



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 3 6 9 / 2 0 1 6

(Sección 2ª)

La Laguna, a 17 de noviembre de 2016.

Dictamen solicitado por el Sr. Alcalde-Presidente accidental del Ayuntamiento de la Villa de Los Realejos en relación con la *Propuesta de Resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por la reclamación de indemnización formulada por E.S.B., por lesiones personales y daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento del servicio público viario (EXP. 351/2016 ID)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

1. El objeto del presente Dictamen, solicitado por el Señor Alcalde accidental del Ayuntamiento de la Villa de Los Realejos, es la propuesta de resolución de un procedimiento de reclamación de la responsabilidad extracontractual de dicha Administración, iniciado a instancias de E.S.B. en solicitud de una indemnización de 8.553,94 euros por las lesiones personales y daños materiales que le causó el accidente de circulación que sufrió el 4 de marzo de 2015 cuando circulaba en bicicleta por la calle de Los Barros de esa localidad y cuya producción imputa al mal estado de la calzada.

2. La cuantía de la indemnización solicitada determina la preceptividad del Dictamen, la competencia del Consejo Consultivo de Canarias para emitirlo y la legitimación del Señor Alcalde para solicitarlo, según los arts. 11.1.D.e) y 12.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, en relación el primer precepto con el art. 142.3, de carácter básico, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC); la cual es aplicable, en virtud de la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, a) y la

---

\* Ponente: Sr. Belda Quintana.

disposición final séptima, de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC, ya que el presente procedimiento se inició antes de la entrada en vigor de esta última.

3. El daño por el que se reclama no deriva de un acuerdo plenario, por consiguiente la competencia para resolver el presente procedimiento le corresponde al Alcalde, según el art. 107 de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de Municipios de Canarias (LMC).

4. Concurren los requisitos de legitimación activa y pasiva y de no extemporaneidad de la reclamación

5. De acuerdo con la disposición transitoria tercera, letra a), en relación con la disposición derogatoria 2, d) y la disposición final séptima, de la citada Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, LPAC, el presente procedimiento se rige por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, RPAPRP, (aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo). Conforme al art. 13.3 RPAPRP, el plazo máximo para la tramitación del procedimiento es de seis meses, plazo que en el presente procedimiento se ha superado; sin embargo esta circunstancia no impide que se dicte la resolución porque la Administración está obligada a resolver expresamente, aun vencido dicho plazo, en virtud del art. 42.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LRJAP-PAC, en relación con los arts. 43.3, b) y 142.7 de la misma.

6. En la tramitación del procedimiento no se ha incurrido en irregularidades formales que obstan a un Dictamen de fondo.

## II

1. El fundamento fáctico de la pretensión resarcitoria, según el tenor del escrito de reclamación, es el siguiente:

«(...) que el día 4 del presente mes de marzo, sobre el medio día, E.S.B. circulaba por la calle o carretera de Los Barros, en ese municipio de Los Realejos, en sentido hacia la rotonda desde la que se accede a la autovía TF-5, conduciendo una bicicleta de su propiedad, cuando al llegar a la altura (...), la rueda delantera de la bicicleta se introdujo en un hueco que había en la calzada, y que al parecer deriva de las obras de acondicionamiento que en fechas recientes se han ejecutado en una parte de esa calle (...) Como consecuencia de ello, E.S.B. salió despedido de la bicicleta, cayendo al suelo y sufriendo lesiones (...)».

A consecuencia de la caída sufrió las lesiones personales y los daños materiales cuyo resarcimiento pretende.

2. El art. 10.1 RPAPRP dispone que en estos procedimientos siempre se solicite informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable. En este caso el servicio presuntamente responsable es prestado por la Empresa Municipal de Servicios del Ayuntamiento de Los Realejos, a la cual el instructor le solicitó dos informes.

En el primero, de 27 de mayo de 2015, el encargado del servicio de obras y mantenimiento refirió:

«Que habiéndose personado en dicha calle, efectivamente hay un leve desperfecto en la vía junto a una tapa de alcantarilla, procediéndose inmediatamente por parte del personal de este servicio a su inmediata reparación, estando en la actualidad en perfecto estado».

