón, Consejero
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de marzo de 2016, 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 2 de marzo 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 Dña. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 4 de marzo del mismo año, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 82/2016, 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. Sobrini Lacruz.

Primero.- El 24 de septiembre de 2013 Dña. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños y perjuicios sufridos en un accidente acaecido el 20 de septiembre del mismo año en la calle cc1 de la citada localidad. Expone en su escrito que cuando circulaba por el carril bici, sobre las 14.40 horas, sufrió una

caída a consecuencia de la presencia de un contenedor que invadía el referido carril.

Aporta copia de diversa documentación médica, de la queja formulada ante las dependencias municipales y reportaje fotográfico del lugar de la caída.

Previo requerimiento, en escrito ulterior valora la indemnización por los daños que reclama en 3.943,12 euros.

Segundo.- Se incorpora al expediente copia del atestado policial instruido como consecuencia del accidente, en el que hace constar la siguiente manifestación de la conductora: "Que circulaba por el vial de la parte de atrás del Hospital de xxx1, procedente de la C/ cc2 con dirección hacia la Ctra. cc3, haciéndolo por el carril bici existente en la acera de la izquierda según su sentido de la marcha. A la altura de la C/ cc1 observa un contenedor de residuos sólidos en la misma, impidiendo continuar por el carril bici, por lo que decide rebasar el contenedor por el lado derecho del mismo, momento que al llegar al bordillo para subir a la acera, choca contra el mismo, cayendo hacia la derecha del suelo".

En cuanto al parecer de la fuerza instructora, se recoge lo siguiente: "A juicio de la fuerza instructora, una vez escuchada la manifestación de la implicada, la caída pudo haberse producido como consecuencia de chocar la bicicleta con su rueda delantera contra el bordillo de la acera, sin poder subir en la misma, momento en el que la ciclista pierde el control sobre el vehículo cayendo al suelo".

Tercero.- El 15 de octubre de 2013 el Servicio Municipal de Limpieza y Recogida informa de que, una vez consultado con los operarios del Servicio de Recogida, se asegura por éstos haber dejado el contenedor en el mismo lugar que antes de la descarga. Se añade también que "Este tipo de contenedores, por su fácil manejo, pueden ser movidos por cualquier persona y no ponemos en duda que lo hayan podido desplazar. Concretamente el día 21 de septiembre a las 6:30 horas, primera recogida posterior al incidente de Dª xxxx, nuestros operarios no recuerdan el lugar exacto donde se encontraba el contenedor, aunque aseguran que este contenedor en alguna ocasión tiene el freno desbloqueado y no está en el lugar que lo vienen dejando habitualmente".

Cuarto.- El 19 de octubre de 2015 el intendente jefe de la Policía Local informa de que no consta que hubiera otro incidente en el punto en que se produjo el accidente causante de la reclamación y por el mismo motivo.

El 29 de octubre el Negociado de Información y Atención al Ciudadano informa en el mismo sentido (ausencia de quejas específicas sobre la existencia del contenedor invadiendo el carril bici), si bien se hace constar que, dado el número de quejas, el tiempo transcurrido y los términos de la consulta, no se puede afirmar con total rotundidad este extremo.

Quinto.- Concedido trámite de audiencia, el 16 de noviembre la interesada presenta alegaciones en las que se ratifica en su pretensión indemnizatoria.

Sexto.- El 24 de noviembre de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

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 Consultivo de Castilla y León, por el que se determina la composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido, sustancialmente, 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (24 de septiembre de 2013) hasta que se formula la propuesta de resolución (24 de noviembre de 2015). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución. Por otro lado, el retaso en la tramitación del procedimiento ha afectado también a la actividad instructora, tal y como se refleja en el informe del Negociado de Información y Atención al Ciudadano de 29 de octubre de 2015 sobre la consulta efectuada.

3ª.- Concurren en la reclamante 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-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.

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 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 Dña. xxxx, debido a los daños y perjuicios sufridos en una caída causada por la presencia de un contenedor en el carril bici por el que circulaba.

Referido a 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.

Por su parte, es preciso poner en relación el artículo 85 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, anteriormente citada, que declara que son servicios públicos locales cuantos tiendan a la consecución de los fines señalados como de la competencia de las entidades locales, con el artículo 25.2.1) de dicha norma en el momento de producirse los hechos, que declara que el municipio ejercerá en todo caso competencia en lo relativo a servicios de limpieza viaria, recogida y tratamiento de residuos. Actualmente son las letras b) y j) lo que atribuyen estas competencias –gestión de residuos y salubridad pública- de conformidad con la nueva redacción dada a este precepto por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo que no existe responsabilidad por parte del Ayuntamiento.

Es jurisprudencia consolidada del Tribunal Supremo, Sentencias de 8 de octubre de 1986 y 11 de febrero de 1987, entre otras, que no queda excluida la imputación de la responsabilidad a la Administración en los supuestos de daños producidos con ocasión de accidentes de tráfico –en este caso el accidente se produce cuando la reclamante se encontraba circulando en bicicleta por el carril destinado a ello-, en los que la situación de peligro inminente en la circulación se origina a causa de la acción directa de terceros sobre la calzada y, en concreto, en los supuestos de que dicho peligro se produce por la presencia en la calzada de obstáculos. El presupuesto necesario en estos casos es que el funcionamiento del servicio público opere, de forma mediata, como un nexo causal eficiente.

