

Expediente Núm. 211/2008  
Dictamen Núm. 86/2010

**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 18 de marzo 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 sufridos en un accidente de circulación producido como consecuencia del mal estado de la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 5 de abril de 2004, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida a la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, “en exigencia de indemnización por el mal funcionamiento de los servicios públicos”.

El interesado manifiesta que el día 18 de diciembre de 2002, “cuando circulaba (...) por la carretera autonómica AS-22, a la altura del punto kilométrico 3,950, sufrió un accidente al patinar el ciclomotor sobre la superficie del asfalto” y que, a consecuencia de ello, “resultó con lesiones en el hombro derecho”.

Continúa relatando que se personaron en el lugar del siniestro los agentes de la Guardia Civil de Tráfico del Destacamento de Luarca, que redactaron el correspondiente atestado. En él se describe “el estado de la calzada y se informa de las posibles causas del accidente”, indicándose que “el pavimento de la calzada y de los arcenes es de aglomerado, encontrándose en muy mal estado de rodadura debido a que, como consecuencia de las obras de acondicionamiento y de nuevo trazado de la vía existen zonas con abundante tierra húmeda y barro, lo que dificulta considerablemente la circulación, sobre todo si se trata de vehículos de dos ruedas”. Y que, “a juicio de la fuerza instructora, las causas del accidente pudieran estar determinadas por el mal estado de rodadura en que se encuentra el pavimento de la calzada, ya que existen zonas que resultan casi impracticables”.

Sostiene el reclamante que el accidente se ha debido “a una clara negligencia de la Administración (...), por no adoptar las medidas oportunas para mantener la carretera en unas condiciones aceptables para la circulación”, y que el perjuicio se concreta en “el daño corporal que sufrió (...) y los gastos que precisó para su curación y rehabilitación, indemnización y gastos que oportunamente se probarán”, por lo que solicita que se estime su petición.

**2.** Mediante escritos de 10 de noviembre de 2004, el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico I de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras (en adelante Consejería instructora) solicita a los Servicios de Conservación y Seguridad Vial y de Explotación, ambos de la Dirección General de Carreteras, un informe en el que conste “si el personal del Servicio correspondiente tuvo conocimiento del accidente (...), concretando, en su caso, las actuaciones practicadas y causa del mismo (...)”. Croquis del lugar

donde supuestamente se produjo (...), indicando la visibilidad que existe en ambos sentidos de marcha en el citado tramo de carretera (...). Tipo de señalización existente (...). La calidad del firme en esa zona de la calzada y si existen o no los baches que se afirman (...). Cualquier otro dato que sirva para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa”.

Con la misma fecha, solicita al Destacamento de Luarca de la Guardia Civil una copia de las diligencias instruidas, a fin de determinar si “se personó en el lugar de los hechos para verificar que efectivamente se produjeron (...) y si el vehículo aún se encontraba en el lugar del accidente a la llegada de la fuerza instructora”.

**3.** El día 18 de noviembre de 2004, se notifica al reclamante un escrito del Jefe de la Sección de Régimen Jurídico I de la Consejería instructora en el que se le requiere para que aporte diversa documentación, con suspensión del plazo 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”, apercibiéndole de que si no se cumplimenta “podrá acordarse (...) la caducidad del procedimiento una vez transcurridos tres meses desde el vencimiento del referido plazo”.

**4.** Mediante oficio del Alférez Jefe del Destacamento de Luarca, de 22 de noviembre de 2004, se comunica a la Consejería instructora que con motivo del referido accidente de circulación se instruyeron las oportunas diligencias. Igualmente, se especifica que el mismo ocurrió a las 16:45 horas del día 18 de diciembre de 2002, en el punto kilométrico 3,950 de la carretera AS-22 (Vegadeo-Boal) y “que, a la llegada de la fuerza instructora (...), el ciclomotor implicado se encontraba” en el lugar de los hechos. Finaliza su escrito señalando que “el atestado fue entregado en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Castropol”.

5. Con fecha 30 de noviembre de 2004, el reclamante presenta en una oficina de correos la siguiente documentación: fotocopia del permiso de conducir, licencia de circulación, certificado de características técnicas del ciclomotor accidentado y póliza y recibo del seguro del mismo vehículo, en vigor desde el día 3 de febrero de 2004 hasta el 3 de febrero de 2005.

