

Dictamen Núm. 69/2023

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 23 de marzo de 2023, 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 29 de diciembre de 2022 -registrada de entrada el día 10 de enero de 2023-, 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 al introducir la rueda delantera de su bicicleta en un surco existente en la vía, de titularidad autonómica.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 19 de septiembre de 2017, el interesado presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de una caída mientras circulaba en bicicleta debido a las malas condiciones de la vía, de titularidad autonómica.

Expone que el día 28 de agosto de 2017, sobre las 11:00 horas, cuando circulaba en bicicleta por el arcén de la carretera AS-117, a la altura de,

“introduce la rueda delantera en un surco existente en el arcén, no visible, provocando el bloqueo” de la misma.

Señala que como consecuencia de ello sale “despedido (...) golpeándose la cabeza contra el pavimento, causándole lesiones personales y daños materiales”, por lo que es trasladado en un vehículo particular al Hospital “X”. Precisa que en el momento de formular la reclamación aún se encuentra a tratamiento en el Servicio de Traumatología del Hospital “Y” y en una clínica dental.

Afirma que el accidente también le ocasionó daños materiales, consistentes en “la pérdida de su ropa deportiva, así como de su casco (se rompió totalmente) y cuantiosos daños en su bicicleta (extremos que se acreditarán en la fase probatoria)”.

Solicita que “se indemnicen las lesiones sufridas” y se le reintegren “los daños materiales” derivados del siniestro.

Acompaña copia, entre otra, de la siguiente documentación: a) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital “X” de 28 de agosto de 2017, en el que figura como motivo de la consulta “politraumatizado”, reseñándose que acude “tras traumatismo accidental por caída en bicicleta (...), contusión frontal con pérdida de 3 dientes”. b) Informe estadístico de la Guardia Civil en el que consta que el accidente se produce en la carretera AS-17, de Avilés a Riaño, kilómetro 28,3, que había buena visibilidad, que el firme estaba seco y limpio y que la medida del arcén es de 1,50 a 2,49 m, reflejándose como factor concurrente en el percance “el estado o condición de la vía”. Se indica que “el accidente consiste en caída de ciclista en la calzada, al circular por el arcén en paralelo con otros ciclistas ocupando el lado exterior. Introduce la rueda delantera en un surco existente en el arcén, lo que produce el bloqueo de la rueda delantera y pérdida de control de la bicicleta, saliendo despedido por la parte delantera, golpeando la cabeza sobre el pavimento produciéndole diversos traumatismos”.

2. Mediante oficio de 16 de noviembre de 2017, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio

Ambiente solicita informe a los Servicios de Conservación y Explotación de Carreteras y de Planificación y Estudios.

3. El día 17 de noviembre de 2017, emite informe el Jefe de la Sección de Seguridad Vial sobre los siniestros producidos a causa de la presencia de obstáculos en la carretera.

4. Mediante oficio de 10 de abril de 2018, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora comunica al interesado la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará, el plazo de resolución y notificación del mismo y el sentido del silencio administrativo, concediéndole un plazo de 10 días para que aporte alegaciones y documentos y proponga las pruebas que estime pertinentes.

Con la misma fecha, le concede un plazo de 10 días para que acompañe un “certificado de la aseguradora del vehículo de que los daños objeto de esta reclamación no han sido ni serán indemnizados por la compañía./ Factura original de la reparación de la bicicleta y de los daños sufridos en la ropa y atuendo deportivos./ Cuantificación de los daños personales y materiales reclamados”.

5. El día 10 de abril de 2018, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora solicita al Destacamento de Oviedo de la Guardia Civil una “copia de las diligencias practicadas, y fotos si las hubiera, que permitan puntualización de los desperfectos de la ropa (...) del ciclista, así como del estado de la bicicleta (...), y determine si la Guardia Civil se personó en el lugar de los hechos para verificar que efectivamente se produjeron los (...) reclamados y si el vehículo aún se encontraba en el lugar del accidente”.

Obra incorporada al expediente a continuación una copia del informe estadístico remitido por el Comandante Jefe del Sector.

6. Con fecha 23 de abril de 2018, el interesado presenta un escrito en el que fija el *quantum* indemnizatorio en quince mil ciento setenta y cinco euros con noventa y nueve céntimos (15.175,99 €), que desglosa en los siguientes conceptos: gastos cirujano, 2.800 €; gastos dentista, 1.575 €; gastos bicicleta y ropa, 1.050 €; 10 días perjuicio moderado, 521,30; 63 días de perjuicio básico 1.894,72 €; 5 puntos de secuelas funcionales + pérdidas dentales, 3.765,90 €; 2 puntos de secuelas estéticas, 1.419,07 €, y perjuicio personal por intervención quirúrgica, 2.000 €, si bien la suma de todas estas partidas no alcanza la cuantía que se reclama.

