

Dictamen Núm. 138/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 29 de julio de 2025, 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 5 de junio de 2025 -registrada de entrada el día 6 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Llanes formulada por, por los daños y perjuicios tras una caída de su bicicleta debido al mal estado del pavimento.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 5 de marzo de 2025, la interesada presenta en el registro del Ayuntamiento de Llanes una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de una caída en la vía pública mientras circulaba en bicicleta.

En su reclamación expone que “en fecha 11 de agosto de 2024, sobre las 13:15 horas (...) circulaba con bicicleta por la avenida, cuando a la altura del número 17, de manera totalmente inesperada y debido al mal estado del

pavimento de la calzada, la rueda delantera se bloqueó produciendo un fuerte latigazo que provocó la pérdida de control de la bicicleta y la caída inmediata de la perjudicada sobre la calzada”.

Señala que fue auxiliada por unos viandantes y por la Policía Local y que fue trasladada en ambulancia al Hospital, “puesto que la caída sobre el lado izquierdo le provocó una fuerte colisión en cadera, cresta ilíaca, hombro y cabeza contra el asfalto”. Precisa que “al llevar el casco, que quedó totalmente inutilizable (...) únicamente tuvo dolor cervical post-trauma” y que en noviembre de 2024 “continúa con una readaptación por dolor agudo”.

Manifiesta que “la bicicleta sufrió tantos daños como consecuencia del golpeo contra pavimento y farola que impiden su uso con seguridad” y que todo ello “le ocasionó la imposibilidad de la realización del viaje cicloturista que estaba llevando al cabo”.

Se solicitan como medios de prueba el informe-atestado de la Policía Local de Llanes del día del accidente y testifical, si fuera necesaria; adjunta con su solicitud un vídeo del percance, diversa documentación médica, fotográfica y facturas de los daños personales y materiales reclamados y fija su evaluación económica en ciento diecisiete mil ochocientos nueve euros con diecisiete céntimos (117.809,17 €).

2. El día 21 de marzo de 2025 la interesada recibe notificación de Providencia de la Alcaldía en la que se pone de manifiesto la admisión a trámite de la reclamación patrimonial, la fecha de recepción de su solicitud, los plazos de resolución del procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

3. Se incorporan las diligencias practicadas por la Policía Local de Llanes, en las que consta que la interesada recibe un golpe en la zona de la cadera y se traslada al Hospital en ambulancia; se señalan desperfectos en varias zonas de la bicicleta, reloj, casco y zapatillas y la existencia de “un agujero en la vía de 8 cm de profundidad y diámetro irregular de unos 20 cm”. Además, se adjunta

reportaje fotográfico de los daños materiales y del obstáculo en la vía mencionado.

4. Previa solicitud formulada por la Instructora del procedimiento, el día 14 de marzo de 2025 el Encargado de Obras municipal señala que “en la ubicación del accidente, se aprecia un pequeño hundimiento en el pavimento de asfalto en uno de los carriles de circulación”.

5. La Instructora del procedimiento acuerda la admisión a trámite de las pruebas testifical y documental solicitadas, una vez que la interesada, el día 27 de marzo de 2025 cumplimentó el requerimiento de subsanación de su solicitud.

Sobre las lesiones y sus secuelas aporta distintos informes médicos. El informe del Hospital referido al accidente señala que la interesada sufre “traumatismo sobre hemicuerpo izqdo. incluyendo región craneal (...). No se aprecian fracturas”. El diagnóstico principal es de policontusiones. Los posteriores informes médicos refieren dolor en la cadera izquierda que no cedió con tratamiento conservador tras accidente traumático. Los resultados de la artro-RMN de caderas reflejan “rotura en la base de implantación del labrum glenoideo anterosuperior, sin desplazamiento. Se sitúa entre 9-11 horas”. Mínimo desgarro en inserción posterior de la cápsula articular con formación de quiste sinovial, por lo que se aconseja cirugía artroscópica. Se aportan también informes de fisioterapeuta y facturas de todo ello. La interesada, por su parte, manifiesta que tiene secuelas que merman su capacidad profesional.

