

Dictamen Núm. 124/2024

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de julio de 2024, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de esa Alcaldía de 9 de abril de 2024 -registrada de entrada el día 10 de ese mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por las lesiones sufridas al caerse de la bicicleta en la vía pública.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 31 de octubre de 2022, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos a raíz de un accidente producido en la vía pública.

Expone que el día 14 de junio de 2022 sufrió una caída en la avenida debido a una “grieta en (el) pavimento”, y que a consecuencia del siniestro se le diagnosticó un “traumatismo facial” y se vio impedido para realizar sus “actividades cotidianas, permaneciendo en reposo y observación desde el día de los hechos hasta (el) 2 de septiembre” en que alcanzó la sanidad.

Por los daños sufridos solicita una indemnización de once mil doscientos cuarenta y cuatro euros con noventa y seis céntimos (11.244,96 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 4 días de perjuicio grave, 46 días de perjuicio moderado y “tratamiento dental”.

Manifiesta adjuntar diversos documentos que no obran en el expediente, consistentes en: “Fotos del lugar de la caída (...). Informe de Urgencias de 14-06-2022 (...). Presupuestos dentales (...). Declaración firmada de testigo que presencié los hechos (...). Parte de incapacidad temporal”.

2. Mediante oficio de 2 de noviembre de 2022, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, la unidad tramitadora del procedimiento, el plazo máximo para la resolución y notificación del mismo y los efectos de un eventual silencio administrativo.

Asimismo, le requiere para que subsane su solicitud aportando “narración de cómo se produjeron los hechos” e “indicación concreta y exacta del lugar y momento” en que tuvieron lugar, “con inclusión de fotografías (...) que permitan localizar el desperfecto”. Para ello, le concede un plazo de 10 días advirtiéndole que de no atender al requerimiento formulado en plazo se le tendrá por desistido de su petición previa resolución.

3. Con fecha 15 de noviembre de 2022, el interesado presenta en el registro municipal un escrito en el que se ratifica en su pretensión indemnizatoria y describe la forma en que se produjeron los acontecimientos. Refiere que el día 14 de junio de 2022 circulaba en bicicleta en compañía de la persona que identifica y se dieron cuenta de que, “a partir de la avenida, en la calzada se percibían una serie de baches y grietas perjudiciales para los conductores, en (su) caso (...), ciclistas”, y que siguiendo “el reglamento marcado a 30 km/h por el carril de bici” avanzaron “por el mismo trayecto hasta que la bicicleta se encajó justo en el bache/grieta enfrente” del edificio y elemento de la vía pública que identifica.

Acompaña doce fotografías, de las cuales once muestran el estado de la calle y la última una bicicleta.

4. El día 16 de noviembre de 2022, el Jefe del Servicio de Policía Local remite a la Sección instructora un oficio al que manifiesta adjuntar el telefonema y el atestado cuyos números especifica, sin que dicha documentación figure incorporada al expediente.

5. Con fecha 14 de septiembre de 2023 emite informe una Ingeniera Técnica de Obras Públicas. En él indica que “el deterioro ya ha sido reparado por el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria de Gijón. Se adjuntan fotografías (...). El desperfecto que existía en la calzada, localizado en la zona donde se dispone la marca vial blanca que realiza la separación de dos carriles de circulación, consistía en un desgaste del pavimento de aglomerado asfáltico, provocando un bache de unos 55 x 30 cm y aproximadamente unos 5 centímetros de profundidad, resultando en condiciones normales, tal y como se aprecia en las imágenes adjuntas, visible para los conductores”.

Señala que la avenida, donde tuvo lugar el percance, “presenta un único sentido y tres carriles de circulación, de los cuales el carril ubicado en la margen izquierda está destinado al tráfico compartido de vehículos y bicicletas (lo que se denomina ‘ciclocarril’), estando materializada claramente esta condición, tanto con los pictogramas existentes de bicicletas y limitación de velocidad a 30 km/h como por las marcas viales longitudinales que delimitan el espacio de circulación”.

Indica que “el Ayuntamiento de Gijón mantiene vigente un contrato de ‘Obras de conservación y mejora de la infraestructura viaria y espacios libres’ con el fin de actuar en los desperfectos que se localizan y que pueden suponer un riesgo para los usuarios de las vías públicas (...). Para ello, además de los deterioros que se localizan por el trabajo diario, se realizan revisiones periódicas de las calles con el fin de detectar cualquier desperfecto (...). A estos

desperfectos se les adjudica una prioridad de actuación en función del riesgo que se estima puedan tener para los usuarios y se organiza su reparación (...). Aún así, es imposible detectar de inmediato todos los desperfectos que van apareciendo, de igual forma que no es viable la reparación inmediata, en tanto que los medios son limitados y, por ello, las reparaciones que puedan llegar a realizarse”.

