

Expediente Núm. 22/2017  
Dictamen Núm. 86/2017

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

*Fernández Pérez, Bernardo,*  
Presidente  
*García Gutiérrez, José María*  
*Zapico del Fueyo, Rosa María*  
*Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis*  
*Fernández Noval, Fernando Ramón*

Secretario General:  
*García Gallo, José Manuel*

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 30 de marzo de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 12 de enero de 2017 -registrada de entrada el día 17 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 como consecuencia de una caída de su bicicleta provocada por la presencia de manchas de gasoil en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 18 de mayo de 2012, un abogado, en nombre y representación del interesado, presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados del accidente sufrido el día 23 de julio de 2011 cuando “circulaba pilotando (su) bicicleta (...) por la carretera AS-267, en dirección a La Secada (...), km 6,3 (...) concejo de Sariego” y se precipitó sobre la calzada a causa de

“una mancha de gasoil que impregnaba la totalidad del carril derecho por el que transitaba”.

Expone que tras el siniestro “hubo de ser evacuado en ambulancia inicialmente al Centro de Salud ....., siendo atendido con posterioridad a causa de las laceraciones y traumatismos que presentaba en el Hospital ..... y controlado (...) en el centro de salud de su domicilio”, por lo que “permaneció totalmente incapacitado para su trabajo” hasta el 9 de agosto de 2011, “prolongándose la curación no impeditiva hasta el 1 de marzo de 2012, fecha en que se produce la estabilización lesional con secuelas estéticas”, por lo que reclama un montante de nueve mil ochocientos diez euros (9.810,00 €), resultante de aplicar el baremo de accidentes de circulación con el factor de corrección del 10% sobre el perjuicio estético, que valora “prudencialmente” en 4 puntos.

Refiere que la bicicleta “sufrió leves daños materiales cuyo importe se justificará oportunamente”.

Acompaña a la reclamación copias del informe de su centro de salud sobre el tratamiento y evolución en el que consta que, derivado por caída en bicicleta el día 26-07-2011, presenta “rozadura en flexura de codo izquierdo”, con la indicación al día siguiente de que se realiza cura y que “se curará en el domicilio porque no puede venir por trabajo”, y el “09-08-2011” el “alta” tras “cura según pauta”, y del informe de alta de Urgencias del Hospital ....., librado el mismo día de su ingreso el “06-08-2011” por “hematoma importante a nivel de tercio superior del muslo izquierdo” que se achaca a “caída de bicicleta hace 15 días”, con el diagnóstico de ese hematoma y la pauta de “pomada y vendaje compresivo” y “control” por su médico de Atención Primaria. Asimismo, adjunta copia del informe estadístico de la Dirección General de Tráfico en el que constata la realidad del accidente, ocurrido a las 17:00 horas en una vía “autonómica” convencional, con “buen tiempo”, en “fuerte descenso” y “utilizando casco” el accidentado (de 52 años), relatando los agentes instructores que “el ciclista (...) pierde el control al pasar por encima de unas manchas de gasoil que se hallaban en la totalidad del carril derecho por el cual

circulaba, cayendo en la calzada. De esta caída sufrió lesiones leves y fue evacuado al Centro de Salud ....., donde a la llegada de los instructores ya le habían dado el alta (...). El ciclista dice estar afiliado a la Federación Asturiana de Ciclismo”, que cuenta con el seguro que se identifica.

**2.** Mediante oficio notificado al representante del perjudicado el 12 de febrero de 2013, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente le comunica la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo, así como el nombramiento de instructor.

Igualmente, se le requiere para que aporte el documento nacional de identidad del reclamante, los partes médicos de baja y de alta y los “informes médicos acreditativos de los daños físicos que se reclaman, con expresión de los días de baja y si fueron o no impeditivos”, así como “certificado de no haber sido indemnizado por la aseguradora de la Federación de Ciclismo del Principado de Asturias”.

**3.** El día 18 de febrero de 2013, el representante del interesado presenta un escrito al que acompaña copia de su documento nacional de identidad y un certificado de que no ha sido indemnizado “con cargo a la póliza del Principado de Asturias”, manifestando que “se ha solicitado copia del historial médico que se aportará tan pronto sea posible”.

**4.** A solicitud de la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora, el día 25 de marzo de 2013 libra un informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con el conforme de la Jefa de la Sección de Conservación de la Zona Oriental. En él se constata que “el personal del Servicio de Conservación tuvo conocimiento del accidente mediante llamada del 112” y que “personados en el lugar del siniestro (...) se procedió a la limpieza de las manchas de gasoil (...). El ancho de la calzada en ese punto es de 7,00 metros (...). La visibilidad

(...) es (...) de 49,50 metros en el sentido a La Secada (...). Se desconocen las causas del vertido”.

Se acompaña otro informe, rubricado el 22 de marzo de 2013 por la “Unidad de Vigilancia N.º 3”, con el visto bueno del Capataz de Explotación de la Zona Oriental, en el que se indica que “esta unidad no ha recorrido la mencionada carretera ese día, ni el anterior ni posterior”.