6. El día 9 de abril de 2025, la testigo propuesta por la reclamante presenta un escrito en el que presta declaración sobre los hechos presenciados, al no poder acudir a la práctica de la prueba testifical en la fecha fijada por el Ayuntamiento.

Expone que el día 11 de agosto de 2024, sobre las 13:15 horas, vio “cómo una chica que circulaba en bicicleta, caía bruscamente al meterse su rueda delantera en un hundimiento de la carretera. La bicicleta y la chica salieron disparadas impactando con la farola la bici, y la chica con el asfalto (...), soy

enfermera de profesión y realicé una primera valoración sin movilizarla (...) objetivando un gran dolor en miembro inferior derecho localizado principalmente en la cadera derecha”.

7. A petición de la Instructora del procedimiento, el día 24 de abril de 2025 la compañía aseguradora de la Administración remite informe sobre el siniestro en el que se concluye “que no existe relación de causalidad entre lo reclamado y la funcionalidad de la Administración en este asunto. (...) valora que el desperfecto es de mínima entidad y perfectamente visible y (...) podría haber sido eludido con un mínimo de atención (...), que la caída se produjo a plena luz del día, en un tramo recto (...), yendo a una velocidad adecuada se hubiera eludido o evitado sin ninguna dificultad (...), además era fácilmente salvable (...) y el no hacerlo revela la distracción o falta de atención debida”.

8. Evacuado el trámite de audiencia, el día 29 de abril de 2025 la compañía aseguradora de la Administración presenta escrito en el que reitera el criterio de su informe anterior.

El día 9 de mayo de 2025 la interesada presenta un escrito de alegaciones, en el que muestra su disconformidad con las conclusiones del informe de la compañía aseguradora de la Administración y reitera el cumplimiento de los requisitos exigidos para que exista responsabilidad patrimonial y solicita que se reconozca su derecho a ser indemnizada.

9. Con fecha 5 de junio de 2025, la Instructora del procedimiento suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio, basándose en la prueba documental que obra en el expediente (reproduciendo literalmente el informe de la compañía aseguradora citado en el antecedente 6) y en la doctrina de este Consejo (con cita de los Dictámenes Núm. 130/2011, 345/2012, 251/2013, 73/2019 y 228/2023).

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de fecha 5 de junio de 2025, 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 Llanes, objeto del expediente núm., adjuntando a tal fin una copia del 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 Llanes, 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 la interesada activamente legitimada 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 Llanes 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 expediente ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 5 de marzo de 2025, habiendo tenido lugar la caída de la que trae origen el día 11 de agosto de 2024, 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 audiencia, con puesta a disposición del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, en cuanto a la práctica de la prueba testifical -reducida a una declaración escrita- hemos de recordar (por todos, cabe citar nuestros Dictámenes Núm. 78/2018, 95/2020 y 288/2022) que la testifical requiere, para tener la fuerza probatoria que le es inherente, oralidad e inmediatez con el órgano instructor, de modo que alcance a formar su convicción sobre lo sucedido en el caso concreto asegurando el principio fundamental de contradicción. En todo caso, no pueden desconocerse las particularidades del caso concreto, de modo que si el relato del reclamante cuenta con suficientes indicios de veracidad y así se asume por el instructor a la vista de una mera declaración escrita del testigo, puede justificarse la innecesariedad de la práctica testifical, si bien ha de consignarse expresamente esta circunstancia.

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 nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por las lesiones y daños derivadas de un accidente sufrido por la reclamante mientras circulaba en su bicicleta por la avenida del municipio de Llanes, que atribuye a la introducción de la rueda delantera en una oquedad del pavimento, con la consiguiente caída, que atribuye al mal estado de la superficie.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado, no implica automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración reclamada, toda vez que es preciso examinar si en los hechos dañosos se dan las circunstancias que permitan reconocer al perjudicado su derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Debemos analizar, por tanto, si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento del servicio público cuya competencia correspondería al Ayuntamiento de Llanes.

Tal y como venimos señalando, en el supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración pública local derivada de accidentes de tráfico, el principal título competencial es el de la titularidad de la vía, consideradas las obligaciones de mantenimiento inherentes. Constatada la titularidad municipal de la calle, procede examinar si el percance acontece 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.

