

Dictamen Núm. 223/2023

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 19 de octubre de 2023, 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 21 de junio de 2023 -registrada de entrada el día 27 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios derivados de un accidente de tráfico debido a la presencia de una placa de hielo sobre la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 13 de abril de 2021, los interesados presentan una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios padecidos como consecuencia de un accidente de circulación provocado por la presencia de hielo en la carretera.

Exponen que uno de ellos es propietario de un vehículo que el día 9 de enero de 2021 conducía su cónyuge, también reclamante, “sobre las 8:45 de la mañana”, y que “cuando circulaba por la VV10, dirigiéndose desde su domicilio

en (...) a su lugar de trabajo en (...) Villaviciosa, a la altura del p. k. 2,5, al entrar en una curva, se encontró de repente con un tramo de aproximadamente 100 metros completamente helado, patinándole su vehículo y no pudiendo controlarlo, saliéndose de la vía y volcando en el margen izquierdo sobre un regato o riega”.

Señalan que la conductora sufrió policontusiones, siendo atendida en un centro sanitario de Atención Primaria en primer lugar y después en el Servicio de Urgencias del Hospital, y precisan que “por el citado accidente, y otro producido una hora después en la misma zona, se abrieron diligencias en la Policía Local de Villaviciosa”, constando en el parte emitido por la fuerza actuante como “factores concurrentes (...) que pudieron haber influido” en el siniestro “la presencia de grandes placas de hielo”. Añaden que previo aviso de los agentes se procedió a echar sal a la vía.

Reprochan que “con anterioridad” al siniestro “no existía señalización alguna de peligro, ni se había esparcido sal, ni tomado otras medidas para evitar los accidentes debido a la presencia del hielo, a pesar de que existía una alerta meteorológica por bajas temperaturas y es público y notorio que a la altura del punto kilométrico en que se produjo (...), por la presencia de agua en la calzada, aparece el hielo cuando caen las temperaturas en invierno”.

A consecuencia del percance la conductora permaneció de baja hasta el día 10 del mes siguiente, y el vehículo sufrió daños materiales importantes, habiéndose presupuestado su reparación en la cantidad de 7.267,93 €.

En atención a los daños, el titular del vehículo solicita una indemnización ascendente al importe de reparación -7.267,93 €-, mientras que la conductora cuantifica los padecidos por ella en 3.390,87 €, lo que supone un “total” de diez mil seiscientos cincuenta y ocho euros con ochenta céntimos (10.658,80 €).

Acompaña copia de diversa documentación entre la que se encuentran las diligencias instruidas por la Policía Local, la relativa a las lesiones sufridas y el presupuesto de reparación del vehículo.

2. El día 11 de mayo de 2021, el Jefe de la Sección de Seguridad Vial emite informe sobre los “siniestros producidos a causa de volcar por la presencia de una placa de hielo en la calzada” en la carretera indicada.

Se adjunta un extracto relativo a la “consulta de accidentalidad” en la Red de Carreteras del Principado de Asturias en el que no se encontraron accidentes en el período comprendido entre el 10 de enero de 2018 y la fecha del accidente -9 de enero de 2021- entre los kilómetros 0,5 y 4,5 por “presencia de nieve, hielo o agua en la calzada”.

3. Con fecha 26 de mayo de 2021, los interesados presentan documentación acreditativa de diversos extremos previo requerimiento formulado por la Administración; entre ellos, un certificado de la compañía aseguradora del vehículo en el que se expresa que el titular del mismo “no ha sido ni va a ser indemnizado” por el accidente “al no tener contratada cobertura de daños propios que lo garantice para estos hechos”.

4. El día 13 de julio de 2021, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras emite informe con el conforme de la Jefa de la Sección de Conservación y Explotación de la Zona Oriental y el visto bueno del Jefe del Servicio. En él explica que se tuvo conocimiento del accidente por una llamada del Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (112) en la que se comunicaba, además, la “existencia de una placa de hielo en dicho punto”, por lo que “se traslada allí personal del Servicio de Conservación de Carreteras procediendo al vertido de sal sobre la vía para eliminar la placa de hielo”.