El día 13 de diciembre de 2004, presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un certificado de la compañía aseguradora en el que consta que el reclamante “no ha sido indemnizado ni va a serlo, pues carece de cobertura alguna en la póliza en la fecha” del accidente.

6. Con fecha 2 de diciembre de 2004, el titular de la Unidad de Vigilancia nº 15 del Servicio de Explotación, con el visto bueno del Ingeniero Técnico de Obras Públicas, afirma que la Unidad no tuvo conocimiento del accidente. Describe el lugar del siniestro como un tramo curvo, con riego asfáltico y no se aprecian baches, siendo el ancho de la calzada de 5 metros. Añade que, dado que la carretera se encontraba en obras en la fecha accidenten que se indica que ocurrió, desconoce la señalización existente en aquel momento.

7. El día 22 de diciembre de 2004, el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico I de la Consejería instructora notifica al interesado la fecha de recepción de su reclamación en el referido Servicio y de inicio del procedimiento, así como el plazo de resolución y los efectos del silencio administrativo.

8. Con fecha 23 de noviembre de 2006, el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico I de la Consejería instructora solicita al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 1 de Castropol una copia de las diligencias instruidas por la Guardia Civil con motivo de los hechos denunciados.

9. El día 24 de noviembre de 2006, el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico I reitera el informe solicitado al Servicio de Conservación y Seguridad Vial de la Dirección General de Carreteras.

**10.** Con fecha 11 de diciembre de 2006, el Juzgado de Instrucción Nº 1 de Castropol remite a la Consejería instructora una copia del expediente relativo al juicio de faltas tramitado con ocasión de estos hechos. En él figuran, entre otros, los siguientes documentos: a) Parte al Juzgado de Guardia, remitido el día 19 de diciembre de 2002 por el Hospital ....., en el que se indica que el ahora reclamante ingresó en dicho hospital el día 18 del mismo mes por accidente de tráfico, presentado “luxación hombro D”. b) Diligencias instruidas por el Destacamento de Luarca de la Guardia Civil por “accidente de circulación con el resultado de una persona herida y supuesta falta contra el orden público (carencia de seguro obligatorio)”. En la diligencia de inspección ocular, en el apartado relativo a las características de la calzada, consta que la visibilidad “es reducida en ambos sentidos de circulación, debido a la configuración del terreno y a la existencia de viviendas en los márgenes de la carretera (...). El accidente se produjo siendo pleno día, con el cielo cubierto (...). El pavimento de la calzada y de los arcenes es de aglomerado, encontrándose en muy mal estado de rodadura debido a que, como consecuencia de las obras de acondicionamiento y de nuevo trazado de la vía, existen zonas con abundante tierra húmeda y barro, lo que dificulta considerablemente la circulación, sobre todo si se trata de vehículos de dos ruedas”. En cuanto a la señalización vertical, se indica que “existen las siguientes circunstanciales por obras (fondo naranja): peligro: obras; peligro: escalón lateral; peligro: pavimento deslizante; peligro: estrechamiento; y varias de peligro no determinado. Todas estas señales están colocadas desde el inicio de la carretera en Vegadeo y se repiten varias veces a lo largo de los 3,950 km que hay hasta el lugar del accidente”. En la diligencia de informe se expone que, “a juicio de la fuerza instructora, las causas del accidente pudieran estar determinadas por el mal estado de rodadura en que se encuentra el pavimento de la calzada, ya que existen zonas que resultan casi impracticables. Por otro lado, el hecho del mal estado de la calzada no debería ser ajeno al conductor del vehículo de dos ruedas, ya que

existe abundante señalización, que así lo indica, desde el propio inicio de la carretera en Vegadeo”.

**11.** Mediante escrito de 5 de febrero de 2007, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora comunica al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

**12.** El día 19 de febrero de 2007, presenta éste en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que concluye que han quedado acreditados los hechos que sostienen su reclamación, es decir, que el accidente se produce por una falta de conservación o deficiente vigilancia de las obras de la calzada por la que circulaba. Manifiesta que, “a consecuencia del accidente, ha sufrido importantes daños personales, ya que ha tardado 330 días en curar sus lesiones”, que le han producido “secuelas valoradas en 12 puntos”, a lo que han de añadirse diversos “gastos (...) por importe de 2.496 €, ya que se vio obligado por las lesiones que padecía a utilizar los servicios de taxi para asistir” a rehabilitación. Adjunta copia de un informe médico privado relativo a la valoración de las lesiones, fechado el 20 de abril de 2005, y de varias facturas por servicios de taxi.

