

Expediente Núm. 212/2008  
Dictamen Núm. 3/2010

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*  
*Jiménez Blanco, Pilar*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 14 de enero de 2010, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 16 de octubre de 2008, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por ....., por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un accidente de circulación en una carretera autonómica.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de marzo de 2007, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito, dirigido a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, en el que se formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios derivados de un accidente de circulación, que se atribuye al mal estado de la carretera.

En el referido escrito relata el accidente sufrido por un vehículo articulado que arrastraba una plataforma el día 26 de julio de 2006, “en torno a las 10:30 horas de ese día, a la altura del p. k. 5.300 de la carretera AS-326 (Tabaza-Tremañes) (...) a consecuencia del mal estado de conservación de la carretera, al estar el firme de la misma gastado, con rugosidades y con manchas de combustible tipo gasoil que conjuntamente con el agua de la lluvia hacían que la vía se encontrara deslizante, hicieron que el conductor del vehículo (...) perdiera el control del mismo, zigzagueando de un lado a otro de la calzada, hasta que finalmente se salió de la cuneta hacia el margen izquierdo, causando lesiones al conductor y daños en el vehículo”.

Solicita una indemnización por importe de cincuenta y tres mil cuarenta y tres euros con cuarenta y seis céntimos (53.043,46 €), que desglosa en los siguientes conceptos: reparación del vehículo, 36.110,52 €; reparación de la plataforma, 6.932,94 €; y daños ocasionados como consecuencia de la paralización del vehículo, 10.000 €.

Adjunta copias del atestado levantado por la Guardia Civil, del disco tacógrafo y de las facturas de reparación del vehículo y de la plataforma.

**2.** Con fecha 16 de noviembre de 2007, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda solicita informe, en relación con los hechos denunciados, a los Servicios de Explotación y de Conservación y Seguridad Vial, ambos dependientes de la Dirección General de Carreteras.

**3.** Mediante escrito notificado a la interesada el día 21 de noviembre de 2007, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales le comunica la fecha en que la reclamación ha tenido entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias, la normas del procedimiento con arreglo al cual se tramitará y la necesidad de que acredite la representación con la que actúa, concediéndole un plazo de diez para la subsanación y advirtiéndole que, de no hacerlo, se le tendrá por desistido de su petición. Con fecha 3 de diciembre de 2007, la

reclamante presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias la acreditación de la representación, adjuntando la copia de un poder notarial otorgado a su favor con fecha 15 de septiembre de 2004.

4. Con fecha 4 de diciembre de 2007, el Vigilante de Carreteras, con la conformidad del Ingeniero Técnico, realiza un informe en el que, señala que el firme se encuentra "rugoso y bacheado", con una calidad "deficiente en general", aunque "no se aprecian baches". También indica que recorrió la carretera en cuestión los días "23 y 23 (*sic*) julio, no apreciándose anomalías reseñables". Acompaña diversas fotografías y croquis del lugar.

5. El día 26 de diciembre de 2007, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora notifica a la reclamante dos escritos. En el primero le comunica la fecha de recepción de su solicitud y los efectos del silencio administrativo, indicándole que, "bien con esta fecha, o bien con ocasión del eventual requerimiento de presentación de documentos o subsanación de defectos advertidos en el escrito de reclamación inicial (...), se ha solicitado informe de carácter preceptivo al Servicio/s cuyo funcionamiento pueda haber causado la presunta lesión indemnizable, suspendiéndose el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento durante un mes a contar desde la presente notificación, en los términos que prevé el (artículo 42.5.c) de la LRJPAC), y levantándose dicha suspensión ope legis transcurrido dicho plazo por mor del precitado" artículo 10 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial. En el segundo, le requiere para que aporte, en un plazo de 10 días, copia de los siguientes documentos: permiso de conducción (carné de conducir), permiso de circulación del vehículo afectado para acreditar su titularidad, tarjeta de la inspección técnica de vehículos, recibo del seguro en vigor en la fecha en que se produjo el siniestro, certificación de la compañía o mutualidad de seguros en la que conste que no ha sido indemnizado ni va a serlo como consecuencia del citado accidente y contrato de seguro (póliza), "entendiéndose suspendido el

plazo legal para resolver por el tiempo que medie entre la notificación de este requerimiento y su efectivo cumplimiento, o, en su defecto, durante el transcurso del plazo concedido”, y se le advierte de que “si transcurrido dicho plazo no se cumplimenta el requerimiento efectuado podrá acordarse (...) la caducidad del procedimiento, una vez transcurridos tres meses desde el vencimiento del referido plazo”.

Los documentos solicitados son aportados por la reclamante el día 4 de enero de 2008.

**6.** Con fecha 9 de abril de 2008, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Servicio de Conservación remite al órgano instructor el informe sobre el accidente elaborado el día 27 de abril de 2007. En él se indica que “la calzada presenta un pavimento desgastado, aunque sin una situación excepcional que pudiera ser la causante del accidente, cuyas causas creemos que se reflejan con total precisión en el folio 5 del atestado” de la Guardia Civil.

