

Dictamen Núm. 162/2025

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 18 de septiembre 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 20 de junio de 2025 -registrada de entrada el día 24 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento de Gijón formulada por, por los daños y perjuicios sufridos tras una caída de su bicicleta que imputa al mal estado del pavimento.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. Con fecha 22 de octubre de 2024, el interesado, a través de un representante, presenta en el registro electrónico del Ayuntamiento de Gijón una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos tras una caída en bicicleta, que imputa al deficiente estado del pavimento.

Expone que la caída se produjo el 6 de octubre de 2024 “cuando circulaba en su bicicleta a causa de un bache de grandes dimensiones que

carecía de señalización en la carretera de la Ñora, p. k. 0,500". Refiere que, como consecuencia del accidente, "sufrió lesiones y daños en su bicicleta que están pendientes de ser valoradas, así como daños en su (...) equipación".

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de las Diligencias de Identificación y Manifestación del interesado a la Guardia Civil de Tráfico; del informe del Servicio de Urgencias de un hospital público, de fecha 6 de octubre de 2024, sobre la asistencia recibida el día del accidente; así como fotografías del bache donde se visualiza una cinta métrica superpuesta para la medición del hundimiento.

2. Con fecha 24 de octubre de 2024, el Jefe de Policía Local Accidental del Ayuntamiento de Gijón adjunta una copia del telefonema, donde consta que el 6 de octubre de 2024, a las 13:00 horas, el requirente alerta, a través del 112, de una caída grave de un ciclista que, finalmente, es trasladado en UVI móvil al hospital.

3. A continuación, obra incorporado al expediente el informe librado por el Servicio de Obras Públicas el día 13 de noviembre de 2024. En él se explica que "el Camín de la Ñora tiene un firme de aglomerado asfáltico en correcto estado de conservación y consta de la señalización definida para la vía". Respecto al bache, comenta que "la diferencia de cota entre el mostrado en las imágenes y la vía disminuye, en realidad, progresivamente en el sentido de circulación, de modo que finalmente se da un escalón de apenas 2 centímetros". También subraya que "es un tramo de vía recto y con buena visibilidad".

Añade que, tras conocer la situación, se ha procedido "a extender aglomerado en frío, con el fin de evitar nuevos incidentes". Se adjuntan fotografías, tanto previa como posterior a la intervención.

4. Mediante oficio de 28 de noviembre de 2024, el Jefe de la Sección de Gestión de Riesgos comunica al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El día 3 de abril de 2025 la entidad que representa al interesado presenta un escrito de alegaciones, por medio del cual comunica que, hasta la fecha, “le resultó imposible” cuantificar el daño porque “no estaba estabilizado de sus lesiones”. Así, y una vez consolidado el proceso, solicita una indemnización de seis mil setecientos ochenta y un euros con cincuenta y ocho céntimos (6.781,58 €), que desglosa en 6 días de perjuicio personal grave, 66 días de perjuicio personal moderado, el valor del material dañado (el casco y el culote), la reparación de la bicicleta y el lucro cesante.

Adjunta a su escrito copia del parte de alta de incapacidad temporal; informe de la Jefa del Servicio de Gestión de Personal del Ayuntamiento donde el accidentado prestaba sus servicios, haciendo constar que el total de retribuciones brutas que dejó de percibir el empleado al estar en situación de incapacidad temporal, en concepto de complemento específico variable, ascendería a la cantidad bruta de 771,72 €; facturas de compra del casco, del culote y de la reparación de la bicicleta, así como de informes médicos relativos a la asistencia recibida.

5. Con fecha 3 de abril de 2025, la Técnica de Gestión requiere a la entidad que actúa en nombre del interesado para que acredite la representación que dice ostentar, en el plazo de 10 días, con la advertencia de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición.

El 9 de abril de 2025 se registra de entrada un escrito del reclamante, por medio del cual autoriza a la entidad que indica “como representante legal a solicitar y tramitar cualquier trámite frente al Ayuntamiento de Gijón en relación con el accidente sufrido el pasado día 06 de octubre de 2024”. Aporta copia del contrato de comunidad de bienes de la entidad representante y tarjeta de identificación fiscal.

