

Dictamen Núm. 157/2025

V O C A L E S :

Baquero Sánchez, Pablo
Presidente
Díaz García, Elena
Menéndez García, María Yovana
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Santiago González, Iván de

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 4 de septiembre de 2025, 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 16 de julio de 2025 -registrada de entrada el día 23 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias formulada por, por los daños derivados de una caída sufrida mientras circulaba en bicicleta por una carretera de titularidad autonómica.

De los antecedentes que obran en el expediente, resulta:

1. El día 10 de abril de 2025 el reclamante presenta, en una oficina de correos, una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería de Infraestructuras, Medio Ambiente y Cambio Climático por los daños padecidos como consecuencia de la caída sufrida mientras montaba en bicicleta, debido al mal estado de la calzada.

Expone que el 31 de octubre de 2024 “circulaba en bicicleta por la carretera AS-346 de titularidad autonómica cuando, pasado el punto kilométrico

3 -en sentido descendente y próximo al límite con el concejo de Ribadedeva-", sufre una caída "como consecuencia del mal estado de la calzada, tal y como consta en las fotografías adjuntas", entendiendo que "el siniestro se produce a causa de la existencia de baches en dicho punto". Indica que fue "auxiliado por el conductor del vehículo que (le) precedía en la carretera que, al observar la caída por el espejo retrovisor, detuvo su vehículo". Primeramente, es atendido en el Centro de Salud, de donde fue trasladado al Hospital y, después, a una clínica en Madrid, siendo intervenido quirúrgicamente el 4 de diciembre.

Fija el *quantum* indemnizatorio en ocho mil seiscientos cuarenta y ocho euros con sesenta y ocho céntimos (8.648,68 €) que desglosa en 6.450 euros (86 días x 75 euros -indemnización por pérdida temporal grave de calidad de vida), más 500 euros por intervención quirúrgica y 1.698,68 euros (2 puntos por 28 años de edad) por colocación de material de osteosíntesis.

Solicita, como medios de prueba, que se tome declaración al conductor que le auxilió el día de los hechos y que se recabe el informe clínico del centro de salud que le atendió en primer lugar. Acompaña su reclamación de informes médicos, partes de incapacidad laboral y fotografías.

El informe clínico de Urgencias del Hospital de 31 de octubre de 2024, señala el ingreso a las 19:41 horas y como motivo "caída de bicicleta"; alcanza el diagnóstico de fractura de tercio medio de clavícula derecha, luxación acromioclavicular y policontusiones. Consta la intervención quirúrgica realizada el día 4 de noviembre en una clínica de Madrid.

El parte médico de baja por incapacidad laboral señala como fecha de baja el 4 de noviembre de 2024 y de alta el 24 de enero de 2025.

2. Mediante oficios de 16 de abril de 2025, la Jefa de Sección del Servicio de Apoyo Administrativo de la Consejería de Movilidad, Cooperación Local y Gestión de Emergencias solicita informe al Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras y al de Estudios y Seguridad Vial.

En la misma fecha, suscribe la comunicación al reclamante del inicio de procedimiento, expresando la fecha de recepción de la reclamación en el

Servicio, las normas con arreglo a las cuales se tramitará el procedimiento y los plazos y efectos del silencio administrativo, además de señalarle que dispone de un plazo de diez días para aportar alegaciones y proponer las pruebas que estime convenientes.

3. El día 21 de abril de 2025, un Jefe de Sección del Servicio de Estudios y Seguridad Vial traslada los datos referidos a la carretera AS-346, en el tramo de interés (punto kilométrico de 1,000 a 5,000) sobre la intensidad de tráfico -que cifra en 246 vehículos al día durante el año 2010-, reflejando que “no se encontraron accidentes en la base de datos” entre el 1 de noviembre de 2021 al 31 de octubre de 2024.

4. Con fecha 2 de mayo de 2025, emite informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con el conforme de la Jefa de la Sección de Conservación de la Zona Oriental y el visto bueno del Jefe del Servicio de Conservación de Carreteras. En él señala que, “el personal del Servicio de Carreteras no tuvo conocimiento del supuesto accidente el día 31-10-2024 en el p. k. 3+000 de la carretera AS-346, La Franca-Los Cándanos”, que “en el entorno del punto kilométrico descrito presenta un buen estado, no existiendo presencia de baches u otras deformaciones superficiales en todo el ancho de calzada” y que “la vía no fue objeto de señalización adicional por parte de las brigadas”, añadiendo que no se realizaron labores de recorrido de vigilancia -ni el día referido, ni el anterior- ni de bacheo -ni el día referido, ni los inmediatamente siguientes-, afirmando que “no se tomaron medidas de protección o prevención por encontrarse la calzada libre de riesgos que pudieran provocar daños a la seguridad vial de los usuarios”.