El nexo causal ha de establecerse en estos supuestos con relación:

a) A una situación de inactividad, por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras -iguales consideraciones pueden realizarse en cuanto al carril bici, al apreciarse identidad de razón- a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico.

b) O bien, a una situación de ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la vía de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro, que prescribe 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.

De forma que, para la apreciación de la responsabilidad de la Administración cuando concurre la actividad de un tercero y la inactividad de la Administración, debe tenerse en cuenta el criterio jurisprudencial señalado en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 17 de marzo de 1993 (en el mismo sentido las Sentencias del mismo Tribunal de 27 de noviembre de 1993 y 31 de enero de 1996), según el cual "(...) ni el puro deber abstracto de cumplir ciertos fines es suficiente para generar su responsabilidad (por mera inactividad de la Administración) cuando el proceso causal de los daños haya sido originado por un tercero, ni siempre la concurrencia de la actuación de éste exime de responsabilidad a la Administración cuando el deber abstracto de actuación se ha concretado e individualizado en un caso determinado (...)".

El examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de la Administración en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse en estos casos a dilucidar, como se señala en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 7 de octubre de 1997, "(...) si, dentro de las pautas de funcionamiento de la actividad de servicio público a su cargo, se incluye la actuación necesaria para evitar el menoscabo". Asimismo, se aporta en la propia Sentencia el siguiente criterio metodológico: "(...) para sentar una conclusión en cada caso hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución Española a la actuación administrativa".

Corresponde al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de mayo de 2000 recordaba que "(...) la Administración queda exonerada, a pesar de que su responsabilidad patrimonial sea objetiva, cuando es la conducta del perjudicado o de un tercero

la única determinante del daño producido aunque haya sido incorrecto el funcionamiento del servicio público (Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de marzo, 23 de mayo, 10 de octubre y 25 de noviembre de 1995, 25 de noviembre y 2 de diciembre de 1996, 16 de noviembre de 1998, 20 de febrero y 13 de marzo de 1999 y 15 de abril de 2000)“.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en 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, ya citada.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la Administración cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía le resultan exigibles, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y los daños producidos.

En el caso examinado, el daño se produjo como consecuencia de la irrupción de un contenedor de basura en el carril bici. Según el relato de la propia interesada y de la policía municipal, la perjudicada divisó la existencia del contenedor en el carril bici, y fue durante la ejecución de una maniobra para sortear el obstáculo cuando se produjo la caída.

Por otro lado, se trataba de un contenedor que no debía estar en ese lugar, aunque no queda acreditado que su colocación se debiera a los servicios municipales, sino que más bien todo hace sospechar que se deba a la acción de un tercero, sin que consten denuncias previas que permitan atribuir la responsabilidad pretendida a la dejadez o relajación de las labores de mantenimiento y cuidado de las vías.

Es necesario, por ello, entrar a analizar si puede hablarse o no de un funcionamiento normal o anormal de la Administración que haya incidido en la producción del daño; esto es, si la Administración ha acreditado que, ante la existencia de un obstáculo en la calzada, podría haber evitado el accidente mediante la puesta en funcionamiento de un servicio adecuado a las exigencias

sociales, y que pese a ello persistía el obstáculo, porque efectivamente no es exigible una prevención y eliminación instantánea.

Es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las vías circulatorias para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad. Sin embargo, la naturaleza indicada del factor causante del accidente, la intervención de un tercero, y la circunstancia de que se hubiera producido la obstaculización del carril bici sin tener la entidad local conocimiento de su existencia, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento o cumplimiento defectuoso de dicha función, por no eliminar perentoriamente el factor de riesgo que en un momento determinado puede producirse de forma tan repentina como impensable, a riesgo, en otro caso, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que pudieran manifestarse durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

Hay que resaltar que en ningún momento se hace constar que, en los días previos u horas inmediatamente anteriores al accidente, se hubiera denunciado por algún usuario la existencia de un contenedor de basura fuera de su ubicación habitual, ni que ello se hubiera detectado por los servicios de vigilancia de la zona. Carece de racionalidad que se obligue al Ayuntamiento a la detección de todos los contenedores que pudieran estar fuera de su lugar.

Así pues, en el hecho causante del accidente queda acreditada la intervención de un tercero, desconocido, que ocasionó inadvertidamente la situación de peligro generadora del daño.

Por otro lado, si bien no consta en el expediente negligencia o conducta culposa de la conductora de la bicicleta, todo parece apuntar que la causa de la caída se debió al intentar subir el bordillo de la acera en su intento de sortear el contenedor, en una vía limpia, seca y en línea recta, por lo que cabría valorar igualmente la posibilidad de que el obstáculo fuese salvado directamente accionando el frenado, siendo responsabilidad del conductor el optar por una u otra maniobra evasiva del obstáculo. Así, de conformidad con el artículo 45 del Reglamento General de Circulación, aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, "Todo conductor está

obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a ellas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 19.1 del texto articulado).

En el hecho causante del accidente queda acreditada la intervención de una serie de circunstancias que ocasionaron la situación de peligro generadora del daño (opción de la maniobra evasiva, la más que previsible intervención de un tercero, ausencia de denuncias previas poniendo de manifiesto la situación de peligro...). Por ello, hay que atender no sólo al contenido de las obligaciones explícita o implícitamente impuestas a la Administración competente por las normas reguladoras del servicio, sino también a una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia.

En consecuencia, en el supuesto objeto de dictamen no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público, por lo que la reclamación deber 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, debido a los daños sufridos en un accidente por el mal estado de la calzada.

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