



Sr. Sobrini Lacruz, Presidente en funciones

Sr. Ramos Antón, Consejero y Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 15 de noviembre de 2018, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, 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 noviembre de 2018 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. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite el 5 de noviembre de 2018, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 484/2018, 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 24 de julio de 2018 D. yyyy formula una reclamación de responsabilidad patrimonial ante al Ayuntamiento de xxxx, debido a los daños sufridos el 14 de abril de 2018 en la calle cccc de dicha localidad, en el badén o zanja existente a la altura del nº6, al que cayó al intentar sacar el pie del pedal para bajar de la bicicleta y quedar aquel enganchado. Señala que el badén

se encontraba sin ningún tipo de protección aunque con posterioridad se han colocado unas vallas de resguardo y aviso del peligro existente. El accidente le ocasionó fractura supraintercondilea asociada a luxación posterior con lesión de la arteria humeral codo derecho.

Adjunta a su escrito copias del D.N.I., de la documentación relativa a la asistencia sanitaria recibida como consecuencia de la caída y fotografías del lugar.

Segundo.- El 16 de septiembre se emite informe por la Policía Local en el que consta que el interesado manifestó que "subía con la bicicleta por la calle (...) llevaba puesto el plato grande, y al ir frenándose ha intentado sacar los pies de las escalas, y no ha podido cayéndose hacia la derecha (...) en la cuneta". Añade el informe que "La vía en el momento del accidente no presenta deterioro (...) que pudiera influir en el accidente".

Tercero.- El 17 de septiembre el arquitecto municipal, tras inspección ocular, emite informe en los siguientes términos:

"-Que la caída (...) tuvo lugar a la altura del número 10 (...), no a la altura del número 6 como se indica en la reclamación.

»-Que el ancho de la zona pavimentada en este punto (...) es de 7,89 m.

»-Que el vial se corresponde con un itinerario mixto de peatones y vehículos, (...).

»- Que el vial se encuentra perfectamente diferenciado con un adoquinado románico, con un ancho total del vial de 5,50 m.

»- Que la zona peatonal se encuentra diferenciada de igual modo con un pavimento de granito de 50 cm. de ancho en la parte izquierda y de 70 cm. de ancho en la parte derecha, en el sentido de subida.

»- Que el resto de la pavimentación, en la parte izquierda en sentido de subida, se trata de un pavimento de canto rodado, y se corresponde con la zona de accesos a las viviendas.

»-Que una vez finalizada la zona pavimentada, en la parte derecha de la calle en el sentido de subida, existe una cuneta sin protección que permite la recogida de agua propia del escarpe en el que se asienta el recinto amurallado.

»En base a lo expuesto anteriormente, el técnico que suscribe informa que las actuaciones del Servicio quedan respaldadas por el propio cumplimiento del vial con las determinaciones recogidas por el Decreto 2017/2001, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de Castilla y León, disponiendo el vial de ancho suficiente para la circulación en ambos sentidos (5,50 metros).

»CUARTO. (...) sobre `si era o no aconsejable la colocación de una reja que cubierta la parte derecha donde termina la calzada´, (...) la mencionada solución sería contraproducente dado que provocaría que los continuos desprendimientos que se producen por las características de la roca del escarpe, acabarían en la zona pavimentada con el correspondiente riesgo para peatones y vehículos.

»QUINTO. Respecto a las `vallas de protección´ existentes en la calle cccc, a las que se hace referencia en la reclamación. (...) se encuentran instaladas a la altura del nº 5 y no tienen nada que ver con la protección de la cuneta sino con el peligro de desprendimiento del voladizo de la roca del escarpe en este punto concreto.

»SEXTO. Que no existe relación causalidad entre los hechos y los daños (...) dado que el accidente se produjo, como el mismo indica porque `se paró la bicicleta y al intentar sacar el pie, que quedó enganchado en el pedal, bajarme de la bicicleta para colocarme el pie, caí hacia el badén que se encuentra sin ningún tipo de protección...´. En todo caso la distancia mínima a la cuneta a la que debería circular el ciclista es de 70 cm, estando en caso contrario invadiendo el itinerario peatonal”.

