

Dictamen Núm. 21/2024

**V O C A L E S :**

*Sesma Sánchez, Begoña,*  
Presidenta  
*González Cachero, María Isabel*  
*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 1 de febrero 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 V. E. de 6 de noviembre de 2023 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por ....., por las lesiones sufridas al caer de su bicicleta como consecuencia de la existencia de una grieta en la carretera de titularidad autonómica por la que circulaba.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 19 de abril de 2023, tiene entrada en el Registro Electrónico de la Administración un escrito -dirigido a la “Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias” del entonces “Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana- mediante el cual un letrado que afirma actuar “en nombre y representación” de la interesada formula en nombre de esta una reclamación de

responsabilidad patrimonial frente a la “Red de Carreteras del Principado de Asturias”.

Refiere que el día 16 de agosto de 2021, sobre las 11:30 horas, cuando “se encontraba circulando (en) su bicicleta por la carretera AS-17 (...) en el punto kilométrico 14,1, sufrió un siniestro consistente en una caída contra el pavimento debido a una grieta en la calzada, la cual se encontraba en mal estado de conservación, sin estar señalada tal circunstancia ni delimitada de forma alguna la grieta existente en la calzada”, instruyéndose el correspondiente “atestado por la Guardia Civil de Oviedo”.

Indica que fue “trasladada en ambulancia al Servicio de Urgencias del Hospital ....., donde fue diagnosticada de fractura-avulsión (III) del cóndilo occipital derecho, siendo inestable y pudiendo explicar la subluxación rotatoria de C1 sobre C2, fractura bilateral del arco anterior de C1, mínimamente desplazada en el lado derecho, fractura conminuta de huesos propios, hematoma y enfisema y fractura del tercio inferior del maxilar superior que involucra a la raíz del diente 25”.

Considera que, “como se manifiesta en el atestado (...), la causa del accidente es el mal (estado) de la calzada y que en ningún momento existieron advertencias ni señalización del desperfecto que provocó la caída”, precisando que esta “se produce debido a la falta de señalización (...) en dicha zona, ya que de haber existido no hubiera ocurrido tan fatídica caída”.

Manifiesta que debido al accidente “ha tenido que permanecer de baja laboral durante el tratamiento, cuestión que será acreditada con informes médicos y parte de alta y baja laboral para el desempeño de sus funciones”, y que hubo de “realizar (...) tratamiento quirúrgico y de rehabilitación en aras de recuperar y tratar las lesiones sufridas (...), habiendo permanecido de incapacidad laboral desde la fecha 16-08-2021 hasta el día 13-12-2022, restándole secuelas funcionales y físicas”.

Señala que, efectuada valoración del daño corporal por un especialista, se establece un período de curación de 485 días, de los cuales 3 son de perjuicio personal muy grave, 11 de perjuicio personal grave y 471 de perjuicio personal

moderado, un perjuicio personal por operación quirúrgica de grado IV/VIII y secuelas consistentes en pérdida completa de un premolar, algias cervicales postraumáticas y limitación de la movilidad de la columna cervical derivada de patología ósea, así como un perjuicio estético medio.

Con base en dicho informe cuantifica el daño sufrido en la cantidad total de ochenta y cinco mil seiscientos veintiocho euros con veintitrés céntimos (85.628,23 €) (*sic*), que desglosa en los siguiente conceptos: 14 puntos de secuelas, 15.562,93 €; 18 puntos de perjuicio estético, 22.359,61 €; 3 días muy graves, 316,05 €; 11 días graves, 869,22 €; 471 días moderados, 25.801,38 €; perjuicio personal por intervención quirúrgica grupo IV/VIII, 1.300 €, y pérdida de calidad de vida leve en la parte alta de la horquilla, 15.803,21 €.

Por último, solicita que se tenga “por presentado este escrito, con sus documentos y copias, se sirva admitirlo y, en mérito a su contenido, resuelva conforme a lo interesado, acordándose la admisión y práctica de las pruebas propuestas y estimando la reclamación y en consecuencia el reconocimiento del derecho de la actora a ser indemnizada con la cantidad de 85.628,23 euros”.