Señala que “la visibilidad en condiciones diurnas es de aproximadamente 30 m en sentido Villaviciosa y de más de 100 en sentido El Mayo”, y que “la calzada tiene una anchura de 4,20 m”, tratándose de un tramo recto, sin que exista señalización adicional en la zona. Añade que en la referida fecha “afectaba a la península ibérica la borrasca Filomena, que supuso una bajada de temperaturas y provocó la presencia de nieve y hielo en cotas bajas”; que el

“personal de conservación de carreteras circuló por dicho punto el día anterior, sin observar la presencia de hielo”, y que “durante los días que afectó la borrasca Filomena a dicha zona se incrementaron el vertido de sal en carreteras de la Zona 3 de la Sección Oriental de Conservación y Explotación de Carreteras”. Por último, indica que “ese día nos encontrábamos en alerta por la acción de la citada borrasca, recomendándose evitar cualquier desplazamiento y circular con precaución por motivo de las malas condiciones climatológicas”.

El informe incluye fotografías y un croquis del accidente, y al mismo se adjuntan los informes emitidos por la Unidad de Vigilancia N.º 3 de Explotación y el Celador del Área de la Zona Oriental III de Conservación.

5. Mediante oficio notificado a los interesados el 6 de mayo de 2022, se les comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

Consta la comparecencia de una letrada, que actúa en representación de los reclamantes según el escrito que acompaña, para examinar el expediente y obtener una copia de los documentos que interesa.

6. El día 8 de junio de 2023, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella considera acreditado el accidente en la fecha y lugar señalados, si bien niega la existencia de nexo causal entre el daño sufrido y el funcionamiento del servicio público al concurrir “un claro supuesto de fuerza mayor”, que -considera- “se acredita o se prueba con el contenido de los informes emitidos por el Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras del Principado de Asturias”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 21 de junio de 2023, 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.

Ahora bien, en el caso que nos ocupa los interesados presentan una reclamación conjunta de daños individualizados, unos físicos y otros materiales, producidos por un mismo hecho causante (el accidente de circulación); de acuerdo con lo expuesto en los antecedentes, los primeros, correspondientes a las lesiones sufridas por la conductora, se valoran en 3.390,87 €, mientras que los segundos, relativos a los causados en "el vehículo" y reclamados por su propietario, ascienden a 7.267,93 €.

Ello implica que, como ya señalamos en el Dictamen Núm. 77/2023, aunque las pretensiones se ejerciten conjuntamente, o se acuerde su acumulación a la vista de lo establecido en el artículo 57 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), ello no puede alterar su carácter individual, teniendo la acumulación como solo efecto que aquellas sean examinadas en un único procedimiento y también resueltas en un único acto administrativo. En cualquier caso, la acumulación en un solo procedimiento no puede suponer el cambio del que resulte legalmente aplicable, ni la alteración de las reglas de

competencia de los órganos que han de intervenir, con carácter preceptivo, en el mismo, puesto que ello significaría aceptar que una decisión de los particulares -formalizar acumuladamente sus pretensiones- o un simple acuerdo del órgano administrativo que inicie o tramite el procedimiento puede dejar sin efecto lo dispuesto en una norma de atribución de competencia de rango legal.

Teniendo en cuenta el importe mínimo que delimita nuestra competencia para dictaminar las reclamaciones de responsabilidad patrimonial -6.000 euros, según dispone el citado artículo 13.1, letra k), de la Ley reguladora de este órgano-, hemos de concluir que la misma se circunscribe, también en los supuestos de acumulación de procedimientos, a las reclamaciones que superen dicha cuantía, por lo que no procede dictaminar con carácter preceptivo aquellas que no rebasen ese umbral; circunstancia que concurre en una de las dos sobre las que versa el presente procedimiento, la correspondiente a la interesada que conducía el vehículo, a la que no se extiende este dictamen, sin perjuicio de que haya de resolverse en coherencia con la deducida por el titular del automóvil.

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 los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la 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 13 de abril de 2021, habiendo tenido lugar el accidente del que trae causa el día 9 de enero de 2021, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado, debiendo tenerse presente que tal afirmación se circunscribe al daño material alegado por el titular del vehículo, de conformidad con lo señalado en la consideración primera.

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 y propuesta de resolución.

