



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y  
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de octubre de 2013, 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 13 de septiembre de 2013 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 un accidente por el mal estado de la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 703/2013, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Velasco Rodríguez.

**Primero.-** El 8 de junio de 2012 D. xxxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos el día 19 de mayo de 2012 cuando circulaba con su bicicleta, junto con otras dos personas, por un camino paralelo a la carretera, dirección xxxx2 a la altura de xxxx3, al caer de un puente que no poseía rampa de bajada-descenso y con un desnivel de 60 centímetros sin señalizar. Como consecuencia de la caída sufrió fractura del peroné derecho.



Previo requerimiento, el interesado aporta diversa documentación médica, parte de baja y alta laboral y reportaje fotográfico del lugar del suceso.

Asimismo cuantifica la indemnización en 9.823,96 euros por 130 días impeditivos y 2 puntos de secuela por algias postraumáticas.

**Segundo.-** El 17 de octubre de 2012 el área de ingeniería civil del Ayuntamiento emite informe en los siguientes términos:

“El Área de Ingeniería Civil no ha intervenido en ninguna de las actuaciones relacionadas con el puente que se cita en este expediente, de tal forma que tanto el diseño, como la construcción y mantenimiento del mismo, así como el encargo de estos trabajos, han sido realizados al margen de este departamento”.

**Tercero.-** El 26 de octubre el área de Medio Ambiente del Ayuntamiento informa que “(...) el puente no es asunto de nuestra competencia, pudiendo ser de titularidad de la Confederación Hidrográfica del Duero”.

**Cuarto.-** En escrito de 6 de noviembre de 2012, notificado el día 13, se concede trámite de audiencia a la Confederación Hidrográfica del Duero, sin que conste que haya efectuado alegación alguna.

**Quinto.-** El 6 de marzo de 2013 la Policía Local emite informe en el que hace constar que “consultadas las bases de datos y al servicio de medio ambiente no ha sido posible averiguar la titularidad del mismo”.

Asimismo indican que el día 1 de marzo se tomó declaración al reclamante y a uno de los testigos.

Indican que el reclamante manifestó que “(...) sobre las 17:00 o 17:30 horas del día 19 de mayo de 2012, practicaba ciclismo por el campo del xx, por una de las múltiples rutas o caminos que allí existen. Que iba en un grupo, concretamente tres compañeros.

»Que en un momento dado cruzarían por uno de los dos puentes que existen frente a la vía del ferrocarril y la avenida xx1, concretamente por el situado más al norte.



»Que la ruta la comenzaron en el barrio de la Vega, después se dirigieron al barrio del xx y desde la calle xx2 descendieron a la zona del arroyo con pretensión de continuar hacia la zona de xx3 por el carril bici.

»Que era la primera vez que hacía esa ruta. Que habitualmente utiliza la bici una vez a la semana, en verano más y siempre por campo, por caminos.

»Que ya concretamente en el puente, comenzaron a cruzar, él iba el segundo, el que iba primero saltó, pero él no pudo evitar el desnivel de unos 60 centímetros y cayó.

»Que no recuerda a qué distancia seguía al compañero que iba delante, quizás a 10 metros. El tercer compañero se quedó retrasado.

»Que como el puente es convexo, es decir, tiene una ligera curva no vio el final, es decir, que hasta que no se está muy al borde, no se ve.

»Que al ver que el compañero desaparecía, es decir, cambiaba bruscamente de nivel, frenó en el puente, pero no pudo evitar caerse todavía en el puente y seguir rodando y caerse nuevamente ya en el desnivel.

»Que después de caerse, subido en la bici y remando con el pie izquierdo, llegó hasta la carretera de vecinos, donde fue recogido por otro compañero con su vehículo, hasta el Hospital hhhh donde le diagnosticaron fractura de peroné.

»Que el desnivel no está señalizado”.

También indican que uno de los testigos manifiesta que “(...) próximos a la zona del arroyo, se dispusieron a cruzar por uno de los puentes, el más situado al norte.

»Que era la primera vez que pasaban por el lugar.

»Que primero pasó xxxx1, saltó y desapareció prácticamente por el desnivel. Le seguía xxxx a unos 10 o 15 metros. Que al ver el salto de xxxx1, pero que como quiera que estaba prácticamente al borde, cayó en el desnivel.



»Que él estaba separado unos metros, detenido.

»Que producido el accidente trasladaron, digo caminaron hasta la carretera de xxxx2, donde esperaron a que xxxx1 fuera por una furgoneta y posteriormente trasladarse hasta el Hospital hhhh, donde diagnosticaron a xxxx fractura de peroné.

»Que no bajaban la cuesta rápidos.

»Que se dirigían a xx3 e iban a tomar el carril bici que transcurre paralelo a la Carretera de xxxx2.

»Que la bicicleta de xxxx no sufrió ningún daño, tratándose de una bicicleta de montaña.

»Que en el momento de producirse el accidente, solamente se encontraban en el lugar los tres reseñados”.

En el informe emitido consta que “Que consultadas las bases de datos en las que se reseñan Partes Judiciales remitidos por los Servicios de Salud, no consta la remisión/recepción del mismo por esta Policía”.