En el segundo, de 10 de julio de 2015, se añade:

«Que se aprecia que el estado de la vía presenta un desnivel entre los dos asfaltos resultado de la ejecución de la primera fase de la obra de Los Barros a la espera de la inminente actuación de la segunda fase donde se solventaría el problema.

Asimismo, se constata la existencia de un hueco escasamente cubierto».

3. A solicitud del reclamante se trajo al procedimiento como prueba documental el atestado que elaboró la policía local inmediatamente después del accidente, a las 13:40 horas del día 4 de marzo de 2015. El atestado recoge un croquis, la declaración del accidentado, un reportaje fotográfico y el parecer del agente actuante respecto a cómo se produjo el accidente.

4. El croquis refleja que el ciclista salió despedido unos cuantos metros allende la línea que representa el desnivel del pavimento y la bicicleta paró más lejos aún.

5. El accidentado declaró:

«Que circulando por la ctra. Los Barros al llegar a la unión de los asfaltos nuevo y viejo, se produce un sobresalto con la bicicleta que lo desestabiliza provocando la caída inmediata en la calzada (...)».

6. En el atestado se reseña que la calzada era recta, con dirección única de doble sentido, con marca vial de separación de carriles, de asfalto rugoso y superficie seca y limpia y que la luminosidad correspondía a la de pleno día.

7. Del reportaje fotográfico resulta que en el punto del accidente se encontraban dos capas de asfalto. Una, la más vieja, que era por donde llegaba el ciclista, estaba a un nivel inferior que la más nueva. La diferencia de cota entre una y otra era la que correspondía al grueso de una capa de asfalto. Además, en la parte central izquierda de la calzada, en la zona de unión entre las capas de asfalto, se observa un pequeño bache o hendidura.

8. El informe del agente sobre cómo pudo producirse el accidente considera que al llegar el ciclista a la unión de los asfaltos nuevo y viejo donde «existe un pequeño sobresalto y una pequeña hendidura que pudo provocar la caída de la bicicleta que conducía, si bien parece insuficiente si hubiese prevenido el sobresalto cogiendo o agarrando con fuerza el manillar ya que el paso de otras bicicletas no les afecta ni provoca la caída».

### III

1. La Propuesta de Resolución estima la reclamación presentada porque considera que ha quedado acreditado que el funcionamiento del servicio ha sido incorrecto y existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio implicado y el daño padecido por el interesado.

2. Sobre los datos de hecho descritos con anterioridad, que resultan del expediente, debe descansar la determinación de si el estado del pavimento fue la causa eficiente del accidente; porque tanto el art. 139 LRJAP-PAC como el art. 1.902 del Código Civil exigen para el surgimiento de la responsabilidad patrimonial extracontractual de un sujeto, que exista una relación de causalidad entre una actividad u omisión de éste y el daño que se alega.

La noción de causalidad parte de la constatación de que todo efecto tiene siempre una causa. Dadas unas condiciones necesarias y suficientes para que se produzca un efecto, éste siempre sucede. En idénticas circunstancias una causa produce siempre el mismo efecto. Una causa puede estar configurada por una serie de condiciones. Todas ellas son necesarias para que se produzca determinado efecto, pero si éste no se produce al eliminar una de esas condiciones, entonces la condición eliminada será la causa determinante del resultado.

El establecimiento de la relación de causalidad es una cuestión de hecho, libre de valoraciones jurídicas. La concurrencia o no de la serie de condiciones que llevan a la producción de un resultado dañoso es algo empíricamente constatable conforme a los métodos gnoseológicos de las ciencias naturales y a los criterios de la

experiencia, que enseñan que, del complejo de eventos que preceden a un resultado, hay que calificar como causa a todo aquel que sea condición sin la cual no se produciría ese resultado. Para ello es necesario que exista univocidad entre la concurrencia de esa condición y el resultado: Siempre que se dé determinada condición se ha de producir necesariamente determinado efecto.

3. En su declaración en el atestado el ciclista declaró «al llegar a la unión de los asfaltos nuevo y viejo, se produce un sobresalto con la bicicleta que lo desestabiliza». En esta declaración inmediata al accidente no proporciona ninguna explicación sobre la causa de ese sobresalto. Se limita a señalar el punto de la vía donde experimentó ese sobresalto que fue el que causó la desestabilización del velocípedo y consecuente caída. Es en el escrito de reclamación donde refiere con precisión la causa del sobresalto y subsiguiente caída: «la rueda delantera de la bicicleta se introdujo en un hueco que había en la calzada», a consecuencia de lo cual el ciclista «salió despedido de la bicicleta, cayendo al suelo (...)».