Sin embargo, reparamos en que se entrega una copia del expediente a una letrada que justifica la representación conferida mediante un escrito privado en el que los perjudicados manifiestan autorizarla de forma expresa para “consultar el expediente de responsabilidad patrimonial (...) y solicitar copia, en su caso, de la documentación incluida en el mismo”; gestión que aquélla efectivamente realiza. Esta forma de actuar contraviene lo establecido en el artículo 5.4 de la LPAC sobre la acreditación de la representación de los interesados en el procedimiento. Al respecto, este Consejo ya ha señalado en anteriores ocasiones (por todas, Dictamen Núm. 25/2021) que determinados actos de los interesados, como la fijación de la petición indemnizatoria o el acceso al expediente -por contener datos personales-, requieren la acreditación de la representación, confiriéndose esta ante el funcionario correspondiente *-apud acta-* o bien a través de poder notarial.

Asimismo se aprecia que, iniciado el procedimiento en el año 2021, a lo largo de su instrucción se producen varios períodos de paralización del mismo sin justificación aparente; así, entre la fecha de emisión del informe del Servicio

afectado (13 de julio de 2021) y el trámite de audiencia (29 de abril de 2022), y entre este último y la propuesta de resolución, suscrita el 8 de junio de 2023. De esa dilación resulta 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 los daños y perjuicios derivados de un accidente de tráfico, en el que resultó dañado el vehículo propiedad del reclamante.

A la luz de la documentación obrante en el expediente, ha quedado acreditada tanto la realidad del percance en la fecha y lugar indicados por el interesado -así lo admite la Administración-, como la de determinados daños materiales padecidos por aquél, por lo que procede analizar el nexo causal entre el daño invocado y el funcionamiento del servicio público.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo e individualizado no significa automáticamente la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, 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 daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento del servicio público de conservación viaria.

Como venimos señalando reiteradamente, en el supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración pública derivada de accidentes de tráfico el principal título competencial es el de la titularidad de la vía. Sin embargo, la constatación de un daño producido con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad autonómica no implica que, con base en dicha titularidad, todo accidente acaecido en la misma deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso que el percance tenga por causa eficiente o idónea una inobservancia de las obligaciones que incumben a la Administración.

En el supuesto planteado se trata de una carretera de titularidad autonómica, la carretera VV-10, C.^a de Casquita, que según el Catálogo de Carreteras del Principado de Asturias, aprobado por Acuerdo de 1 de agosto de 2019, del Consejo de Gobierno (*Boletín Oficial del Principado de Asturias* de 8 de agosto de 2019), pertenece a la red local de segundo orden.

Al respecto debemos recordar que, a tenor de lo establecido en el artículo 57.1 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, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales". 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 también la obligación de vigilancia de todos los elementos de dicha infraestructura. Por lo que se refiere a los deberes de conservación de las carreteras, este Consejo viene manifestando 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, lo que 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 el que aparece sobre la misma” (por todos, Dictámenes Núm. 159/2017 y 95/2018).

En el caso examinado, el informe elaborado por los agentes intervinientes, pertenecientes a la Policía Local de Villaviciosa, refiere en las diligencias instruidas con ocasión del accidente, ocurrido el día 9 de enero de 2021 (y en las que también aluden a otro que tiene lugar en el mismo punto y con idéntico motivo diez minutos después), en cuanto a la secuencia y posible desarrollo de este, que el vehículo circulaba “sobre las 8:45 (...) con dirección a Villaviciosa, cuando al entrar en una curva a derechas, se encuentran con un tramo de la vía de unos 100 m que está completamente helado, el cual es peligroso circular”. Reflejan que “ambos conductores no son capaces de controlar sus vehículos aunque no circulaban a una velocidad inapropiada para las circunstancias de la vía (según la manifestación de ambos conductores), se salen de la vía”, quedando el vehículo propiedad del reclamante en el margen izquierdo, “en la cuneta fuera de la vía y completamente volcado”. Resultado de la inspección ocular del lugar es la constatación de la existencia de placas de hielo, así como de “marcas de las ruedas en el hielo que indican su trayectoria hasta su posición final tras el accidente”.

El interesado afirma en su reclamación que su esposa, conductora del vehículo, se dirigía a su lugar de trabajo desde su domicilio cuando “a la altura del p. k. 2,5” de la carretera, “al entrar en una curva, se encontró de repente con un tramo de aproximadamente 100 metros completamente helado; patinándole su vehículo y no pudiendo controlarlo, saliéndose de la vía y volcando en el margen izquierdo”.

Reprocha la ausencia de “señalización alguna de peligro”, así como la de medidas “para evitar los accidentes debido a la presencia del hielo”, tales como

arrojar sal a la vía "a pesar" -destaca- "de que existía una alerta meteorológica por bajas temperaturas y es público y notorio que, a la altura del punto kilométrico en que se produjo el accidente, por la presencia de agua en la calzada, aparece el hielo cuando caen las temperaturas en invierno".