Al respecto, 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, establece 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 titular de la vía está obligada a mantener en estado adecuado los elementos correspondientes a dicho servicio en aras de preservar y garantizar la seguridad de quienes circulan por ella.

En ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, este Consejo entiende que las obligaciones del servicio público han de ser definidas en términos de razonabilidad, sin que quepa exigir el mantenimiento de las vías públicas en una conjunción de plano tal que no consienta mínimos desniveles en el pavimento. 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 deficiencia en la calzada, debiéndose valorar, en su caso, su entidad y el momento en que aparece.

También hemos tenido ocasión de pronunciarnos con anterioridad (entre otros, Dictámenes Núm. 251/2013, 112/2016 y 30/2021) sobre el riesgo cualificado que supone la conducción de una bicicleta, medio de transporte cuyo manejo ha de estar presidido por la prudencia. En este contexto, cabe señalar que el precitado texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial impone al conductor en su artículo 21 la obligación de “respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo (...), 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”.

En definitiva, la determinación de qué supuestos son susceptibles de ocasionar la responsabilidad patrimonial de la Administración constituye una tarea que ha de abordarse casuísticamente, en función de las circunstancias concurrentes, pues de acuerdo con los pronunciamientos judiciales y la doctrina de este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 92/2022), los desniveles de escasa entidad no pueden erigirse en factor determinante de una caída, ya que no generan un riesgo distinto al que de ordinario se asume al circular por la vía pública, sin que pueda imponerse a la Administración un estándar de mantenimiento que resultaría inasumible sin desatender los servicios cuya cobertura merece un esfuerzo de medios.

Tratándose de la circulación en bicicleta, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias 2412/1996 (LA LEY 127355/1999), con cita de otras del Tribunal Supremo, excluye la responsabilidad cuando “la existencia del socavón resultaba evidente, bastando una mínima atención, exigible siempre a todo conductor de vehículo o ciclo, para sortearlo, ya que en modo alguno era insalvable, pues siendo como era notorio el irregular estado de la calzada, al estar situado aquél en un tramo recto, a unos 15 cm de la cuneta y a 1,50 m del eje central de la carretera, sin circulación de vehículos en dirección contraria, de circular el conductor atemperando la velocidad a las circunstancias expuestas pudo perfectamente evitarlo en vez de pasar por encima del mismo”. En cambio, el propio Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias (Sentencia de 21 de abril de 2025, -ECLI:ES:TSJAS:2025:1161-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), estima la responsabilidad ante una abertura de 65 centímetros con un hueco variable de hasta 5,5 centímetros y un escalón ascendente según el sentido de la circulación de 2 centímetros, que ocupaba la totalidad del carril, pues su entidad y ubicación generaban un riesgo cierto.

Además, debemos detenernos en la obligación que para quien conduce una bicicleta establece el artículo 17 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, referido a la utilización del arcén. Conforme dicho precepto, quien conduce una bicicleta debe circular -a falta de un carril específico o parte de la vía especialmente destinada a ello-, por el arcén de su derecha, si fuera transitable

y suficiente y, si no lo fuera, debe utilizar la parte imprescindible de la calzada, a salvo los tramos en que deba superar la velocidad máxima fijada reglamentariamente, en que puede ocupar “la parte derecha de la calzada que necesite, especialmente en descensos prolongados con curvas”.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse (Dictámenes Núm. 130/2011 y 73/2017) sobre la obligación de los usuarios de bicicletas de circular por el arcén o, en su defecto, por la parte derecha de la calzada, absteniéndose de utilizar el centro del carril. Asimismo, en el Dictamen Núm. 345/2012 se enfatizó la necesidad ponderar el hecho de que el reclamante circule a plena luz del día y sin obstáculos de visibilidad. En el más reciente Dictamen Núm. 69/2023 incidimos en que el ciclista viene obligado “a circular con expresa atención a las circunstancias visibles y condiciones de la vía, a adoptar medidas para sortear las irregularidades”.

