

Dictamen Núm. 16/2024

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 1 de febrero de 2024, 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 8 de junio de 2022 -registrada de entrada el día 14 del mismo mes-, y una vez atendida la diligencia para mejor proveer el 23 de noviembre de 2023, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los daños derivados del fallecimiento de su padre tras un accidente de tráfico.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de septiembre de 2019, las interesadas presentan en una oficina auxiliar de registro del Principado de Asturias una “reclamación administrativa previa” por los daños derivados del fallecimiento de su padre en un accidente de tráfico, actuando bajo la dirección de un letrado.

Exponen que “el día 24 de enero de 2019, sobre las 8:40 horas aproximadamente (...), circulaba (...) por la AS-337 (Sotrondio-Figaredo) cuando,

a la altura del km 9,600, se produjo (un) hundimiento de la calzada al paso del turismo, precipitándose este por el desnivel, resultando como consecuencia” el “fallecimiento del conductor”.

Tras indicar que “a la fecha del siniestro” el vehículo tenía concertado “seguro de responsabilidad civil”, expresan que “el accidente se produjo por el desprendimiento de la calzada, tal y como señala el atestado”, y que el citado “desprendimiento” a su vez “se produjo como consecuencia del pésimo estado de la vía”, pues -según el atestado- “la calzada tiene malas condiciones de rodadura, conservación y limpieza, por la presencia de abundantes argayos, ramas y tierra desplazados por agua”, precisándose en el mismo que “la vía había sido reparada justo donde se produjo el accidente recientemente. Por tanto, es muy probable” que este “se produjese principalmente por una reparación negligente por parte del Principado”.

Solicitan una indemnización cuyo importe total asciende a cuarenta y dos mil trescientos setenta y un euros con treinta y dos céntimos (42.371,32 €), resultante de la suma de las cantidades, idénticas, que reclama cada una de las hijas.

Proponen prueba documental, consistente en la aportación por parte del Principado de Asturias de una “copia del expediente de reparación del kilómetro 9,600 de la carretera AS-337 efectuada antes del siniestro”, y testifical “de los policías que instruyeron el atestado con el objeto de ratificar” el mismo.

Adjuntan diversa documentación entre la que se encuentra el atestado instruido por la Guardia Civil con ocasión del accidente, informe técnico de fecha 25 de enero de 2019 e informe médico forense relativo a la causa del fallecimiento de la víctima.

2. Previo requerimiento efectuado el 21 de octubre de 2019 por la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Infraestructuras, Medio Ambiente y Cambio Climático, las interesadas presentan con fecha 8 de noviembre de 2019 acta de declaración de herederos del causante.

3. El día 28 de octubre de 2019, el Jefe de la Sección de Seguridad Vial remite al Servicio instructor un extracto de "consulta de accidentalidad" en la Red de Carreteras del Principado de Asturias relativo al período comprendido entre el 24 de enero de 2016 y el 24 de enero de 2019 en la carretera AS-337, en el que consta como único accidente el acaecido en esta última fecha en el punto kilométrico 9,300, con resultado mortal. En él se consignan, como "factores concurrentes", el "estado o condición de la vía" y "meteorología adversa", concretamente "lluvia fuerte", y como tipo de accidente "despeñamiento".

4. Con fecha 20 de abril de 2020 un Ingeniero Técnico de Obras Públicas, 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, informa que, personado el Celador de Área en el lugar del accidente el día de los hechos (carretera AS-337, a la altura de La Colladiella), "se puede observar que se ha producido un hundimiento de la plataforma que afectaba al carril en sentido descendente, con unas dimensiones de 10 m de longitud y 2,5 m de anchura. Asimismo se constata la presencia del vehículo en dicho lugar, a unos 40 m de la plataforma de la vía./ La posible causa del accidente fueron las fuertes precipitaciones que se registraron en esa zona entre los días 22 y 24 de enero de 2019, afectando al talud sobre el que discurre la carretera y provocando su hundimiento".

Describe también las condiciones de visibilidad diurna -en cuanto a distancia- y las técnicas de la calzada y su señalización, especificando que "el firme en general se encuentra en buen estado", sin que se hubieran realizado "recorridos específicos de vigilancia por dicho tramo". Añade que "se ejecutó la obra de emergencia" para reparar el hundimiento "durante el mes de febrero de 2019".

El informe incluye un croquis y fotos del lugar del accidente.

Acompaña el informe emitido el 12 de marzo de 2020 por un responsable de la Unidad de Vigilancia n.º 4, con el visto bueno del Capataz de Explotación, en el que figuran los datos ya referidos en el informe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras, así como una nota interior suscrita,

con fecha 10 de marzo de 2020, por el Celador del Área de la Zona Oriental II. En esta última se reseña que “la rotura tenía unas dimensiones de unos 10 metros de largo x 2,5 de ancho”, describiéndose a continuación las características de la vía. Así, se indica que “el firme era de tipo flexible, con capa de rodadura de mezcla bituminosa (aglomerado en caliente), la cual se encontraba en un estado aceptable de conservación”. Añade que “se puede considerar que el factor principal que desencadenó la rotura de la plataforma fueron las abundantes precipitaciones acumuladas en la zona entre los días 22 y 24 de enero. El terreno por el que discurre la carretera se saturó por la infiltración de las aguas de lluvia, posiblemente a niveles profundos, provocando una alteración de los suelos que perdieron coexistencia y disminuyeron su resistencia. Esta saturación, unida a la pendiente pronunciada de la ladera natural existente, provocó un deslizamiento puntual del terreno que afectó a parte de la plataforma./ Se desconoce si la calzada estaba ya hundida o cedió al paso del turismo. Con anterioridad al suceso el firme se encontraba en correcto estado, presentando una superficie uniforme sin defectos visibles (...). En esta vía no se realizan recorridos de vigilancia específicos”.