Adjunta una fotografía de la calle sobre la que está señalada la ubicación del desperfecto y se aprecian las marcas viales delimitando el ciclocarril y dos imágenes en las que se muestra el detalle de la irregularidad antes y después de su reparación.

6. Mediante oficio de 18 de septiembre de 2023, la Técnica de Gestión del Servicio de Gestión de Riesgos requiere al interesado para que aporte los datos identificativos de los testigos a efectos de su citación para ser interrogados, así como el pliego de preguntas que desea les sean formuladas.

Con fecha 28 de septiembre de 2023, el reclamante presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón un escrito en el que identifica a dos testigos del accidente especificando sus datos personales.

7. El día 5 de octubre de 2023, el perjudicado presenta en el registro municipal un escrito al que adjunta los siguientes documentos: a) Declaración escrita de una persona que afirma haber presenciado el accidente. b) Informe de alta del Servicio de Cirugía Maxilofacial del Hospital de 17 de junio de 2022. c) Partes médicos de baja y de confirmación de incapacidad temporal.

8. Previa citación efectuada al efecto tanto a los testigos como al interesado, el día 15 de noviembre de 2023 el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgo extiende diligencia en la que hace constar que “en el día de la fecha no comparecen ninguno de los dos testigos debidamente notificados para la práctica de la prueba testifical (...). Sí comparece el interesado en el procedimiento”.

9. Mediante oficio de 17 de noviembre de 2023, la Técnica de Gestión notifica al interesado la apertura del trámite de audiencia por un plazo de quince días hábiles.

Con fecha 21 de noviembre de 2023, el perjudicado presenta en el registro municipal un documento suscrito por un facultativo de Atención Primaria en el que señala que el paciente que menciona (uno de los testigos propuestos) “acudió a consultas en urgencias del Llano el día 13-11-23 según consta en historia clínica”.

10. Mediante oficio de 23 de noviembre de 2023, la Técnica de Gestión notifica al interesado la apertura de un nuevo trámite de audiencia por un plazo de diez días.

11. Obra incorporado al expediente, a continuación, el telefonema y el atestado instruido por la Policía Local tras asistir al accidentado.

12. El día 8 de abril de 2024, la Técnica de Gestión y la Adjunta al Servicio de Patrimonio y Gestión de Riesgos elaboran propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, aunque dan por probada tanto la realidad del accidente como la producción de los daños físicos que se reflejan en la documentación médica, consideran que “no existe nexo causal entre los daños sufridos por (el) reclamante y la actuación de la Administración”, pues la caída se produjo, según el atestado policial, “frente” al local que identifica “en el carril bici”, en tanto que “el desperfecto que repara el Servicio de Obras Públicas no estaba en el carril bici (...) sino dos carriles más allá”, frente al elemento de la vía pública que especifica. Asimismo subrayan que en el informe de los agentes consta, “en el apartado de conclusiones, “caída sin motivo aparente”.

Destacan que “en escrito de subsanación a requerimiento de este Ayuntamiento en fecha 15-11-2022 el interesado presenta reportaje fotográfico de 11 fotografías de diferentes lugares de la avenida, correspondiendo sólo la fotografía 3 (donde se aprecia un autobús urbano en la parada enfrente del

carril bici) al estado de la calzada donde tuvo lugar el accidente según el croquis del parte policial, donde sólo se aprecia la existencia de ligeras grietas”, y que “citados los testigos propuestos por el reclamante no comparecen en la fecha de la prueba”.

Por ello, concluyen que “las ligeras grietas que se observan carecen de entidad suficiente para atribuir a este Ayuntamiento la responsabilidad del resultado lesivo”, considerando asimismo que “el estándar de mantenimiento exigible a las calzadas donde circulan vehículos no es el mismo, ni tan exigente, como el exigido para las aceras donde circulan los peatones”.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de abril de 2024, esa Alcaldía solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin el enlace correspondiente para acceder electrónicamente al mismo.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud de la Alcaldía del Ayuntamiento de Gijón, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado b), y 40.1, letra b), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está

el interesado activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

El Ayuntamiento de Gijón está pasivamente legitimado como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 31 de octubre de 2022, habiendo acaecido la caída de la que trae origen el día 14 de junio del mismo año, por lo que, con independencia del tiempo invertido en la curación de las lesiones, es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Ahora bien, advertimos que el telefonema y el atestado librados por la Policía Local se han unido al expediente tras los dos trámites de audiencia, lo que pudiera suscitar indefensión. Sin embargo, de la existencia de tales informes da cuenta el oficio que el Jefe de la Policía Local dirige al Servicio instructor el 16

de noviembre de 2022, que sí tuvo la oportunidad de consultar y ha de conocer la esencia de su contenido, por lo que entendemos que su tardía incorporación al procedimiento no ha causado indefensión al perjudicado, quien prescinde de tomar vista del expediente en dicho trámite.