Por su parte, la propuesta de resolución aprecia la existencia de "un claro supuesto de fuerza mayor" con base en las condiciones climatológicas existentes ese día, concurrencia que -a su juicio- acreditan los informes emitidos por el Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras al constatar que en esas fechas una borrasca ("Filomena") afectaba a la Comunidad Autónoma; supuesto que lleva aparejada "la conclusión de que ninguna otra conducta le era exigible a la Administración".

Este Consejo ha tenido ocasión de abordar en los Dictámenes Núm. 85 y 90/2023 sendos accidentes ocasionados por la presencia de hielo en la calzada acaecidos el día 7 de enero de 2021, fecha en la que el mismo temporal al que se refiere la propuesta de resolución afectaba al Principado de Asturias. En aquellos supuestos los percances ocurrieron en una vía de titularidad municipal a la que nos referíamos como "comarcal o secundaria", siendo asimilable por tanto a la carretera VV-10 en la que tiene lugar el accidente sobre el que versa el presente procedimiento pues, tal y como hemos señalado, esta última se encuentra clasificada como carretera local de segundo orden en la Red de carreteras autonómica; calificación que, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras, implica una definición por exclusión de otras categorías, regional o comarcal, en las que concurren características como desempeñar "una función de articulación territorial más relevante", enlazar "las cabeceras de comarca entre sí o con los principales puntos limítrofes del territorio del Principado de Asturias", o bien soportar "una elevada intensidad de tráfico" (carreteras regionales), o aquellas "cuyos itinerarios enlacen entre sí los distintos núcleos con las cabeceras de comarca, bien directamente o a través de las carreteras regionales o estatales, o bien comuniquen con puntos limítrofes del territorio del Principado de Asturias de importancia secundaria, o soporten una intensidad de tráfico moderada"

(carreteras comarcales). Asimilación que realizamos a efectos de la pertinente valoración del estándar de funcionamiento del servicio público aplicable y que resulta, por tanto, independiente de la “equiparación” entre carreteras de la red viaria municipal y las de la red autonómica establecida, a los efectos indicados en el mismo, en el artículo 6.4 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras.

En los citados Dictámenes Núm. 85 y 90/2023 señalábamos que, ante el análisis de la existencia de placas de hielo en una carretera y su imputabilidad a un comportamiento omisivo de la Administración, este Consejo viene advirtiendo que no puede exigirse que los servicios de conservación viaria, cuyos medios son limitados, actúen de forma continuada y constante sobre la totalidad de los puntos de la red para evitar la materialización de riesgos, aun cuando aquellos se originen por circunstancias climatológicas previstas de antemano. Por el mismo motivo, tampoco resulta razonable imponer a la Administración la obligada señalización circunstancial de cualquier tramo de la vía susceptible de verse afectado puntualmente por la presencia de hielo o nieve, máxime en época invernal en la que estas circunstancias pueden ser ordinarias o habituales. Son los conductores los que han de extremar las precauciones en la conducción en escenarios que, conocidamente, propician la aparición de heladas, mientras que lo que ha de demandarse de los servicios públicos de mantenimiento invernal es la diligencia precisa para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto (por todos, Dictámenes Núm. 93/2012 y 290/2020). En el mismo sentido, hemos señalado también que “no resulta exigible que la Administración elimine de forma inmediata cualquier placa de hielo que pueda aparecer a lo largo de toda la red pública de carreteras” (entre otros, Dictamen Núm. 205/2011).

A mayor abundamiento, como ya manifestamos en el Dictamen Núm. 204/2023, en supuestos como el presente, en los que la reclamación patrimonial se plantea no por una acción sino por una omisión de la Administración, la relación de causalidad opera de modo distinto, de tal manera que, como declara la Sentencia Tribunal Supremo de 31 de enero de 2014

-ECLI:ES:TS:2014:1316- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) (que se hace eco de las de 27 de enero, 31 de marzo, 16 de mayo y 10 de noviembre de 2009), “no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad y que el buen sentido indica que a la Administración sólo se le puede reprochar no haber intervenido si, dadas las circunstancias del caso concreto, estaba obligada hacerlo. Y tras indicar que ello conduce necesariamente a considerar que en el supuesto de comportamiento omisivo no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, pues conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que es necesario que haya algún otro dato en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración, concluimos que ese otro dato no puede ser otro que el deber jurídico de actuar”.