El informe adjunto, suscrito por el celador de la zona 1.^a, refiere que el personal del servicio no tuvo conocimiento del accidente objeto de la reclamación y que el tramo de la vía presenta las siguientes características: tramo semirrecto, con una anchura de calzada de 4,20 m, con señalización vertical -que describe- y horizontal, con pintura en los bordes, que presenta un

firme en "buen estado. No existen los baches mencionados". Adjunta unas fotografías que corresponden al punto kilométrico 2+352.

5. Mediante oficio notificado el 23 de mayo de 2025, se comunica al reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

El 2 de junio de 2025 el interesado presenta un escrito de alegaciones. En él, señala que el informe elaborado por el Servicio de Conservación de Carreteras incurre en un error, pues "el accidente se produjo pasado el punto kilométrico 3 -en sentido descendente y próximo al límite con el Concejo de Ribadedeva- y, al efecto de identificar correctamente en lugar del accidente se acompañaron diversas fotos./ Sin embargo, el informe del Servicio de Conservación de Carreteras se refiere al punto kilométrico 3+000 de la carretera AS-346, La Franca-Los Cándanos". Añade que "se solicitó la testifical de la persona que me evacuó del lugar del accidente" y "que se pidiera informe del Centro de Salud relativo a la atención prestada (...) el día 31 de octubre de 2024". Solicita que se requiera un nuevo informe al Servicio de Carreteras.

6. El 13 de junio de 2025 se acuerda la práctica de la prueba testifical propuesta por el interesado, lo que se pone en su conocimiento. El acta de la prueba testifical, llevada a cabo el día 24 de junio, deja constancia de que el testigo "circulaba en el vehículo que precedía al reclamante" y que "presenció desde el espejo retrovisor que el ciclista que le seguía estaba en el suelo, no presenciando la caída", siendo la persona que lo traslada al centro de salud. Igualmente, recoge el testimonio de que "vio pequeños baches en la carretera".

7. El 24 de junio de 2025 se acuerda denegar la prueba propuesta -referida a solicitar el informe del centro de salud señalado por el interesado- por resultar innecesaria, dado que ya forman parte del expediente dos informes clínicos, señalando que el reclamante puede aportar los documentos que estime pertinentes. Se le notifica este acuerdo con fecha 8 de julio.

8. El 25 de junio de 2025, la Jefa de Servicio formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio “por falta de nexo causal entre los daños reclamados y el servicio público de carreteras gestionado por la Administración del Principado de Asturias”.

Destaca que las pruebas aportadas por el interesado no acreditan la relación de causalidad entre los daños sufridos y el servicio público, ni “su antijuridicidad, cuya existencia es inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración”, advirtiéndole que el testigo que ha prestado declaración “auxilió al interesado una vez lo vio en el suelo”, pero afirma no haber visto la caída, y que “la Sección de Conservación de Carreteras de la Zona Oriental informó que, la calzada en el entorno del punto kilométrico descrito presenta un buen estado, no existiendo presencia de baches u otras deformaciones superficiales en todo el ancho de la calzada”, encontrándose la vía libre de riesgos que pudieran provocar daños a las personas.

Respecto a la indemnización reclamada, realiza una serie de consideraciones, indicando que “se solicita indemnización por 86 días de perjuicio personal moderado, habiendo quedado de baja el reclamante con fecha 4 de noviembre de 2024 y habiendo recibido el alta médica con fecha 24 de enero de 2025, por lo que no transcurren 86 días. Además, el baremo a aplicar por perjuicio personal moderado para accidentes acaecidos en el año 2024 es de 64,25 €/día y no de 75 €/día como reclama. A su vez, la indemnización solicitada por 2 puntos no resulta coincidente con el baremo a aplicar por accidentes que han tenido lugar en el año 2024, teniendo en cuenta además que el reclamante tenía 28 años en el momento del siniestro”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 16 de julio de 2025, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial del Principado de Asturias objeto del expediente de la Consejería de Movilidad, Cooperación Local y Gestión de

Emergencias, 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 relación con el 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 expediente ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 10 de abril de 2025, habiendo tenido lugar el accidente del que trae causa el día 31 de octubre de 2024, por lo que -independientemente de la fecha de estabilización de las secuelas, en su caso, padecidas-, 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.

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 este 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 aquellos, 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, 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 padecidos por un ciclista al sufrir una caída que achaca al mal estado de la carretera AS-346.

A la luz de la documental obrante en el expediente y de la práctica de la prueba testifical propuesta, queda acreditado que el interesado sufrió una caída mientras circulaba por la vía señalada en bicicleta, padeciendo diversas lesiones que determinaron la necesidad de una intervención quirúrgica y que quedase en situación de baja laboral por incapacidad durante determinado período de tiempo.

No obstante, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede implicar automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, toda vez que es preciso examinar si, en los hechos dañosos, se dan las circunstancias que permitan reconocer al perjudicado su derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. Debemos analizar, por tanto, si el perjuicio ha sido o no consecuencia directa del funcionamiento del servicio público de conservación viaria.

