

Dictamen Núm. 127/2024

**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 18 de abril de 2024 -registrada de entrada al día siguiente-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por ....., por las lesiones sufridas como consecuencia de una caída de un patinete eléctrico en una “acera-bici”.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 25 de octubre de 2022, el interesado presenta en el registro del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de una caída sufrida cuando circulaba en patinete eléctrico.

Expone que el siniestro se produjo el día 26 de marzo de 2022, sobre las 09:00 horas, cuando “circulaba con un patinete eléctrico por el carril bici habilitado en la carretera ....., concretamente a la altura del número 18”.

Señala que el accidente se originó “como consecuencia de la deformación del asfalto del carril bici, debido a las raíces de un árbol generando una importante irregularidad en la zona destinada a la circulación de bicicletas, provocando la pérdida de equilibrio (...) y posterior caída contra el asfalto”.

Manifiesta que a causa del percance “sufrió lesiones de importancia” y precisó atención hospitalaria, diagnosticándosele una “fractura compleja de la escápula derecha”, así como “pequeñas fracturas no desplazadas de los arcos costales”.

Solicita una indemnización de veintiún mil cuatrocientos dos euros con noventa y tres céntimos (21.402,93 €), que desglosa en los siguientes conceptos: 4 días de perjuicio personal grave, 329,12 €; 115 días de perjuicio personal moderado, 6.559,60 €; 8 puntos de secuelas por “fracturas de costillas con neuralgias intercostales” y “hombro doloroso”, 7.777,80 €; 2 puntos de perjuicio estético ligero, 1.736,41 €, y “perjuicio moral leve por pérdida de calidad de vida ocasionada por las secuelas”, 5.000 €.

Por medio de otro sí propone prueba documental, consistente en la documentación que adjunta.

Acompaña copia de los siguientes documentos: a) Parte instruido por la Policía Local de Gijón. b) Informes médicos relativos a la asistencia recibida. c) Partes médicos de incapacidad temporal. d) Informe pericial de valoración del daño corporal.

**2.** Mediante oficio de 27 de octubre de 2022, la Técnica de Gestión comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución y notificación del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

**3.** A continuación, obran incorporadas al expediente diversas comunicaciones entre el Ayuntamiento de Gijón y la correduría de seguros.

**4.** Con fecha 8 de marzo de 2023, el perjudicado presenta un escrito por medio del cual comunica su nueva dirección a efectos de notificaciones.

**5.** El día 25 de agosto de 2023 emite informe la Ingeniera Técnica de Obras Públicas. En él explica que “los desperfectos que originaron el incidente fueron reparados (...), no disponiendo por tanto de medición de desnivel ni descripción de deterioros más allá del apreciado en las imágenes que forman parte del expediente”.

A la vista de las fotografías que acompañan a la reclamación, señala “que en condiciones normales la elevación del pavimento provocada por el crecimiento de las raíces del árbol resulta visible para los conductores, y tal y como figura en el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en su artículo 10 “El conductor debe utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismo como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de usuarios de la vía, especialmente a aquellos cuyas características les hagan más vulnerables”.

Se adjuntan imágenes del estado actual de la zona.

**6.** Finalizada la instrucción del procedimiento, mediante oficio de 19 de septiembre de 2023 el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos notifica al interesado la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Tras personarse en las dependencias administrativas y obtener una copia del informe del Servicio de Obras Públicas, el día 28 de septiembre de 2023 el reclamante presenta un escrito de alegaciones en el que sostiene que “el hecho se produce en torno a las 09:00 de la mañana, estaba amaneciendo, y (...) fue deslumbrado por el sol, por lo que en modo alguno pudo percatarse del desperfecto de la vía”. Añade que “el Ayuntamiento no ha cumplido con su obligación, pues ni la zona estaba señalizada con advertencias de precaución”, ni “el desperfecto (...) surgió de manera inmediata sino que, tal y como hemos

expuesto, el firme se ha ido deteriorando con el paso del tiempo como consecuencia del crecimiento de las raíces de los árboles, lo que evidentemente debería haber sido detectado por la compañía encargada del mantenimiento”.

Adjunta un formulario de declaración responsable de representación para colegios profesionales.