**13.** Con fecha 7 de octubre de 2008, el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico I de la Consejería instructora elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Considera que “resultan de especial trascendencia las particulares circunstancias en que se encontraba la vía pública (durante la ejecución de obras de acondicionamiento y mejora de la misma) y más aún que tales circunstancias se encontraban (como se recoge expresamente en el atestado de la Guardia Civil) debidamente señalizadas” y sostiene que “de las obligaciones que, para la Administración titular de la vía, se establecen en el artículo 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico no se deriva que no se

puedan arreglar las carreteras, aunque de ello resulten transitoriamente obstáculos a la circulación, ni tampoco exigir que se cierren por completo al tráfico durante los arreglos, siendo suficiente con colocar señales que, avisando a los conductores del peligro, permitan adecuar su circulación a las circunstancias de la vía". Concluye que en el presente caso se adoptaron "todas las medidas pertinentes" para evitar el daño, es decir, la correspondiente señalización, "no pudiendo por ello responsabilizar a la Administración por los daños que se han producido".

**14.** 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 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.

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

**TERCERA.-** 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, 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.

**CUARTA.-** 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 concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) que la acción se ejercite en plazo; b) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; c) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y d) que no sea producto de fuerza mayor.

**QUINTA.-** De conformidad con estos requisitos, procede analizar como cuestión previa si la reclamación ha sido presentada o no dentro del plazo establecido al efecto.

El 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”.

Debemos señalar que corresponde al reclamante la prueba de todos los hechos constitutivos de la obligación cuya existencia alega. En particular, tiene la carga de acreditar la fecha de alta médica y de estabilización de las secuelas cuya indemnización solicita.

En el caso ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 5 de abril de 2004, habiendo tenido lugar el accidente de circulación del que trae origen el día 18 de diciembre de 2002, por lo que ha sido formulada una vez transcurrido el plazo de un año desde que se produjo el hecho lesivo. El interesado alega un periodo de curación de sus lesiones de 330 días, tras el cual le quedaron secuelas, aunque no aporta ningún informe derivado de la asistencia sanitaria recibida tras el accidente en el que conste la fecha en que fue dado de alta; únicamente adjunta un informe médico privado relativo a la valoración del daño, lo que no es bastante para tener por ciertos los extremos alegados. En consecuencia, debemos concluir que la reclamación está prescrita.

Esta circunstancia haría innecesario examinar el objeto de la reclamación. Sin embargo, aun analizando el fondo de la cuestión planteada, nuestro dictamen habría de ser igualmente contrario al reconocimiento de la responsabilidad patrimonial.

La realidad del hecho lesivo y de la luxación del hombro derecho tras el mismo han quedado acreditadas por su constancia en el atestado instruido por la Guardia Civil y por el informe del centro hospitalario dimanante de la atención recibida tras el accidente.

Ahora bien, el hecho de que ocurra un daño con ocasión de la utilización de una vía pública, en este caso de la carretera AS-22, 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 de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”.

El reclamante atribuye el accidente, que se produjo al resbalar el ciclomotor en el que circulaba, al mal estado en que se encontraba la carretera AS-22 por la realización de obras de acondicionamiento, lo cual consta en el atestado instruido por la Guardia Civil.

Sin embargo, también se refleja en éste que había en la vía abundante señalización circunstancial por obras, en concreto la de peligro por pavimento deslizante. Por ello, no podemos apreciar incumplimiento por la Administración del deber de mantener la vía en condiciones de seguridad para la circulación, toda vez que los riesgos existentes en la misma -de carácter transitorio y derivados de la ejecución de obras de acondicionamiento y de nuevo trazado de la vía- se hallaban correctamente señalizados a fin de que los usuarios adoptaran las debidas precauciones.

En definitiva, no podemos apreciar nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público viario de la Administración del Principado de Asturias.

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.