Acompaña diversa documentación médica, diferentes informes de una clínica privada y facturas de una clínica dental, de pruebas médicas y de un establecimiento de material de ciclismo.

7. El día 2 de julio de 2019 suscribe un informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con la conformidad de la Jefa de la Sección de Conservación y Explotación de la Zona Oriental y el visto bueno del Jefe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras. En él se señala que el servicio no tuvo conocimiento del siniestro, y que “se desconoce cómo se encontraba el firme en el momento del accidente, actualmente se observa un arcén cuarteado y agrietado, que en la zona más deteriorada ha derivado en desprendimiento de la capa de rodadura. No se observan surcos, las grietas tienen una apertura máxima de 4 mm y el escalón máximo es de 3 cm”, precisando que “se realizó recorrido específico dicho día a las 9:00 h no observando ninguna incidencia”. El informe incluye diversas imágenes del lugar del percance.

Acompaña un informe elaborado por la Unidad de Vigilancia N.º 4 con fecha 21 de febrero de 2018 en el que se indica que el aglomerado se encuentra agrietado y con baches que se han rellenado con aglomerado en frío, observándose alguna pequeña zona sin cubrir. También adjunta el emitido por el Celador de Área de la Zona Oriental II el 28 de junio de 2019, que incorpora varias fotografías, y en el que se reseña que “con luz natural diurna y en condiciones climatológicas favorables el lugar del suceso (p. k. 28+300) se

puede apreciar con una anterioridad de al menos 80 metros, circulando en sentido ascendente hacia Riaño”.

8. Mediante oficio de 9 de julio de 2019, una Asesora Técnica del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora comunica al interesado la necesidad de incorporar al expediente una pericial médica de la compañía aseguradora de la Administración previo reconocimiento del reclamante, para lo que le solicita su conformidad y que devuelva cumplimentado el formulario que le traslada en el plazo de 10 días.

9. El día 22 de julio de 2019, el perjudicado presenta una factura y la autorización para la práctica de la prueba pericial médica firmada.

10. Obra en el expediente un informe de valoración de daños personales realizado por la entidad aseguradora de la Administración que determina una indemnización por 3 puntos de secuelas funcionales de 2.230,63 €, por 2 puntos de perjuicio estético 1.452,90 € y por 22 días de perjuicio moderado 1.183,82 €.

11. Mediante oficio de 4 de diciembre de 2019, la Asesora Técnica del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora comunica al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Con la misma fecha, lo requiere para que presente la ficha de acreedor debidamente cumplimentada y acompañada de una copia de su documento nacional de identidad.

12. El día 3 de enero de 2020, el perjudicado presenta un escrito en el que reitera su pretensión indemnizatoria y aporta la documentación requerida.

13. Con fecha 21 de noviembre de 2022, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio por “falta de nexo causal entre los daños producidos y el

servicio público de carreteras gestionado por la Administración del Principado de Asturias”.

14. En este estado de tramitación, mediante escrito de 29 de diciembre de 2022, 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 Medio Rural y Cohesión Territorial, adjuntando a tal fin copia autenticada 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.

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.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada como titular de la vía en la que se produce el percance por cuyos daños se reclama.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 19 de septiembre de 2017, habiendo tenido lugar el accidente del que trae causa el día 28 de agosto de ese mismo año, por lo que, al margen del momento de estabilización de las secuelas, 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 de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo se aprecia que, iniciado el procedimiento en el año 2017, a lo largo de su instrucción se producen varios períodos de paralización del mismo sin justificación aparente, de manera que 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 91.3 de la LPAC. Tal demora contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de celeridad, eficacia e impulso de oficio reconocidos expresamente en el artículo 71 de la LPAC e incumple el derecho a una buena administración que incluye la resolución de los expedientes en un plazo razonable (artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la

Unión Europea). No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 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 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 las lesiones padecidas por el interesado a causa de un accidente mientras circulaba en su bicicleta por la carretera AS-117, y que atribuye al mal estado de la vía.

El hecho de haber sufrido un percance que le provoca ciertas consecuencias dañosas queda acreditado con la documentación aportada y es asumido por la Administración.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con ocasión de la utilización de un servicio público, en este caso de una carretera de titularidad autonómica, no implica que con base en dicha titularidad todo accidente acaecido en ella deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si el mismo ha sido producido como consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, en una relación de causa a efecto, y para esto resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que dicho accidente se produjo.