Asimismo, en cuanto al plazo para adoptar y notificar la resolución expresa, debemos señalar que si bien a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo aún no se había rebasado el de seis meses establecido en el artículo 91.3 de la LPAC, en el momento de emitir el mismo ya no podrá la Administración aprobar en tiempo la correspondiente resolución. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone 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”.

A su vez, el artículo 32 de la LRJSP establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. Y en su apartado 2 que, “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 34 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la

ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En el ámbito de la Administración local, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (en adelante LRRL), dispone 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 derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones sufridas por el interesado al caerse de la bicicleta cuando circulaba por el carril bici.

El atestado policial incorporado al expediente acredita la realidad del percance. El informe relativo a la primera asistencia sanitaria prestada tras el accidente prueba asimismo la realidad de los perjuicios sufridos (avulsión dental de las piezas 22, 12, 21 y 22, herida incisocontusa gingival y fractura de huesos

propios nasales), lesiones por las que permaneció ingresado durante tres días y en situación de incapacidad temporal -según resulta de la documentación aportada- desde el 20 de junio hasta al menos el 11 de julio de 2022, fecha en la que, según el último parte de confirmación, tendría lugar la siguiente revisión médica.

Ahora bien, la constatación de un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad municipal no implica que todo accidente acaecido en ella deba ser necesariamente indemnizado, siendo preciso para ello determinar si se produjo como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. En concreto, debemos examinar las circunstancias en las que se originó el siniestro cuyas consecuencias dañosas pretende el reclamante que se le indemnicen, y si el mismo resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público, para lo que constituye un presupuesto imprescindible la verificación de las circunstancias fácticas en las que se produjo el percance.

A tal efecto, debemos comenzar por señalar que el artículo 25.2 de la LRBRL señala que el “Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias (...) en las siguientes materias: (...) d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad”, y el artículo 26.1 establece que los Municipios deberán prestar, en todo caso, y entre otros, el servicio de “pavimentación de las vías públicas”. En análogo sentido, el artículo 57 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, dispone 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 de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”. Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado los elementos correspondientes a dicho servicio en aras de preservar y garantizar la seguridad de cuantos circulan por las mismas.

El interesado achaca el daño en su escrito de mejora de solicitud presentado el 15 de noviembre de 2022 a la presencia de una grieta en el pavimento del carril bici por el que circulaba, en la que habría quedado encajada una de las ruedas de la bicicleta. Las fotografías aportadas al expediente en esa fecha evidencian que efectivamente hay fisuras en el asfalto del carril bici donde tuvo lugar el accidente. Ahora bien, la entidad de estas resquebrajaduras, a falta de medición alguna, parece ser la común en las superficies constituidas por tal clase de aglomerado, sin que se revelen en las imágenes como peligrosas ni susceptibles de provocar el encaje de la rueda de un vehículo como el que conducía el reclamante en la fecha del siniestro. A la vista de las fotografías no se aprecia que tales fisuras alcancen la magnitud propia del desperfecto al que se refiere el servicio responsable en su informe, y que además, como se apunta en la propuesta de resolución, estaban situadas en un carril de circulación distinto al empleado por el ciclista.

Por otra parte, conviene advertir que la sola presencia de hendiduras en el pavimento del carril bici no permite dar por probada la causalidad del percance que invoca el perjudicado. Respecto a la prueba del modo en que se desarrollaron los acontecimientos, ha de significarse que no consta en el atestado policial que el interesado o el testigo identificado por los agentes personados en el lugar de los hechos les comunicaran que la causa del accidente hubiera sido la grieta o cualquier otro desperfecto viario, lo que de ser así, dada su relevancia, se hubiera consignado indudablemente en el parte instruido; por tanto, y considerando que en el informe policial consta que la caída se produjo “sin motivo aparente”, hemos de concluir, a falta de cualquier otra prueba, que la forma en que se produjo el accidente no ha resultado probada, lo que impide apreciar la existencia de nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público de conservación viaria.

En definitiva, a falta de prueba sobre el mecanismo causal referido por el reclamante, y puesto que las fotografías incorporadas al expediente muestran un pavimento que se encuentra en un estado de conservación razonable y que, por ello, no es susceptible de generar por sí solo ningún peligro a los usuarios de la

calzada, sólo cabe colegir que el percance por el que se reclama no puede ser atribuido más que a la concreción del riesgo cualificado que asume cualquier ciclista, al que nos hemos referido en numerosas ocasiones (por todas, Dictámenes Núm. 251/2013, 112/2016 y 228/2023), sin que sea posible hacer recaer sobre la sociedad en su conjunto las consecuencias dañosas de sucesos o accidentes derivados de tal riesgo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.