**7.** Con fecha 16 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 acreditados el daño alegado y la realidad del accidente, razonan que “como indica el informe del Servicio de Obras Públicas la elevación del pavimento apreciado en las fotografías provocado por el crecimiento de la especie arbórea resulta visible para los usuarios (...). La causa del accidente fue el deslumbramiento provocado por la posición solar en ese momento. Así, tal y como indica el reclamante en sus alegaciones de fecha 28-09-2023, se encontraba deslumbrado por la posición solar en ese momento al estar amaneciendo. En estas circunstancias que no le permitían observar el tramo por el que se circula debió adoptar los medios para evitar el deslumbramiento (uso de gafas polarizadas, por ejemplo) llegando incluso a detener la marcha de su vehículo si no se observa con claridad la zona por la que se transita, máximo si se conducen vehículos más vulnerables ante la presencia de cualquier irregularidad en el asfalto, como son los patinetes eléctricos. Es de indicar que el carril en ese tramo es largo, completamente recto y plano, con perfecta visibilidad del mismo si se conduce con los debidos medios y diligencia adaptándose a las circunstancias de la vía en ese momento de amanecer (...). En este caso la participación del interesado en el accidente es de tal intensidad que rompe cualquier nexo causal con el funcionamiento del servicio público”.

Por otra parte, afirman que “no existe ninguna otra reclamación en este Servicio de Patrimonio, Sección de Riesgos, por caídas en el punto que indica el reclamante a excepción de la presente, no siendo la reparación de la

irregularidad detectada un reconocimiento de la responsabilidad patrimonial sino una diligencia en la mejora de la prestación del servicio”.

**8.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 18 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 25 de octubre de 2022, habiendo acaecido la caída de la que trae origen el día 26 de marzo de ese mismo año, por lo que 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.

Sin embargo, se aprecia que el procedimiento se ha paralizado en varias ocasiones durante su instrucción sin que aparentemente exista causa que lo justifique, lo que determina que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. 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 LRBRL), 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 la consideración de este Consejo un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por el interesado a consecuencia de un accidente ocurrido cuando circulaba en un vehículo de movilidad personal (el patinete eléctrico forma parte de esta categoría según el Real Decreto 2822/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Vehículos, artículo 4 en relación con el anexo II, apartado A) por un espacio habilitado al efecto en la acera de una vía pública de la localidad de Gijón.

El reclamante aporta diversa documentación médica en la que figuran las lesiones que se le diagnosticaron en la asistencia sanitaria inmediata al accidente -"fractura de escápula derecha"-, por lo que debemos apreciar la efectividad de los daños alegados, sin perjuicio de la valoración que proceda efectuar si se concluye que concurren los requisitos legales para una declaración de responsabilidad patrimonial.

Igualmente, a la vista del atestado instruido por la Policía Local de Gijón, y dado que la Administración no cuestiona el relato del interesado, podemos dar por probado que la caída tuvo lugar en los términos expuestos por él.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer al interesado el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente

exigidos. En concreto, debe analizarse si los perjuicios alegados son consecuencia directa e inmediata del funcionamiento de un servicio público del Ayuntamiento de Gijón, en cuanto titular de la vía en la que se produjo el percance.

A tal efecto, hay que tener presente 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 el artículo 26.1 del mismo cuerpo legal precisa que los municipios deberán prestar, en todo caso y entre otros servicios, el de pavimentación de las vías públicas. Asimismo, habiendo acontecido el suceso en una “acera-bici” según la clasificación de las vías ciclistas que consta en el anexo I 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, cabe precisar que el artículo 57 impone al titular de la vía, en este caso el Ayuntamiento de Gijón, “la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación”.

Es evidente, por tanto, que la Administración municipal está obligada a mantener en estado adecuado el pavimento de la vía pública en aras de garantizar la seguridad de cuantos transitan por la misma, lo cual requiere del Ayuntamiento una diligencia suficiente que evite a los transeúntes riesgos innecesarios, no atribuibles al devenir normal de la vida en sociedad, siendo responsable, en principio, de las consecuencias dañosas derivadas del funcionamiento de ese servicio, del ejercicio o la omisión de esa actividad.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, y que no cabe exigir el mantenimiento de las vías públicas urbanas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. Y en lo que concierne específicamente al tráfico rodado, este Consejo ha acogido la doctrina jurisprudencial que delimita la responsabilidad de mantener las vías “en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación”, significando que tal deber no llega al extremo de

eliminar o indicar de forma perentoria la existencia de cualquier obstáculo en la vía, siendo de esencia valorar su entidad y el momento en el que este aparece ubicado sobre la misma.

Ahora bien, debe ponderarse que en el supuesto analizado la caída no se produce al transitar el reclamante como peatón por la vía pública, sino al conducir un vehículo de movilidad personal, medio de transporte que por su propia configuración exige un especial cuidado y pericia en su manejo, el cual ha de estar presidido por la prudencia en cualquier condición y debe ser incrementado hasta su nivel máximo cuando se circula, tal y como acontece en el presente supuesto, por una vía ciclista señalizada sobre una acera que es compartida con peatones.