Por su parte, la jurisprudencia ha considerado en alguna ocasión que los estándares de seguridad exigibles se incumplen cuando en una carretera de la red general -no local o secundaria- existen tramos de especial peligrosidad carentes de señalización del peligro de heladas, y se han omitido los deberes de vigilancia debida en atención a la época invernal cuando la aparición de hielo resulta previsible y ello provoque como resultado la formación de placas de ciertas dimensiones cuyas consecuencias no puede evitar un conductor, ni siquiera extremando su cautela en la conducción (por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de noviembre de 2007 -ECLI:ES:TSJCL:2007:5703-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª).

En el asunto sometido a nuestra consideración, el accidente se produce en las condiciones descritas, obrando en el expediente las actuaciones policiales ya referidas. A su vez, el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras expone que en la fecha del accidente “afectaba a la península ibérica la borrasca Filomena, que supuso una bajada de temperaturas y provocó la presencia de nieve y hielo en cotas bajas”, si bien “personal de conservación de carreteras circuló por dicho punto

el día anterior, sin observar la presencia de hielo”. Explica que “durante los días que afectó la borrasca Filomena a dicha zona se incrementaron el vertido de sal en carreteras de la Zona 3 de la Sección Oriental de Conservación y Explotación de Carreteras”, aunque en la carretera afectada ese vertido de sal tuvo lugar tras el accidente. Recuerda que “ese día”, por la alerta derivada de la acción de la borrasca, se recomendaba “evitar cualquier desplazamiento y circular con precaución por motivo de las malas condiciones climatológicas”, precisando que “no existía señalización adicional en la zona”. Obra también en el expediente un extracto sobre “consulta de accidentalidad” de la base de datos de la Red de Carreteras del Principado de Asturias de la que resulta la ausencia de registro de accidentes de circulación a consecuencia de la existencia de placas de hielo (de “nieve” o “agua en la calzada”) en el concreto lugar en el que tuvo lugar el incidente, y en un tramo que comprende los dos kilómetros anteriores y posteriores.

Planteada en tales términos la controversia, procede entrar en el fondo del asunto.

En primer lugar, en cuanto a la ausencia de señalización de la peligrosidad por la presencia de hielo, debemos señalar que el percance tiene lugar el día 9 de enero de 2021, y se constata con facilidad, como ya reflejamos en los Dictámenes Núm. 85 y 90/2023, que el 5 de enero de 2021 -y para el día 6 de enero y siguientes- la Agencia Estatal de Meteorología emitió un aviso especial por temporal de viento, lluvias fuertes y nevadas copiosas, vinculadas a la que se denominó “Borrasca Filomena”. Los fenómenos climatológicos anunciados se concentraron en el período comprendido entre los días 6 y 10 de enero de 2021, siendo especialmente destacable la nevada ocurrida en el interior peninsular los días 8 y 9 de enero (considerada por la mencionada Agencia Estatal como “histórica” por los registros que llegaron a alcanzarse). En este marco, el miércoles 6 de enero se actualiza el Aviso Especial (02/2021), indicando que las temperaturas continuarían siendo muy bajas y que la cota de nieve se situaría en torno a los 200-400 metros en la mitad norte del país; posteriormente, el jueves 7 de enero se actualiza el Aviso Especial (03/2021),

señalando como fenómeno más significativo para los días siguientes la existencia de intensas heladas nocturnas.

Lo hasta aquí expuesto permite aseverar que nos encontramos ante unas circunstancias meteorológicas manifiestamente inhabituales y extraordinarias. Ese carácter episódico o puntual y el hecho de que -a tenor de la consulta sobre siniestralidad remitida por la Sección de Seguridad Vial- en ese lugar y durante los tres años precedentes no se hubiese registrado ningún accidente de circulación relacionado con la existencia de placas de hielo en la calzada obligan a descartar una omisión o defecto en la debida señalización fija por parte de la Administración (en consonancia con lo declarado al respecto en la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:3406-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), quedando igualmente al margen de todo juicio de razonabilidad pretender que en tales circunstancias la Administración debiese atender, rauda y prestamente, a una señalización móvil que abarcase toda la red autonómica de orden local.