Realizada inspección ocular extraen las siguientes conclusiones:

”1.-Según manifiestan los declarantes, acceden al puente sito sobre el arroyo desde la zona de la calle xx2. Pues bien cualquiera de los tres accesos al mismo, no son pasos acondicionados por este Ayuntamiento, sino mas bien el típico que se origina del paso natural de las personas, existiendo una perfecta visibilidad apreciable a más de 100 metros de distancia, tanto del puente, como del desnivel en el que refiere el reclamante haber caído

»2.- Según manifestación del reclamante, el puente en el que suceden los hechos es convexo, es decir, ligeramente curvo, lo que hace que no pueda ver el final y con ello el desnivel existente. Pues bien, realizada la inspección ocular, el puente que refiere es totalmente llano y sin inclinación, por lo que no se corresponde con la declaración reproducida



»3.- De circular por dicho puente, el cual es empleado para hacerlo caminando, debiera haberlo hecho al paso de una persona y en todo caso, de acuerdo 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 las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse. Por lo que de haberlo hecho a dicho paso, unos 5 km/h, hubiera estado en condiciones de detener la bicicleta antes de caer por el desnivel, dado que según manifiesta el reclamante circula a unos 10 metros del primero en cruzar y saltar el desnivel.

»4.- Que el reclamante manifiesta que frenó en el puente, pero no pudo evitar caerse todavía en el puente y seguir rodando y caerse nuevamente ya en el desnivel, manifestación que no concuerda con la efectuada por Miguel, situado a escasos metros y detrás del reclamante dado que manifiesta que xxxx al caer xxxx1 estaba prácticamente al borde y cayó en el desnivel.

»5.- Tras el suceso, el reclamante refiere haber ido montado en bicicleta remando hasta la carretera de vecinos, manifestación que no concuerda con lo declarado por zzzz, quién manifiesta haber ido caminando junto al reclamante desde el presunto lugar del suceso hasta la carretera de xxxx2”.

**Sexto.-** El 15 de mayo el asesor jurídico del Ayuntamiento emite informe en el que considera que procede desestimar la reclamación, en cuanto que no queda acreditado que el puente al que se imputa la caída sea de titularidad municipal y que, en cualquier caso, la caída obedeció a la falta de previsión y diligencia del reclamante.

**Séptimo.-** Concedido trámite de audiencia al interesado, el 4 de junio presenta alegaciones en las que señala que no es cierto que se pueda advertir el desnivel existente a más de cien metros de distancia y que la persona que le precedía era campeón de ciclismo, por lo que no puede exigirse el mismo sentido de previsión.

**Octavo.-** El 25 de junio de 2013 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.h), 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.d) del Acuerdo de 31 de mayo de 2012, 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la parte interesada presenta la reclamación de indemnización (8 de junio de 2012) hasta que se formula la propuesta de resolución (25 de junio de 2013). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a 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.

**3ª.-** Concurren en el 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 de la Corporación o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de la 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 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación ha sido interpuesta 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, 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.

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 presentada por D. xxxx, debido a los daños personales sufridos en un accidente como consecuencia del mal estado de la calzada por la que circulaba en bicicleta.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, establece que "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".

El Ayuntamiento niega el título de imputación, circunstancia que se apoya en los informes emitidos sobre la titularidad del puente.

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, pues concurriría una falta de legitimación pasiva al no corresponder a la Administración Municipal la titularidad de puente donde tuvo lugar el accidente, sino a otra Administración, que en su caso debería responder de los perjuicios causados, siempre que se cumplan los requisitos legalmente establecidos.





A mayor abundamiento, en cuanto a la posibilidad de imputación a la Administración por indebida señalización o incumplimiento de los deberes de policía, en el deber de conservación y mantenimiento, es necesario ponderar los "estándares de servicio" o patrones de calidad media exigibles en un camino del tipo del que ocurre el siniestro, pues no resulta razonable exigir un control absoluto sobre el estado de dichos caminos.

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 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 la propia víctima.

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 26 de noviembre), 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 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.

En el supuesto sometido a dictamen, a la vista de los documentos que integran el expediente, en particular el informe emitido por la Policía Local, no queda debidamente acreditado que el suceso se haya producido de la manera que relata el reclamante.

Además, el citado informe proporciona base suficiente para afirmar que la actuación del reclamante no pareció acomodarse a los deberes de diligencia y precaución necesarios para circular adecuadamente y con la debida diligencia. En el presente caso, el desnivel era claramente apreciable, como demuestra el hecho de que uno de las ciclistas ya había pasado con anterioridad y sorteado el desnivel, por lo que tuvo que haberlo observado necesariamente. Se trata de un desnivel que, a diferencia de lo señalado por la Administración, sí que es relevante y se encuentra en un camino que por sus propias características hace necesario extremar las precauciones, máxime si era la primera vez que circulaba por él, como ha declarado. Los tiempos de reacción (de acuerdo con las declaraciones aportadas circulaba entre 10 y 15 metros del ciclista que le precedía) y la obligación de que los usuarios adecuen su comportamiento a las



circunstancias de la vía, permiten concluir que su comportamiento fue decisivo en la producción del daño.

Por ello, el daño alegado debe soportarlo el interesado y no es imputable a la Administración, al interrumpir la actuación negligente el nexo causal invocado entre el daño y el funcionamiento del servicio municipal.

Por las razones expuestas, 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. 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.