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, establece 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 de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”. Resulta, por tanto, que la Administración que ostenta la titularidad de la vía está obligada a mantener en estado adecuado los elementos correspondientes a dicho servicio, en aras de preservar y garantizar la seguridad de quienes circulan por la misma.

Ahora bien, con carácter previo al análisis de la prestación del servicio público, debemos conocer la mecánica del accidente, resultando imprescindible la verificación de las circunstancias concretas en que se produjo.

El reclamante se limita a achacar el accidente al “mal estado de la calzada”, añadiendo que “el siniestro se produce a causa de la existencia de baches en dicho punto que desestabilizaron la bicicleta”, produciendo el accidente. Fija el lugar de la caída en la carretera AS-346, “pasado el punto kilométrico 3 -en sentido descendente y próximo al límite con el concejo de Ribadedeva-”. Ilustra sus aseveraciones aportando tres fotografías de una carretera sin señalización alguna que permita determinar la ubicación exacta en la que son tomadas. Estas muestran un pequeño tramo en una calzada -con evidencias de haber sido reparado tiempo atrás- que presenta un pequeño punto en el que falta algo de material asfáltico, a la vista de la presencia de una mínima cantidad de agua retenida. No se acompaña de medidas o elementos

de comparación que permitan establecer con precisión el alcance de algún desnivel. Dado que el interesado es trasladado tras la caída a un centro de salud, presumiblemente, hubo de acudir otro día hasta la carretera por la que entonces circulaba, a fin de poder tomar las fotografías que acompañarían el escrito de reclamación, siéndole exigible la indicación del punto kilométrico exacto en el que recuerda haber caído y en el que realiza las fotografías.

La referencia en sus alegaciones a que no se trataba del punto kilométrico exacto sobre el que informa la Administración, sino que el accidente se produjo una vez “pasado” el mismo, resulta insuficiente, correspondiendo al reclamante la señalización exacta del lugar en el que se produjo la caída, que el propio interesado ilustra con las fotografías aportadas.

Nos encontramos con que el informe del Servicio de Conservación de Carreteras se refiere al punto kilométrico 3 de la citada vía, aportando fotografías que se hacen desde el punto kilométrico 2+352 para lograr la necesaria perspectiva, tanto en sentido ascendente como descendente. No coincide entonces el punto de la carretera en el que se toman: el Servicio informa sobre el punto kilométrico 3, considerando el reclamante que incurre la Administración en un error -así lo afirma en sus alegaciones-, pero sin aportar más datos de los ya indicados en su escrito de reclamación

En el punto kilométrico 3 de la citada vía no existe bache alguno. Aunque el lugar de la caída no coincida por haberse producido pasado este, sí nos es de utilidad otra información -referida al tramo de carretera- que se contempla en el informe del Servicio, donde reseña que no se llevaron a cabo labores de bacheo ni se adoptaron medidas de prevención por no considerarse necesarias, constando la ausencia de accidentes en la zona durante el período sobre el que se aporta información.

Si aceptamos que tales fotografías aportadas por el propio reclamante se corresponden con ese punto exacto en que ocurrió la caída, seguimos sin conocer cómo se produjo o de qué manera se desestabilizó la bicicleta en relación a esos mínimos desperfectos que se pueden ver en las mismas.

Practicada la prueba testifical, el testigo, que no puede aportar datos sobre cómo se produjo la caída o a qué fue debida, se refiere a la presencia de “pequeños baches en la carretera”.

Conviene advertir que la sola presencia de ligeras irregularidades por sucesivas reparaciones en una vía pública no permite dar por acreditada la causalidad del percance que invoca el perjudicado. A lo que se suma que, a falta de cualquier otra evidencia, la forma en que se produjo el accidente no ha resultado probada, lo que impide apreciar la existencia de nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público de conservación viaria.

Así, nos encontramos con que, recayendo sobre el reclamante la carga de la prueba, no resulta suficiente la que presenta para justificar la responsabilidad de la Administración en este caso. Incluso si aceptamos tanto que las imágenes aportadas por él se corresponden con el lugar exacto de los hechos como las afirmaciones del testigo, podemos concluir que la carretera presenta un buen estado de conservación y que las irregularidades que muestra carecen de la entidad suficiente para originar la responsabilidad de la Administración por las consecuencias de un accidente, cuya mecánica no ha sido probada en el expediente administrativo.

En definitiva, a falta de prueba sobre el mecanismo causal referido por el reclamante y, puesto que las fotografías por él incorporadas al expediente muestran un pavimento que se encuentra en un estado de conservación razonable -no siendo susceptible de generar por sí solo ningún peligro a quienes transitan por la calzada-, solo cabe colegir que el percance por el que se reclama no puede ser atribuido más que a la concreción del riesgo cualificado que asume cualquier ciclista, al que nos hemos referido en numerosas ocasiones (por todas, Dictámenes Núm. 251/2013, 112/2016 y 228/2023), sin que sea posible imputar a la sociedad, en su conjunto, las consecuencias dañosas de sucesos o accidentes derivados de tal riesgo.

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.