6. Mediante escrito de la Técnica de Gestión, de 10 de abril de 2025, se pone en conocimiento del representante del interesado la apertura de un nuevo trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El 9 de mayo de 2025, presenta un escrito alegando que, en las fotografías que obran en el expediente, “se puede apreciar cómo el firme de la calzada se encuentra agrietado y existe un blandón de unos 5 centímetros, es decir, existe un hundimiento en el área de pavimento debido a una falta de mantenimiento y conservación de la misma, lo que conlleva un aumento del riesgo de accidentes al hacer que los vehículos pierdan estabilidad”.

Por otra parte, denuncia que “la zona no se encontraba señalizada indicando la existencia de esa deformidad o hundimiento en la vía, o acordonada para evitar el paso por esa zona, por lo que los usuarios de la misma no podían percatarse de dicha circunstancia”.

Finalmente, destaca que “circulaba a una velocidad adecuada para la vía y que portaba los elementos de protección obligatorios (casco)”.

7. Con fecha 16 de junio de 2025, la Técnica de Gestión y la Adjunta al Servicio de Patrimonio de Riesgos elaboran una propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, aunque dan por acreditados el modo y el lugar donde se produjo la caída, razonan que “la magnitud del desperfecto (escalón progresivo hasta 2 cm) en una calzada se aleja mucho del estándar inadmisibles del servicio público para declarar responsabilidad patrimonial”. Y añaden que “dicha caída sucede en un tramo recto y con buena visibilidad, no existía ningún obstáculo que impidiera la visión del pavimento por lo que era plenamente visible y por tanto evitable con un mínimo de diligencia”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 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 Gijón, objeto del expediente núm., adjuntando, a tal fin, el enlace correspondiente para el acceso electrónico 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, pudiendo actuar mediante representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo señalado en el artículo 5 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC).

Sin embargo, debemos llamar la atención sobre el hecho de que el reclamante presenta un escrito privado, por medio del cual autoriza a la entidad que indica “como representante legal a solicitar y tramitar cualquier trámite frente al Ayuntamiento de Gijón en relación con el accidente sufrido”, sin que tal representación pueda reputarse válidamente conferida. Al respecto, el

artículo 5, apartado 3, de la LPAC dispone que “Para formular solicitudes, presentar declaraciones responsables o comunicaciones, interponer recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación”. Faltando esa acreditación en la solicitud inicial, el Ayuntamiento tramitó el procedimiento a pesar de no haberse subsanado, por lo que ahora procede advertir que no cabría una decisión estimatoria sin que, por el procedimiento oportuno, se acredite dicha representación.

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 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 22 de octubre de 2024 y la caída, de la que trae causa, tuvo lugar el día 6 de ese mismo mes y 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, observamos que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar al interesado, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21.4 de la LPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Finalmente, se observa que, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, se había 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 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 “Solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este 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 aquellos, 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 el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños, tras una caída que el reclamante atribuye a la existencia de un bache en la vía por la que circulaba en bicicleta.

El interesado aporta diversa documentación médica, en la que figuran las lesiones que se le diagnosticaron en la asistencia sanitaria inmediata al accidente -un "traumatismo torácico" con varias "fracturas costales", una "contusión pulmonar" y un "hidroneumotórax"-, motivo por el cual estuvo ingresado en el hospital durante 6 días para, posteriormente, continuar en situación de incapacidad temporal hasta el día 16 de diciembre de 2024. Por tanto, 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.

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. Debemos analizar, por tanto, si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento del servicio público, cuya competencia correspondería al Ayuntamiento de Gijón.

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 vía, 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 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 este deber no llega al extremo de eliminar o indicar de forma perentoria la existencia de cualquier obstáculo en la calzada, siendo de esencia valorar su entidad y el momento en el que este aparece ubicado sobre la misma.

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 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.

Este Consejo Consultivo ya ha tenido ocasión de pronunciarse (Dictámenes Núm. 73/2019 y 138/2025) 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 los Dictámenes Núm. 69/2023 y 138/2025 enfatizamos la necesidad de ponderar el hecho de que el reclamante circule a plena luz del día y sin obstáculos de visibilidad e 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”.