Se adjuntan un croquis y una fotografía del lugar.

**5.** Evacuado el trámite de audiencia mediante oficio notificado al reclamante el 13 de julio de 2016, su representante comparece en las dependencias administrativas al día siguiente para examinar el expediente.

**6.** Con fecha 27 de septiembre de 2016, la Asesora Técnica de la Consejería instructora requiere nuevamente al perjudicado para que aporte los partes médicos de alta y baja o “informes médicos acreditativos de los daños físicos que se reclaman, con expresión de los días de baja y si fueron o no impeditivos”.

**7.** El día 25 de noviembre de 2016, el interesado presenta un escrito de alegaciones en el que identifica a un “testigo presencial de los hechos que podría, si se considera oportuno, prestar testimonio”, y afirma acompañar una “copia del historial médico facilitado”, adjuntándose únicamente los informes ya aportados con su escrito inicial.

**8.** Con fecha 2 de diciembre de 2016, la Asesora Técnica de la Consejería actuante elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio por “falta de nexo causal”, en cuanto que el accidente ocurre en una carretera comarcal en la que no resulta exigible un recorrido de vigilancia diario.

Asimismo, repara en que no se puede considerar acreditado que el daño alegado “se corresponda con un verdadero daño efectivo”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 12 de enero de 2017, 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, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital.

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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación del interesado registrada en la Administración del Principado de Asturias con fecha 18 de mayo de 2012, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la 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. Ahora bien, no se ha acreditado que el abogado que suscribe la reclamación en nombre del reclamante tenga facultades para ostentar la representación que dice ejercer. La expresada circunstancia sería suficiente para desestimar la reclamación, si bien, teniendo en cuenta que la Administración actuante no ha cuestionado en ningún momento la condición del representante, procede, en aplicación del principio de eficacia, reconocido en el artículo 103.1 de la Constitución y recogido en el artículo 3 de la LRJPAC, analizar el fondo de la cuestión controvertida. No obstante, si en el pronunciamiento se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, no cabría una estimación de la reclamación sin que esta, por el procedimiento legal oportuno, verifique dicha representación.

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, 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". En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 18 de mayo de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 23 de julio de 2011, 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 Responsabilidad Patrimonial.

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.

Se advierte, sin embargo, en relación con la necesaria acreditación de que no existe duplicidad indemnizatoria, que requerido el accidentado para que presente "certificado de no haber sido indemnizado por la aseguradora de la Federación de Ciclismo del Principado de Asturias" aporta únicamente uno expresivo de que no ha sido indemnizado "con cargo a la póliza del Principado de Asturias", lo que genera no pocas dudas a la vista del conjunto de las circunstancias, y en cualquier caso no alcanza a acreditar la ausencia de aquella otra compensación. Siendo el sentido de nuestro dictamen desestimatorio no procede, en aras al principio de economía procesal, la ordenación ahora de nuevas actuaciones, si bien ha de observarse que la Administración no puede, en estas condiciones, dictar resolución estimatoria sin que previamente constate que no se incurre en esa duplicidad.

Igualmente se aprecia, en lo que afecta al examen del testigo que tardíamente se propone en el escrito de alegaciones "si se considera oportuno", que se prescinde de todo pronunciamiento al respecto. Si bien es presumible que ello obedece a lo extemporáneo de la proposición y la irrelevancia del testimonio, por estimarse que están probadas las circunstancias del siniestro y que la declaración del testigo no puede incidir sobre los restantes elementos

sujetos a enjuiciamiento, ello no dispensa de la necesidad de explicitar -en la resolución definitiva- el motivo de inadmisión de la prueba solicitada, tal como deriva del artículo 80.3 de la LRJPAC. Observación esta que tiene la consideración de esencial a efectos de lo dispuesto en el artículo 3.6 de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, y en el artículo 6.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias.

Asimismo se repara en que se produce un retraso injustificado en la tramitación del procedimiento, pues transcurren más de tres años entre la recepción de los informes solicitados al Servicio de Conservación de Carreteras y la evacuación del trámite de audiencia, al que sigue irregularmente un requerimiento que -aparte de ser prescindible, por reiterativo- debió en su caso precederle. Como consecuencia de ello, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ampliamente 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.-** Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños derivados del accidente sufrido por un ciclista al caer sobre la calzada como consecuencia de una mancha de gasoil que se extendía sobre el carril por el que circulaba.

Queda acreditada la titularidad autonómica de la autovía en la que se produce el siniestro, la realidad de este y la presencia de la mancha de gasoil

que provoca el accidente, tal como se constata en el atestado instruido por los agentes de la Guardia Civil y en el librado por el Servicio de Conservación de Carreteras.