**2.** Mediante oficio de 25 de abril de 2023, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la entonces Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial requiere a la perjudicada para que proceda a la subsanación de su solicitud, aportando “documentación justificativa de la indemnización solicitada por los daños ocasionados a consecuencia del presunto accidente”.

**3.** El día 7 de mayo de 2023, el representante de la interesada presenta en el Registro Electrónico un escrito al que adjunta diversos informes médicos de seguimiento y evolución de distintos tratamientos, diferentes facturas cuya importe total asciende a 3.615,83 € y un informe de valoración del daño.

**4.** Mediante oficios de 15 de mayo de 2023, el Jefe del Servicio instructor solicita informe a los Servicios de Conservación y Explotación de Carreteras y de Estudios y Seguridad Vial.

**5.** El día 15 de mayo de 2023, el Servicio de Estudios y Seguridad Vial remite al Servicio instructor los “aforos de tráfico” de la AS-17 en el punto kilométrico 10,700 correspondientes al año 2022, que arrojan una intensidad de tráfico de 2.779 vehículos diarios.

**6.** Con la misma fecha, el Jefe del Servicio instructor pone en conocimiento de la compañía aseguradora de la Administración la presentación de la reclamación.

El día 23 de mayo de 2023, la entidad aseguradora se muestra parte en el expediente.

Mediante oficio de 29 de mayo de 2023, el Jefe del Servicio instructor le traslada una copia de lo actuado en el procedimiento.

**7.** Con fecha 9 de junio de 2023 emite informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con el conforme del Jefe de la Sección de Conservación de la Zona Central y el visto bueno del Jefe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras. En él señala que, “según la información facilitada por el celador de la zona (...), el personal de la brigada del Área del Servicio de Conservación no tuvo conocimiento del supuesto accidente el día 16 de agosto de 2021 (...). Afirma que esta carretera tiene un “buen estado del firme en general, aunque presentaba en 2021 algunos asentamientos entre los puntos kilométricos 11 al 14”, precisando que “los asentamiento entre los puntos 11 al 14 fueron reparados con extendido de aglomerado en caliente en febrero de 2022”.

Manifiesta que “no existían señales adicionales en la zona” ni “se realizaron recorridos de vigilancia el día 16 de agosto de 2021 por tratarse de festivo, ni el día anterior, por el personal del Servicio en la carretera afectada”.

Adjunta un informe de la Unidad de Vigilancia correspondiente en el que se indica que en el p. k. 14,1 la visibilidad es de 44 metros en sentido ascendente y superior a 100 m en sentido descendente, y que el ancho de la calzada es de 6,80 m en un tramo recto después de curva a la derecha.

**8.** Mediante oficio notificado a la interesada el 27 de junio de 2023, el Jefe del Servicio instructor le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándole un enlace para acceder electrónicamente al expediente.

**9.** El día 28 de junio de 2023, el representante de la interesada presenta un escrito de alegaciones en el que se reafirma en todos los términos de la reclamación. Alega al efecto que “tras el informe aportado por el Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras se reconoce que se realizaron labores de bacheo de la zona entre los meses de julio y agosto de 2021 sin poder precisar exactamente el momento de esta labor, aunque en febrero de 2022 se repararon los baches existentes en el lugar del siniestro, que como se puede apreciar fue *a posteriori* del accidente acaecido, en concreto el 16 de agosto de 2021”, reseñándose además en dicho informe que “por motivos festivos no se hicieron las tareas de vigilancia necesarias”.

**10.** Con fecha 28 de septiembre de 2023, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al “no tener el daño sufrido carácter antijurídico y ante la falta de acreditación de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños presuntamente sufridos por la reclamante”.