En segundo lugar, y en relación con la obligación de mantener la vía en condiciones adecuadas para su utilización, ya hemos indicado que el deber de mantener las vías en condiciones de seguridad para la circulación ha de atemperarse a unos parámetros de razonabilidad, y que no alcanza al extremo de eliminar de forma inmediata y perentoria cualquier inconveniente u obstáculo, siendo preciso atender a su entidad y al momento en el que aparece. Sobre este extremo, el informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas sí expresa que en el recorrido efectuado por personal de la brigada de conservación el día anterior no se detectaron placas de hielo, pese a que en esa fecha (9 de enero de 2021) ya se encontraba activa la borrasca. A nuestro juicio, ello no obsta el carácter extraordinario del fenómeno meteorológico pero sí acredita la diligencia de la Administración responsable, pues cabe inferir que en caso de haberse hallado placas se hubiera procedido al vertido de sal en ese momento. Al respecto debe advertirse que, tal y como se aprecia en el croquis insertado en el informe emitido por el Servicio afectado, sobre las inmediaciones del punto de colisión discurre sobreelevada la autovía Oviedo-

Villaviciosa, cuya sombra se proyecta sobre la carretera en la que sucede el accidente, según refleja la imagen. Ello implica que dependiendo de la franja horaria y de la correspondiente posición solar esa sombra variará, lo que afecta a la formación contingente de hielo en la calzada.

Al respecto debe ponderarse, tal como razona la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 12 de febrero de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:440- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), que “en los casos en que tenga lugar una incidencia inusual, garantizándose la conservación habitual del viario, y no exista un lapso temporal de permanencia del peligro en la misma que permita su detección y corrección (aceite, hielo, gravilla, etc.) no podrá exigirse responsabilidad a la Administración titular del mismo. Ahí se agota el deber de mantener la calzada en condiciones de seguridad”. En suma, no constando accidentes en los años previos y enfrentándonos a un fenómeno atmosférico puntual o extraordinario, ha de concluirse que no era exigible a la Administración la labor de mantenimiento que el reclamante postula en una vía comarcal o secundaria, como ocurría en los dictámenes anteriormente citados.

El evento dañoso se incardina así en la esfera del riesgo que asume la conductora cuando circula en condiciones adversas por una carretera de las características técnicas de la VV-10, pues la presencia de hielo en la calzada era previsible, sobremanera para una persona que la utilizaba, como era el caso, habitualmente para acudir a su trabajo, tal y como se reconoce en el escrito inicial.

Por lo que atañe a la previsibilidad de la presencia de hielo, en las condiciones meteorológicas anteriormente referidas y tras los constantes avisos por parte de las entidades públicas competentes (el día 5 de enero la Agencia Estatal de Meteorología emitió un “aviso especial, reiterado y matizado el miércoles 6 y el jueves 7, por (...) nevadas copiosas en amplias zonas del interior peninsular hasta el día 10”), era esperable la presencia de hielo en las carreteras, y en particular en zonas sombrías de la calzada, como las que

ocasionalmente aparecen en la afectada por su ubicación, siendo esta expectativa mayor en la franja horaria a la que tiene lugar el accidente.

Previsión que aumenta en aquellos puntos del viario que no poseen el carácter de arterias principales para la circulación, y por ende no prioritarios a la hora de proceder a la adopción de medidas preventivas o correctivas. Tal como vienen reiterando los Tribunales, “una regla de experiencia nos indica que la existencia de placas de hielo en aquellas circunstancias climatológicas es una posibilidad que todo conductor debe prever” (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2011 -ECLI:ES:TS:2011:1357-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª), pues “para un conductor medio es previsible que ante las bajas temperaturas (...) se puede formar o haber incluso hielo en la calzada” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 25 de noviembre de 2015 -ECLI:ES:TSJGAL:2015:8585-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª).

Sólo cabe concluir que “la situación meteorológica extrema que se vivía en los últimos días implicaba la asunción por los conductores del riesgo inherente a una situación potencial de peligro que requería (...) una intensificación de las medidas de precaución durante la circulación”, como señala, ante unas circunstancias parejas, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 4 de abril de 2014 -ECLI:ES:TSJNA:2014:673- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

En definitiva, no ha quedado acreditada la necesaria relación de causalidad entre el accidente y el funcionamiento del servicio público autonómico concernido, pues no es exigible a la Administración un estándar de eficacia que evite la formación de hielo en una carretera local de segundo orden, o advierta de su puntual presencia en un contexto de alerta meteorológica extremo por intensas nevadas.

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,