Sin embargo, lo actuado no deja constancia de la efectividad del daño sufrido. Al respecto, el interesado, sobre el que recae la carga de la prueba, no identifica ningún daño evaluable al margen del que subyace al *quantum* reclamado -por días improductivos, no improductivos y secuelas-, al tiempo que prescinde de aportar los justificantes de esos conceptos que desglosa, a pesar del requerimiento reiterado de la Administración. Esto es, por un lado, aunque del siniestro parece que habría de seguirse algún perjuicio, no se objetiva a lo largo de lo actuado ningún daño material, pues el reclamante se limita a afirmar -en su escrito inicial- que la bicicleta "sufrió leves daños materiales cuyo importe se justificará oportunamente", pero nada más aduce ni aporta al respecto, ni tampoco daños personales distintos de los "días improductivos, no improductivos y secuelas", ya que en el atestado de la fuerza pública se deja constancia de que el ciclista "sufrió lesiones leves y fue evacuado al Centro de Salud ....., donde a la llegada de los instructores ya le habían dado el alta", sin que se documente ni se infiera un daño distinto al que es objeto de reclamación explícita. Por otro lado, y en cuanto a este último, los informes médicos que el perjudicado aporta no avalan su realidad, pues no solo no permiten constatar los invocados días improductivos (18), no improductivos (181) y secuelas (perjuicio estético), sino que contrarían esa relación de daños, toda vez que en el informe del centro de salud se reseña -a fecha 28 de julio de 2011, cinco días después del accidente- que "se curará en el domicilio porque no puede venir por trabajo", mientras que él aduce que "permaneció totalmente incapacitado para su trabajo" hasta el 9 de agosto de 2011, y se objetiva únicamente una "rozadura en flexura del codo izquierdo" sin atisbo alguno de secuela; asimismo, en el informe del Servicio de Urgencias hospitalario se constata solo una asistencia puntual el día 6 de agosto de ese año por "hematoma importante a nivel de tercio superior del muslo izquierdo", lo que parece responder a otra causa. En estas condiciones, ante la caótica justificación del

daño sufrido por parte del reclamante, la documentación obrante en el expediente no alcanza a acreditar ningún daño resarcible -ni siquiera en concepto de días no improductivos-, constando en el expediente que se le pone de manifiesto esta circunstancia al perjudicado y que este desatiende el requerimiento dirigido a la aportación de la documentación justificativa (partes de alta y baja, como es común en estos casos, o "informes médicos acreditativos de los daños físicos que se reclaman, con expresión de los días de baja y si fueron o no improductivos"). Grotescamente, el interesado vuelve a traer al expediente, tras el segundo requerimiento, los mismos informes de la sanidad pública que contrarían lo manifestado en su escrito de reclamación, y prescinde deliberadamente de aportar los partes de alta y baja objeto de petición reiterada y explícita. En suma, ante dicha conducta errática no puede considerarse acreditado daño alguno, lo que conduce a la desestimación de la pretensión resarcitoria.

Sin perjuicio de lo anterior, hemos de observar que la titularidad pública de la vía no implica que todo accidente acaecido en ella deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si el mismo ha sido producido 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 57.1 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 (vigente en el momento del accidente), disponía 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 la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales"; obligación que reitera el también artículo 57.1 del ahora vigente 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, con idéntica redacción. En consecuencia, el titular de la vía está obligado al mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de

seguridad, lo que lleva aparejada la obligación de vigilancia de todos los elementos de la infraestructura. A este propósito, es doctrina reiterada de este Consejo que el estándar de funcionamiento exigible al servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, por lo que no se puede demandar del servicio de conservación de vías una retirada inmediata de cualquier obstáculo o vertido, pues sería inasumible o inabordable. Se acoge así 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 obstáculo en la calzada, siendo de esencia su entidad y el momento en que aparece sobre la misma. Igualmente, este Consejo viene reiterando que el cumplimiento de la obligación de adecuado mantenimiento de las vías públicas conlleva también el deber de vigilancia periódica de su estado de conservación, e incluso ha de generar, en situaciones de peligro conocido, la obligación de adoptar las medidas adecuadas con el propósito de evitar riesgos innecesarios. Sin embargo, no cabe exigir a la Administración que responda de inmediato ante cualquier anomalía en todo tiempo y lugar, ya que no es posible concebir el servicio público de vigilancia y limpieza como una prestación universal e instantánea. Por ello, la responsabilidad patrimonial de la Administración se genera si concurre una evidente y sustancial falta de vigilancia sobre las circunstancias de la vía o la desatención de un aviso sobre el peligro que presenta un obstáculo o vertido.

En el supuesto examinado no hay constancia de ningún aviso sobre la mancha de gasoil hasta que se desencadena el siniestro, y este tiene lugar en una carretera convencional (AS-267) calificada como “comarcal”, cuya densidad de tráfico no impone una intensidad en su vigilancia periódica que deba reputarse incumplida.

Tampoco puede obviarse que en el caso planteado, aunque se estimara probado un daño y un nexo causal, los perjuicios resarcibles distan de lo manifestado por el reclamante, pues solo se constata su sometimiento a unas curas puntuales, sin resquicio de secuelas o días impeditivos.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, una vez atendida la observación esencial contenida en el cuerpo del presente dictamen, 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,