Refiriéndose también a 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 aquel 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.

En el caso planteado, el ciclista imputa el percance a “un bache de grandes dimensiones que carecía de señalización en la carretera de la Ñora, p. k. 0,500”. Este relato concuerda con lo manifestado por él a los agentes de la Guardia Civil que le tomaron declaración en el hospital y ante los cuales relató que “en una bajada situada sobre el p. k. 0,500 se vio sorprendido por una serie de baches de un tamaño considerable, tanto de profundidad como de diámetro, que hicieron que, pese a no circulaba a una velocidad excesiva, perdiera el control de la bicicleta”. Añade que llevaba elementos de protección, en concreto, casco y gafas de sol. El reclamante aporta varias imágenes en las que se aprecia una cinta métrica superpuesta a la zona agrietada que da como resultado un desnivel que no superaría los 6 cm en su cota más alta.

De otro lado, el informe del Servicio de Obras Públicas indica que el tramo donde tuvo lugar el accidente “tiene un firme de aglomerado asfáltico en correcto estado de conservación y consta de la señalización definida para la vía”. Advierte que “en las fotografías aportadas del blandón existente, el nivel utilizado indica unas medidas transversales, siendo el blandón, sin embargo, longitudinal al sentido de la vía y no transversal”. Y añade que “la diferencia de cota entre el mostrado en las imágenes y la vía disminuye, en realidad, progresivamente en el sentido de circulación, de modo que finalmente se da un escalón de apenas 2 centímetros”.

Pues bien, revisadas las imágenes aportadas, tanto por el interesado como por el servicio municipal implicado, observamos la existencia de una zona de asfalto ligeramente agrietada, sin surcos u oquedades, y sin que los defectos advertidos se revelen en las imágenes como peligrosos ni susceptibles de provocar el encaje de la rueda de una bicicleta. El desperfecto presenta una entidad muy distante de la “abertura de 65 centímetros”, ocupando “la totalidad del carril”, que ha dado lugar al pronunciamiento estimatorio antes reseñado.

Consta, además, que el accidente aconteció a plena luz del día (sobre las 13:00 horas, según consta en el informe de incidente de la Policía Local del Ayuntamiento de Gijón -documento número 6 del expediente-) y en un tramo recto, sin obstáculos que pudieran limitar la visibilidad, tal como se recoge en el informe del servicio de obras públicas.

En tales condiciones, nos encontramos ante un desperfecto en el pavimento asfáltico, menor y sorteable, que no puede erigirse en causa hábil o eficiente del percance, estimándose que la escasa entidad de la hendidura del pavimento no genera, por sí sola, un peligro cierto ni se infringe el estándar de mantenimiento exigible en un espacio reservado al tráfico rodado.

Finalmente, tampoco cabe exigir a la Administración la señalización del defecto viario, como pretende el perjudicado, toda vez que no consta que se tuviese conocimiento previo de su existencia. De hecho, el Servicio de Obras Públicas comunica que, una vez “conocida la situación”, procedieron a la reparación de la zona, de lo que se infiere que, hasta la fecha del siniestro, no se habían presentado quejas ni habían sucedido percances similares en ese punto. Por lo demás, el hecho de que el personal destinado a la conservación y el mantenimiento de la infraestructura viaria municipal haya procedido a realizar las labores oportunas para su reparación no supone un reconocimiento de responsabilidad por parte de la Administración local, pues esta actuación es expresión de la mayor diligencia en el cumplimiento de su obligación de conservación, a fin de mantener el viario en condiciones óptimas, tal como ha puesto de relieve en ocasiones anteriores este Consejo (entre otras, Dictámenes Núm. 31/2014, 262/2019 y 68/2023).

En definitiva, este Consejo entiende que las consecuencias del accidente no resultan imputables a la Administración titular de la vía, dado que el desperfecto existente en la calzada, detectable a simple vista y evitable con un mínimo de diligencia, no alcanzaba unas dimensiones que permitan aseverar que se ha producido un incumplimiento de sus obligaciones de mantenimiento de la misma.

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

EL PRESIDENTE,

EXCMA. SRA. ALCALDESA DEL AYUNTAMIENTO DE GIJÓN.