En este caso, el reclamante se limita a indicar que el 28 de agosto de 2017, sobre las 11:00 horas, mientras conducía su bicicleta por la carretera AS-117, en el lugar identificado en el informe emitido por la Guardia Civil, “introduce la rueda delantera en un surco existente en el arcén, no visible, provocando el bloqueo de la rueda delantera”, lo que hace que salga despedido hacia delante; dato que se corresponde con la naturaleza del golpe que presenta

cuando es atendido en el centro hospitalario al que acude, donde se constata la pérdida de tres piezas dentales. Al margen de los informes médicos que aporta, sobre el accidente en sí solo acompaña como prueba una copia del informe emitido por los agentes de la Guardia Civil, que a los efectos que nos ocupa constata que el accidente se produjo en el arcén, por donde circulaba un grupo de ciclistas “en paralelo”, haciendo una descripción que coincide con las manifestaciones del reclamante y reseñando la buena visibilidad de la vía, que el firme estaba seco y sin obstáculos, y con indicación de que el estado de la vía es factor concurrente del accidente, pero sin describir cuál era ese estado.

Ocurrido el accidente el 28 de agosto de 2017, el informe emitido por la Unidad de Vigilancia está fechado el 21 de febrero de 2018, y en esa fecha ya no se aprecia, si existía, un surco en el asfalto en condiciones tales que pudiese bloquear una rueda de bicicleta. Sí señala, y muestra mediante diversas fotografías, que el lugar “se encuentra agrietado y con baches que se han rellenado con aglomerado en frío, observándose alguna pequeña zona sin cubrir”, sin que a la luz de las imágenes estas irregularidades en un arcén resulten destacables. En julio de 2019 el Ingeniero Técnico de Obras Públicas informa sobre el estado de la vía en ese instante, indicando que “se desconoce cómo se encontraba el firme en el momento del accidente, actualmente se observa un arcén cuarteado y agrietado, que en la zona más deteriorada ha derivado en desprendimiento de la capa de rodadura. No se observan surcos, las grietas tienen una apertura máxima de 4 mm, y el escalón máximo es de 3 cm”. Por otra parte, se constata que el día del percance se realizó un recorrido de reconocimiento a las 9:00 horas sin haberse observado incidencia alguna. Asimismo, el Celador de Área aclara que con luz natural diurna y en condiciones climatológicas favorables -como las concurrentes en el momento del suceso- el desperfecto en el arcén se puede apreciar con una anterioridad de al menos 80 metros”.

Con estos datos, el reclamante imputa el accidente a la Administración titular de la vía pública, pues a tenor de lo previsto en 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, corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, al tiempo que atañe al ciclista (como ya advertimos en los Dictámenes Núm. 112/2016 y 19/2022) la adopción de las precauciones necesarias en atención a las características y estado de la vía (artículo 21 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial), y en consideración también al riesgo que entraña el precario equilibrio de la circulación en bicicleta.

Planteada la cuestión en los términos expuestos este Consejo, a la vista de la documentación incorporada el expediente y recayendo la carga de la prueba sobre el reclamante, que no aporta imágenes ni descripción o medidas del surco causante de la caída, estima que en el contexto de un estándar razonable de mantenimiento de las vías públicas no ha quedado probado un incumplimiento por parte de la Administración de sus obligaciones de mantenimiento. En primer lugar, consta acreditada la práctica de actividades de revisión de la carretera, realizándose un reconocimiento de su estado el mismo día de los hechos sin que el personal advirtiese un estado de la misma que pudiese acarrear peligro para los usuarios. En segundo lugar, el alcance de los desperfectos que pudieran existir en el asfalto en la fecha del accidente no resulta acreditado y, dado que se llevó a cabo una revisión ese día y la buena visibilidad de la zona, cabe presumir que no reunían la entidad suficiente para imputar el resultado del percance a la Administración.

Asimismo, ha de tomarse en consideración que el ciclista circulaba en grupo ("en paralelo con otros ciclistas"), siendo el único accidentado, y por el arcén, apreciándose que el lugar que presentaba irregularidades podía percibirse a unos 80 metros, lo que debió permitir al interesado, obligado a circular con expresa atención a las circunstancias visibles y condiciones de la vía, a adoptar medidas para sortear las irregularidades.

En definitiva, este Consejo entiende que las consecuencias del accidente no resultan imputables a la Administración titular de la vía, dado que el reclamante no ha acreditado suficientemente la realidad y alcance del

desperfecto al que atribuye su caída, sin que, por otra parte, quepa excluir otros factores que pudieran influir en el nexo causal, toda vez que el ciclista conducía junto con otros en paralelo por el arcén y la zona que presentaba irregularidades en el pavimento era detectable a simple vista y fácilmente sorteable.

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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.