La causa de la caída no estribó, según la alegación del reclamante, en la circunstancia de que existiera una diferencia de nivel en el punto de transición entre la antigua capa de asfalto y la nueva. Es lógico que no haya alegado tal causa porque esa máquina elemental que es la rueda se caracteriza porque su avance no se ve impedido por los cambios de plano de la superficie por la que circula. Siempre que se le dote de la suficiente fuerza motriz una rueda al llegar a una cuesta, pendiente o rampa continuará su trayectoria, salvo que se encuentre con un brusco desnivel que pueda desestabilizar la verticalidad.

La causa eficiente de la caída la reclamación la atribuye pura y exclusivamente a un hueco que había en la calzada y que en el atestado se describe como una pequeña hendidura. Por la tercera fotografía del atestado se aprecia que ese hueco consiste en una mella con forma de herradura que se sitúa en la parte izquierda de la unión de las capas de asfaltos y de una altura inferior a la diferencia de cota entre ambas. Para determinar si existe el nexo causal alegado hay que dilucidar si ese hueco puede ser la causa exclusiva y eficiente de la desestabilización y caída de una bicicleta

4. Para este análisis se debe recordar nociones elementales de la enseñanza básica obligatoria: Obsérvese una rueda por uno de sus lados: Forma una circunferencia. Contiene, por tanto, cuatro arcos de noventa grados. Esta circunferencia se apoya sobre el suelo. La línea del plano de éste es tangente a ella. Si de esta tangente proyectamos una línea perpendicular que sea tangente al borde

delantero de la circunferencia, obtenemos un ángulo recto exterior a ésta (Ángulo exterior es aquel que tiene su vértice en un punto fuera de la circunferencia y cuyos lados son secantes o tangentes de la circunferencia). La amplitud de este ángulo se halla atravesada por el arco de la rueda delimitado por los dos lados de aquél (Amplitud de un ángulo es el espacio comprendido entre sus lados). Llamemos al sector de esta amplitud delimitado por el arco de la rueda amplitud de avance. Todo relieve u obstáculo de la superficie cuya altura sea menor a la de la amplitud de avance está situado en el interior de ésta. Una depresión o hueco del terreno está comprendido en el interior de la amplitud de avance si su anchura perpendicular a la dirección de avance es menor a dicha amplitud. Si aplicamos una fuerza motriz a la rueda, todo relieve o depresión del pavimento que se sitúe en el interior de la amplitud de avance serán superados por la rueda siempre que la fuerza motriz sea suficiente. Esta es una propiedad característica de la rueda que, unida al menor coeficiente de rozamiento que proporciona, justifican su invento y su uso. Mientras mayor sea el diámetro de la rueda, más irregularidades del terreno superará, es decir, proporcionará una menor resistencia a la rodadura.

Las ruedas de las bicicletas y de los otros vehículos están provistas de neumáticos que les proporcionan cierta deformación a la rueda, con lo cual ésta no se apoya única y exclusivamente en un punto, sino en una multitud de puntos en contacto con el suelo (la superficie de contacto). Esta parte elástica de la rueda absorbe las irregularidades, proporciona adherencia al terreno, mantiene la estabilidad de la trayectoria del vehículo, contribuye decisivamente a su frenada, etc.

5. Si cuando se examinan las fotografías del estado del pavimento se tienen presentes las obviedades anteriores, entonces se constata *icto oculi* que la pequeña depresión existente en la banda antigua no constituía un factor de peligro para una bicicleta. Sus ruedas, dada su amplitud de avance, podían pasar sobre la leve depresión sin alterar su marcha en lo más mínimo. La causa de la caída no reside sólo en esa irregularidad; *ergo*, necesariamente debe consistir en otra añadida a ésta.