En este contexto, procede señalar que el interesado está sometido al utilizar este tipo de vehículos al cumplimiento de las normas de circulación. Así, el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial establece entre sus normas generales la de “utilizar el vehículo con la diligencia, precaución y atención necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto a sí mismo como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de usuarios de la vía, especialmente a aquellos cuyas características les hagan más vulnerables” (artículo 10). E impone a los usuarios de la vía la obligación de respetar “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” (artículo 21).

En relación con la normativa aplicable a los patinetes eléctricos, el ya citado texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial dispone en su artículo 25.5 que “Los vehículos de movilidad personal y las bicicletas y ciclos no podrán circular por las aceras. Reglamentariamente se fijarán las excepciones que se determinen”. El concejo de Gijón no cuenta con una disposición reglamentaria que regule la circulación

de este tipo de vehículos de movilidad personal, toda vez que la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 31 de enero de 2023 -ECLI:ES:TSJAS:2023:206- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) declaró la nulidad de la Ordenanza de movilidad sostenible, disposición que limitaba a 10 km/h la velocidad a la que debían circular los vehículos de movilidad personal por las aceras-bici, referencia que refuerza la idea de que la circulación por espacios de estas características, compartidos con personas de movilidad reducida y bicicletas, debe hacerse extremando la prudencia y a velocidades muy limitadas que les permitan apreciar y reaccionar ante cualquier incidente.

El reclamante refiere que el accidente tuvo lugar “como consecuencia de la deformación del asfalto del carril bici, debido a las raíces de un árbol generando una importante irregularidad en la zona destinada a la circulación de bicicletas, provocando la pérdida de equilibrio (...) y posterior caída contra el asfalto”. Los agentes que se personaron en el lugar de los hechos se limitan a recoger en su informe que el carril bici se encuentra “en mal estado, debido a las raíces de un árbol”, pero no obra prueba alguna en el expediente que establezca la medida o entidad del citado desnivel.

A la vista del reportaje fotográfico que se adjunta al atestado policial se observa una deformación del pavimento que creaba una ligera ondulación, adyacente a un alcorque en el extremo de la acera, lo que según informa el Servicio de Obras Públicas se debe al “crecimiento de las raíces del árbol”. Aunque carecemos de datos concretos que midan la elevación generada por este resalte, a simple vista parece revestir escasa entidad, y ello unido a su ubicación en un tramo recto y amplio, sin obstáculos que dificultasen su visibilidad, lo convierten en un defecto evitable si se hubiera circulado con la atención y diligencia necesarias. Se advierte además que el resto del carril y del pavimento se encuentran en perfecto estado.

Por otro lado, el interesado señala en su escrito de alegaciones que el percance se produjo “en torno a las 09:00 de la mañana, estaba amaneciendo”, y reconoce que “fue deslumbrado por el sol, por lo que en modo alguno pudo

percatarse del desperfecto de la vía". En tales condiciones estimamos que, ante la merma de visibilidad, el perjudicado debió aminorar la marcha o, incluso, detener el vehículo para evitar cualquier tipo de colisión, ya que durante la salida y la puesta del sol debe incrementarse la precaución por el riesgo de deslumbramiento y la falta de luz; máxime teniendo en cuenta el riesgo cualificado que supone el manejo de un patinete eléctrico y que en este caso el interesado circulaba por una vía compartida con ciclistas y personas con movilidad reducida.

Atendiendo a lo señalado, resulta evidente que la presencia de un ligero resalte en el pavimento, visible y sorteable para un usuario que circule con una mínima atención, es insuficiente para trasladar la responsabilidad del incidente a la Administración. No cabe obviar tampoco que la precaria estabilidad de este tipo de vehículos de movilidad personal y la apuntada circunstancia de haber sido el usuario "deslumbrado por el sol" resultan ajenas al servicio público y se revelan trascendentes en la producción del efecto lesivo.

Por último, cabe añadir que en la propuesta de resolución se señala expresamente que "no existe ninguna otra reclamación en este Servicio de Patrimonio, Sección de Riesgos, por caídas en el punto que indica el reclamante a excepción de la presente". En estas condiciones, el hecho de que el Ayuntamiento procediese a la reparación de los desperfectos a través de los proyectos de mejora que a tal fin ejecuta en estas vías ciclistas de forma periódica no supone reconocimiento del incumplimiento del estándar, sino expresión de la máxima diligencia en su cumplimiento, como ha puesto de relieve en ocasiones anteriores este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 190/2015, 262/2019 y 26/2022).

En definitiva, delimitado en términos de razonabilidad el estándar de diseño y conservación exigible, en el supuesto planteado nos encontramos ante la concreción del riesgo asumido por quien se desplaza en un vehículo de movilidad personal por el espacio habilitado para ello. Lo que ha de demandarse del servicio público es la adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o,

en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

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.