**7.** Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado a la interesada el día 23 de mayo de 2008, éste no comparece ni formula alegaciones.

**8.** Con fecha 3 de octubre de 2008, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, ya que “en el propio atestado de la Guardia Civil se señala como causa eficiente del accidente (...) no adecuar la velocidad a las circunstancias de la vía (...); circunstancias que si el conductor del vehículo hubiera tenido en cuenta (...) le habrían llevado a circular a una velocidad más reducida y prudente, habiendo evitado con ello la pérdida de control de su vehículo y con ello el accidente”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de octubre de 2008, registrado de entrada el día 21 del mismo mes, 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 Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda, cuyo original adjunta.

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 del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), está la mercantil 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, pudiendo actuar a través de representante con poder bastante al efecto.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

**TERCERA.-** En cuanto al plazo de prescripción e artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse 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 15 de marzo de 2007, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen (el accidente de circulación) el día 26 de julio de 2006, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

**CUARTA.-** El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

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

Sin embargo, y aunque la duración de la suspensión no sea ya relevante a efectos del cumplimiento del plazo del presente procedimiento, hemos de reparar en que la comunicada a la reclamante no reúne los requisitos exigidos en el artículo 42.5 de la LRJPAC para que sea efectiva. Según el citado precepto, "El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: a) Cuando deba requerirse a cualquier interesado para la subsanación y la aportación de documentos y otros elementos de juicio necesarios, por el tiempo que medien entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, el transcurso del plazo concedido (...). c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos". Es decir, se permite la suspensión durante el tiempo que discurra efectivamente

entre el requerimiento de subsanación de defectos y aportación de documentos y su cumplimiento, o el transcurso del plazo concedido, y también entre la petición y la recepción del informe, y a tal fin exige que se comunique a los interesados tanto la fecha de petición como la de recepción de aquél.

En este caso, se comunica a la interesada que, de conformidad con lo establecido en el artículo 42.5.a), se entiende “suspendido el plazo legal para resolver por el tiempo que medie entre la notificación de este requerimiento y su efectivo cumplimiento o, en su defecto, durante el transcurso del plazo concedido” y que “bien con esta fecha, o bien con ocasión del eventual requerimiento de presentación de documentos o subsanación de defectos advertidos en el escrito de reclamación inicial (...), se ha solicitado informe de carácter preceptivo al Servicio/s (...), suspendiéndose el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento durante un mes a contar desde la presente notificación, en los términos que prevé el artículo (42.5, letra c), de la LRJPAC), y levantándose dicha suspensión ope legis transcurrido dicho plazo por mor del precitado” artículo 10 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

Las expresadas comunicaciones, incumple lo establecido en el ya citado artículo 42.5 de la LRJPAC, sin encontrar amparo en el artículo 75.1 de la misma Ley. En primer lugar, las efectuadas a la reclamante vienen a presentar la suspensión como una consecuencia obligada por el requerimiento o la petición de informe al Servicio afectado, cuando, de conformidad con el primero de aquellos preceptos, la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento es potestativa y, para que pueda operar, debe adoptarse una decisión expresa en tal sentido por el órgano competente. En segundo lugar, se advierte de suspensión por toda futura -y eventual- petición de informe al Servicio correspondiente, lo cual supone un incumplimiento de la exigencia legal de comunicar de modo efectivo a los interesados la fecha cierta de la petición de informe en el caso de que haya de suspenderse el plazo, y olvida la limitación de que, para acordar la suspensión, el informe ha de ser preceptivo y, además, determinante (lo que no puede afirmarse *a priori* de cualquiera que

se solicite adicionalmente “con ocasión del eventual requerimiento de presentación de documentos o subsanación de defectos advertidos en el escrito de reclamación inicial”, como consta en la comunicación que analizamos). En tercer lugar, se identifica de forma errónea la fecha de inicio de la suspensión, que no podrá ser la de “la presente notificación”, sino la de petición del informe de las características expresadas. Por último, debemos destacar el incumplimiento legal en que incurre la información dada a la reclamante según la cual el plazo máximo legal para resolver el procedimiento se suspende durante un mes y que dicha suspensión finaliza “*ope legis* transcurrido dicho plazo por mor del precitado” artículo 10 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Sobre el particular, es preciso señalar que el referido precepto prevé que el órgano instructor puede ampliar hasta un mes el plazo a otorgar -que ordinariamente será de diez días- para la emisión del informe que recabe. Esta previsión legal no permite establecer dicho periodo como de suspensión del plazo máximo del procedimiento, ni admite o ampara un criterio por el que se considere finalizado el periodo de suspensión *ope legis* por su mero transcurso.