**11.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de noviembre de 2023, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm. .... de la Consejería de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

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

**ÚNICA.-** A tenor de la documentación incorporada al expediente, nos encontramos ante una reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por un letrado que afirma actuar en “nombre y representación” de la interesada, por los daños sufridos por esta en un accidente ocurrido, alrededor de las 11:30 horas del día 16 de agosto de 2021, a la altura del punto kilométrico 14,1 de la AS-17. Del relato de hechos en los que se basa la reclamación se deduce que el accidente habría sido provocado por la existencia de una “grieta” en la calzada que carecía de señalización de advertencia del peligro que dicho desperfecto suponía.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es evidente que estaría la perjudicada activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se habría visto directamente afectada por los hechos que la motivan, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto, a tenor de lo establecido 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, observamos que la documentación incorporada al expediente remitido no acredita la representación alegada por el letrado que firma la reclamación en nombre de la perjudicada. Al respecto, este Consejo ya ha señalado en reiteradas ocasiones (entre otras, Dictamen Núm. 239/2023) que determinados actos de los interesados, como la presentación de la reclamación, la fijación de la petición indemnizatoria o el acceso al expediente -por contener datos personales-, requieren que se acredite la representación, bien a través de poder notarial, bien confiriéndola ante el funcionario correspondiente -*apud acta*-, o bien al amparo del artículo 5.7 de la LPAC.

Suponiendo lo anterior una irregularidad en la tramitación, si bien en todo caso subsanable de manera relativamente sencilla, concurre en el procedimiento que nos ocupa una segunda que al ser de mayor alcance imposibilita nuestro pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión sometida a dictamen.

En lo que atañe a la instrucción del procedimiento, ha de insistirse en que su finalidad no es otra que la de proporcionar al órgano competente para resolver los elementos de juicio imprescindibles para dictar una resolución acertada, debiendo darse cumplimiento a lo establecido en el artículo 75 de la LPAC. Así, la tramitación debe integrar la aportación de elementos de decisión, tanto por el propio órgano instructor como por otros órganos administrativos, mediante la incorporación de informes, preceptivos o necesarios, todo ello sin perjuicio de la actividad probatoria que corresponde desplegar a la persona interesada, sobre quien pesa la carga de la prueba, de modo que al término de la instrucción estén claros tanto los hechos y las circunstancias en que se produjo el daño que da lugar a la reclamación como los fundamentos con arreglo a los cuales habrá de pronunciarse la resolución.

En el caso que nos ocupa, la única referencia -que no prueba- al accidente supuestamente sufrido por la reclamante en la mañana del 16 de agosto de 2021 a la altura del punto kilométrico 14,1 de la AS-17 -siniestro del que los servicios encargados de la conservación y mantenimiento de la Red de Carreteras del Principado de Asturias no tuvieron conocimiento- la encontramos en el escrito con el que se da inicio al procedimiento -insistimos, suscrito por un letrado que no acredita la representación con la que actúa-, en el que se alude a un supuesto atestado elaborado por la Guardia Civil que tampoco figura incorporado al expediente remitido, y en el que también supuestamente los agentes habrían dejado establecido que "la causa del accidente es el mal (estado) de la calzada".

En estas condiciones, a la vista de la documentación obrante en el expediente y la prueba practicada, este Consejo estima que no dispone de los elementos de juicio precisos para establecer el relato fáctico en el que se basa la reclamación; por ello, consideramos necesario que por los órganos encargados

de la instrucción del procedimiento se proceda a la apertura de un período de prueba a tal efecto en los términos de lo establecido en el artículo 77.2 de la LPAC.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no es posible un pronunciamiento sobre el fondo de la consulta formulada, y que debe retrotraerse el procedimiento dictando resolución en la que se acuerde la apertura de un período de prueba en los términos que hemos dejado expuesto, tras lo cual y la práctica de nuevo trámite de audiencia si ello resultara necesario a la luz de las pruebas presentadas, y una vez formulada nueva propuesta de resolución, habrá de recabarse de este Consejo el preceptivo dictamen.”

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

Gijón, a .....

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.