6. Las bicicletas están diseñadas para superar relieves y depresiones mayores y para circular sin accidentes por todo tipo de terrenos que le proporcionen un mínimo firme sin causar daño a sus conductores, a condición de que éstos adecuen su marcha a las circunstancias que se le presenten. Pero esto no quiere decir que las bicicletas puedan superar cualquier obstáculo, bache o depresión en la vía. Dependerá de su

amplitud, su profundidad, su ubicación, la existencia de otras irregularidades y de las demás circunstancias concurrentes en cada caso.

En este caso, ciertamente, el estado de la calzada no es el adecuado, máxime cuando existe un desnivel entre las capas asfálticas antigua y nueva, que, según la instrucción y la Propuesta de Resolución, permaneció 18 días desde que finalizó la primera fase de las obras hasta que sucedió el accidente, y que continuó existiendo hasta el inicio de la segunda fase de las obras, según el segundo informe de la Empresa Municipal de Servicios, de 10 de julio de 2015. Ni del reportaje fotográfico, ni de los informes obrantes en el expediente se constata que tal desnivel estuviera debidamente señalado con las advertencias de peligro correspondientes, pues aun cuando el accidente se produjera a plena luz del día una diferencia de nivel perpendicular al sentido de la marcha no se puede distinguir con la suficiente antelación para acomodar la circulación a las circunstancias de la vía. A ello hay que añadirle el pequeño bache existente en el punto de transición entre ambos niveles de asfaltados en la calzada. Por tanto, ha existido un deficiente mantenimiento de la vía pública, circunstancia que es confirmada por los dos informes de la Empresa Municipal de Servicios cuando en el primero, de 27 de mayo de 2015, se hace referencia a la reparación del bache o hendidura y en el segundo, de 10 de julio de 2015, arriba citado, a la existencia del desnivel entre capas asfálticas.

En consecuencia, la causa de la caída ha sido la suma del desnivel entre capas asfálticas, sin señalizarse debidamente, más el bache existente en ese punto de unión, lo que constituye un supuesto de funcionamiento anormal del servicio público afectado que origina la responsabilidad de la Administración, por cuanto que el art. 26.1.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, dispone que son servicios públicos municipales la pavimentación de las vías públicas, cuya prestación conlleva necesariamente su mantenimiento en condiciones tales que no puedan causar perjuicios a los particulares.

No obstante, no puede obviarse la situación concreta del bache o desperfecto en la parte central izquierda de la calzada. Y ello porque el art. 36.2 del Reglamento General de Circulación (RGC), aprobado por el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, impone a los ciclistas, cuando no exista arcén, que circulen lo más próximo posible al extremo derecho de la vía. Si el reclamante hubiera cumplido adecuadamente con la citada prescripción reglamentaria, el accidente probablemente no se habría producido, porque el bache se hallaba en el lado

izquierdo de la calzada. Por tanto, aun cuando la existencia del desnivel no señalado que influyó en la caída abarcaba toda la anchura de la calzada, la propia conducta infractora de esta norma citada también influyó en la producción del daño, por lo que en este caso cabe apreciar la existencia de concausa en la producción del hecho lesivo, al haber influido en la producción del accidente la actuación del propio ciclista, debiendo atribuirse a la Administración y al reclamante el 50 por ciento de la responsabilidad a cada uno.

7. En cuanto a la cuantía de la indemnización, obran en el expediente la justificación de los daños materiales, así como informe del Servicio de Salud Laboral del Servicio Canario de la Salud e informe médico que acreditan los daños personales y los días de baja impeditiva alegados por el reclamante, cuya valoración se estima correcta, de acuerdo con el baremo establecido en la Resolución de 5 de marzo de 2014, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se publican las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal para la valoración de los daños perjuicios ocasionados por accidentes de tráfico, aplicable por analogía a los daños por responsabilidad patrimonial de la Administración, como reiteradamente se ha establecido jurisprudencialmente.

Sobre dicha cantidad habrá de aplicarse el 50 por ciento de reducción por la concausa referida, sin perjuicio de su actualización de acuerdo con lo dispuesto en el art. 141.3 LRJAP-PAC.

## CONCLUSIÓN

La Propuesta de Resolución de la reclamación presentada por E.S.B. es parcialmente conforme a Derecho porque concurre concausa en la producción del hecho lesivo, de acuerdo con el razonamiento contenido en el Fundamento III.