Cuarto.- El 14 de septiembre se concede trámite de audiencia al reclamante y a la aseguradora municipal. En escrito presentado el 27 de septiembre la segunda insta la desestimación de la reclamación por inexistencia

de nexa causal, mientras que el reclamante, en las alegaciones que presenta el 8 de octubre, reitera su pretensión.

Quinto.-El 31 de octubre de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

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 la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la LPAC. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local, en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, 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 92 de la LPAC.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 67.1 de la LPAC, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante.

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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), 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 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. yyyy, a causa del defectuoso estado de la calzada por la que transitaba.

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.

La Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, impone a los conductores de vehículos -usuarios del servicio público- unos deberes, tales como conducir con la diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno (artículo 10.2); estar en todo momento en condiciones de controlar sus vehículos (artículo 13.1); respetar los límites de velocidad establecidos y tener en cuenta, además, las características y el estado de la vía, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad del vehículo a las mismas (artículo 21.1).

Por su parte, el artículo 57.1 de la misma Ley impone al titular de la vía la responsabilidad de su mantenimiento en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. La expresión "mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación" constituye un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido habrá que interpretar teniendo en cuenta las circunstancias del caso concreto; y el término "posibles" nos conduce necesariamente a la fijación de los niveles exigibles de eficiencia para la disminución de riesgos, en la gestión del servicio público de carreteras. La fijación de ese "estándar" está en función del desarrollo de la Administración Pública y de la sociedad donde se centra su actividad al servicio objetivo de los intereses generales.

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado (Dictamen 3.225/2002, de 9 de enero de 2003, entre otros), "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".

En el presente caso, la cuestión planteada consiste en determinar si el daño alegado por el reclamante ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme a los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre.

La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la lesión sufrida 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 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 de la propia víctima.

Ha de tenerse en cuenta, asimismo, la jurisprudencia según la cual, "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". E igualmente 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".

La carga de la prueba 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. 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).

En el supuesto sometido a dictamen, no es apreciable la existencia de relación causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público ya que el origen de aquel se sitúa en la esfera de imputabilidad del perjudicado, pues fue su falta de pericia al descender de la bicicleta la que ocasionó la caída, tal y como resulta del propio escrito de reclamación y de la manifestación del interesado que recoge el informe de la Policía Local. A ello se suma, a la vista de las consideraciones que contiene el informe del arquitecto municipal, una eventual invasión de la zona destinada al tránsito peatonal por parte de la bicicleta que conducía el reclamante, ya que según el informe "la distancia mínima a la cuneta a la que debería circular el ciclista es de 70 cm., estando en caso contrario invadiendo el itinerario peatonal". Del mismo informe resulta la inconveniencia de colocación de una reja que cubriera la cuneta pues ello dificultaría la función de recogida de desprendimientos de roca, que tiene junto a la de canalización de las aguas pluviales y las que emanan del escarpe. Finalmente la propuesta de resolución, además de destacar las condiciones de

visibilidad y anchura de la vía suficientes, el conocimiento del lugar por el reclamante y la prohibición de circulación de la bicicleta por la acera, descarta en cualquier caso que concurra el presupuesto de aplicación del artículo 19 del Reglamento de Accesibilidad alegado, que exige separar la acera de un espacio de fuerte pendiente con un elemento protector con altura mínima de un metro, pues "La cuneta en el lugar donde se produjo la caída apenas llega a los 50 cms. de profundidad".

De acuerdo con ello, puede considerarse que no cabe atribuir la responsabilidad del daño a la Administración por mal estado de la calzada ya que, según informa la Policía municipal "La vía en el momento del accidente no presenta deterioro (...) que pudiera influir en el accidente".

De este modo, al no concurrir los presupuestos necesarios para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, 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 D. yyyy, debido a los daños sufridos en una caída por el mal estado de la calzada.

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