Centrándonos en el supuesto que nos ocupa y las circunstancias en él concurrentes, tanto del relato fáctico de la reclamante como de los informes obrantes en el expediente, emitidos al efecto por la Policía Local de Llanes, consta acreditado que el accidente se produce a las 13:15 horas del día 11 de agosto de 2024, señalando como “hora intervención policial” las 13:39, por lo que la descripción de su mecánica cabe entender que parte de lo indicado por el interesado a los agentes, refiriéndose a la bicicleta como “vehículo A”. Recoge dicho informe que “la bicicleta A en la vía indicada y debido la existencia de un agujero en la vía de 8 cm de profundidad y diámetro irregular de unos 20 cm, pierde el control y cae sobre la calzada repentinamente al meter la rueda delantera en dicho agujero...”. Debe señalarse que la caída se produce, conforme obra en el propio informe de Policía Local, en un tramo recto y de buena visibilidad, con doble sentido, encontrándose el firme seco y limpio, de aglomerado asfáltico, sin lluvia, viento o niebla (nada se indica en sentido contrario), con luz solar (por la propia hora de acaecimiento) y con una limitación de velocidad de 30 km/h. El informe recabado por la Instructora del procedimiento al departamento de obras del Ayuntamiento lo define como un “pequeño hundimiento en el pavimento de asfalto de uno de los carriles de

circulación". Así se muestra también a la vista de las fotografías obrantes en el expediente, en las que se aprecia un bache de muy reducidas dimensiones en relación con el entorno transitable en condiciones óptimas.

En este contexto, la reclamante imputa su caída a la existencia de un agujero en la vía cuya profundidad se precisa en el informe policial y cuyas circunstancias quedan de manifiesto en las fotografías y en el vídeo que la propia interesada aporta. La compañía aseguradora del Ayuntamiento esgrime que el desperfecto es de mínima entidad y que podría haber sido salvado fácilmente por la reclamante con un mínimo de atención, al producirse en un tramo recto y a plena luz del día, siendo sorteable de mantenerse la atención y velocidad adecuadas. En esta misma línea, la propuesta de resolución del Ayuntamiento es desestimatoria de la petición de la reclamante y se remite a la obligación de los ciclistas de prestar la atención debida y circular a velocidad adecuada a las características y estado de la vía, con cita de numerosos dictámenes de este Consejo Consultivo y sentencias sobre el particular.

El examen de los documentos fotográficos y videográficos obrantes en el expediente confirma, en primer término, la escasa dimensión del desperfecto viario (muy distante de la "abertura de 65 centímetros" ocupando "la totalidad del carril", que han dado lugar al pronunciamiento estimatorio antes reseñado), y revela que el accidente no se compadece con una conducción atenta y adecuada, a una velocidad ajustada, evidenciándose que se hubiera evitado de mantenerse la circulación atenta y prudente que la normativa impone a los ciclistas. La conducta de la reclamante interfiere aquí en la relación de causalidad, habida cuenta de que circulaba en una zona sin arcén, lo que le obligaba a conducir por el margen derecho del carril, hallándose la oquedad en la zona central del mismo, y tratándose además de un tramo recto con una buena visibilidad.

En tales condiciones, un desperfecto menor y sorteable en el pavimento asfáltico no puede erigirse en causa hábil o eficiente del percance, estimándose que con ese ligero bache -considerada su entidad y ubicación- no se genera un

peligro cierto ni se infringe el estándar de mantenimiento exigible en un espacio reservado al tráfico rodado.

En suma, se estima que una conducción diligente y ajustada a la precaución que se asocia a la precaria estabilidad de un vehículo a dos ruedas hubiera evitado la rodadura de la bicicleta por encima del bache, o hubiera permitido a la ciclista mantener el equilibrio, reparándose aquí en que el simple cumplimiento de las normas generales (artículo 17 del texto refundido, antes reseñado) hubiera conjurado el riesgo, pues la bicicleta debía circular por la franja derecha, lo más cerca posible del borde de la calzada, radicando el desperfecto en el eje del carril.

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. I., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

ILMO. SR. ALCALDE DEL AYUNTAMIENTO DE LLANES.