El artículo 42.5.c) de la LRJPAC establece el tiempo de la suspensión, en su caso, fijando su inicio en el momento de la petición del informe (que deberá ser debidamente comunicada a la persona o personas interesadas) y su final en el día de la recepción (que, igualmente, habrá de comunicarse a las mismas), con el límite máximo de tres meses. De acuerdo con esta regla del procedimiento administrativo común legalmente establecido, la conclusión del lapso temporal de la suspensión dependerá de una fecha incierta en el momento de acordarse aquélla y no del plazo máximo del que disponga el órgano informante para la emisión de su informe, con la única salvedad de su limitación por ley a tres meses. De este modo, no puede operar la suspensión en los términos en los que ha sido comunicada, porque el informe del Servicio responsable puede ser recabado, emitido y recibido por el órgano instructor en un plazo inferior al de un mes, en cuyo caso la suspensión deberá finalizar antes del vencimiento del mes, y, en el supuesto de que la emisión y recepción

se efectúe más allá de este plazo (hasta tres meses, como máximo), la suspensión podrá finalizar después de dicho vencimiento. En este sentido, hemos de recordar que, tratándose de un informe que deba conceptuarse como preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento, su no emisión en el plazo establecido puede ocasionar la paralización de las actuaciones, al ser posible, a tenor de lo establecido en el artículo 83.3 de la LRJPAC, interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Finalmente, se aprecia 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 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

**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 139 de la LRJPAC 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. 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 141 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”.

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.-** La mercantil reclamante imputa a la Administración los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente ocurrido en una carretera autonómica, accidente que se habría producido “a consecuencia del mal estado de conservación de la carretera, al estar el firme de la misma gastado, con rugosidades, y con manchas de combustible tipo gasoil que conjuntamente con el agua de la lluvia hacían que la vía se encontrara deslizante”. La realidad del accidente y la existencia de daños materiales en el camión que lo sufrió no son objeto de controversia, puesto que figuran en el atestado de la Guardia Civil levantado al efecto y en las dos facturas correspondientes a la reparación de la cabeza tractora y del remolque, aportadas por la reclamante.

Por tanto, acreditado un daño, y con independencia de la cuantificación concreta del mismo, que habremos de analizar, en su caso, más adelante,

hemos de comenzar por manifestar que el hecho de que ocurra un daño con ocasión de la utilización de una vía pública, en este caso de la carretera AS-326, titularidad del Principado de Asturias, no implica de modo automático que el mismo deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si aquél ha sido producido como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación inmediata de causa a efecto, y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. En particular, hemos de examinar las circunstancias en las que se produce el siniestro cuyo resarcimiento se pretende, y si el mismo resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público.

Al respecto, hemos de recordar que, en aplicación del artículo 57 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, corresponde “al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”.

La mercantil perjudicada afirma en su reclamación que el siniestro fue debido, entre otras razones, al deficiente estado de conservación de la vía, y a la existencia de manchas “tipo” gasoil. Los informes incorporados al expediente por la Administración autonómica vienen a señalar que el firme presenta una “calidad (...) deficiente en general”, aunque sin llegar a “una situación excepcional que pudiera ser la causante del accidente”; descripción que, en líneas generales, resulta coincidente con la que realiza la Guardia Civil de Tráfico en el atestado instruido con motivo de aquél. Sin embargo, el atestado realizado, adjuntado al procedimiento por la propia mercantil reclamante, no atribuye la causa del accidente al estado de la vía, sino a una imprudencia del conductor del vehículo. En efecto, en su apartado “descripción del accidente y causas del mismo”, indica el instructor que el vehículo circulaba “por la carretera AS-326” y que “se aprecia como causa eficiente del accidente una infracción del art. 45 del vigente R.G.C., al no adecuar la velocidad a las circunstancias: ‘estado de la vía, mojada y firme irregular gastado’, día nublado

y lloviznando, tramo curvo y trazado descendente. Es de hacer constar que por el citado tramo habían circulado con antelación otros vehículos de la tercera categoría, por tratarse de una carretera transitada habitualmente por este tipo de vehículos, lo que origina el mal estado del firme con exceso de bombeo y con zonas bacheadas”.

De ello se desprende que la conducta del conductor del vehículo articulado resultó determinante en la producción del daño, pues a todo aquél que conduce le compete el cumplimiento de los deberes establecidos en el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, ya mencionado, y en el Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo de la Ley citada, debiendo hacerlo con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, quedando terminantemente prohibido conducir de modo negligente o temerario (artículos 9.2 de la Ley y 3 del Reglamento), siendo especialmente relevante en este supuesto la velocidad a la que circulaba el vehículo, ya que todo conductor está obligado a 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 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 (artículos 19.1 de la Ley y 45 del Reglamento).

Dado que, sobre las circunstancias determinantes del accidente, no se ha aportado más prueba que la descripción realizada por la fuerza instructora, este Consejo entiende que no ha quedado acreditado en modo alguno que el accidente se haya producido como consecuencia de las condiciones de mantenimiento de la vía pública, resultando probado, en cambio, que el mismo se debió a una conducción inadecuada, teniendo en cuenta las condiciones concretas del lugar y las atmosféricas que ya han quedado señaladas. Por ello,

no cabe apreciar nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público, lo que obliga a la desestimación de la reclamación formulada.

Esta conclusión hace innecesario el análisis de la cuantificación económica del daño alegado en la reclamación planteada.

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,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.