5. Mediante oficio de 28 de mayo de 2020 -registrado de salida el 15 de febrero de 2021, y sin que conste fecha de notificación-, el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico comunica a las interesadas la apertura del trámite de audiencia y les adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

6. Con fecha 5 de marzo de 2021, el letrado bajo cuya dirección actúan las reclamantes presenta un escrito al que adjunta el fichero de acreedores de ambas, al tiempo que solicita una copia del expediente.

El día 6 de octubre de 2021, una procuradora presenta un escrito al que acompaña un poder notarial conferido por las interesadas en su favor y en el de un letrado distinto al señalado en el escrito inicial.

7. Con fecha 25 de mayo de 2022, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora propone desestimar la reclamación formulada al considerar que existe “causa de exoneración de responsabilidad”, toda vez que concurre “un claro supuesto de fuerza mayor”.

Alcanza tal conclusión con base en el informe emitido por el Servicio competente, en el que se reseña que “entre los días 22 y 24 de enero el Principado de Asturias estuvo sometido a la entrada continua de frentes marítimos (fuente AEMET) que provocaron múltiples incidencias en la red de carreteras, principalmente” por las persistentes lluvias “y los fuertes vientos”. Al efecto, invoca también el atestado instruido por la Guardia Civil, en el que consta que “es parecer del informante que el siniestro ocurre por el hundimiento de parte de la calzada como consecuencia de los corrimientos de tierras que se produjeron bajo el pavimento y provocados por unas condiciones climatológicas adversas debido a las fuertes lluvias caídas”.

Por otra parte, “como consideración previa al análisis del fondo del asunto, conviene pronunciarse sobre la no práctica de las pruebas testificales solicitadas afirmando que, a tenor de lo establecido por el artículo 77.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, según el cual el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada, y dado que las pruebas solicitadas versan sobre un hecho ya acreditado en el presente procedimiento, se estima que la circunstancia de innecesariedad concurre en el presente caso, por lo que no se estima procedente la práctica de dichas pruebas”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 8 de junio 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 entonces Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, adjuntando a tal fin una copia del mismo en soporte digital.

Advertida la ausencia de documentos de especial trascendencia para dictaminar sobre el fondo de la cuestión planteada, mediante escrito de la Presidenta del Consejo Consultivo de 28 de septiembre de 2022 se interesa de la autoridad consultante, mediante diligencia para mejor proveer, la remisión de “certificación emitida por autoridad u organismo competente relativa al nivel de precipitaciones en la zona en las fechas indicadas”, equivalente a la incorporada en expedientes administrativos precedentes instruidos tras sendas reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños derivados de accidentes ocurridos el mismo día, 24 de enero de 2019, y a efectos de acreditar la concurrencia de fuerza mayor.

En el escrito se indica que la procedencia de recabar tal certificado se consideraba “sin perjuicio de que, dado que según consta en los informes existió reparación posterior de la carretera, pueda obrar en el correspondiente expediente de contratación documentación que, de forma análoga a la producida en aquellos a los que se refieren los dictámenes anteriormente citados, proporcione mayor información sobre las causas del hundimiento”.

El día 24 de noviembre de 2023, se recibe en este Consejo un escrito del Presidente del Principado de Asturias al que se adjunta la documentación solicitada. Dicha documentación consiste en un oficio suscrito el 1 de agosto de 2023 por un Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con el conforme de la Jefa de la Sección de Conservación y Explotación de la Zona Oriental, en el que se especifica que “consultada la totalidad del expediente no se ha encontrado documentación que aporte mayor información sobre las causas del hundimiento”, y se remite el “informe de la Agencia Estatal de Meteorología”. En él la Jefa Accidental de la Unidad de Estudios y Desarrollos de la Delegación Territorial de la AEMET en Cantabria señala, el 29 de junio de 2023, en cuanto a la “situación meteorológica”, que durante los días 22 a 24 de enero de 2019 la Península se encuentra entre un extenso anticiclón atlántico y dos borrascas, una situada al norte de las Islas Británicas y la otra sobre el Mediterráneo”; configuración que “induce un flujo muy húmedo del noroeste en un amplio espesor de la atmósfera canalizado y enfocado sobre la Península Ibérica por

una considerable cizalladura de viento en niveles altos, produciéndose sobre Asturias abundantes precipitaciones debidas a una sucesión de frentes con llegada continua de aire húmedo. La presencia de la Cordillera Cantábrica contribuyó a condensar la humedad (...) por ascenso orográfico del aire, y a que hubiese más precipitación”. Aporta los datos de “precipitaciones registradas desde las 07 UTC del día 22 de enero hasta las 07 UTC del día 25 de enero de 2019 en las estaciones próximas al entorno del p. k. 9+600 de la carretera AS-337, Sotrondio-Figaredo”, y razona que “si analizamos los datos de todo el Principado” se observa que “las precipitaciones no fueron muy intensas (en ningún momento la intensidad de precipitación registrada llegó a ser muy fuerte ni torrencial), pero fueron muy continuas y persistentes a lo largo del episodio, de forma que la precipitación acumulada fue importante. Las precipitaciones del período solicitado comenzaron sobre las 6:00 UTC del día 22 de enero. Se inició con nieve en cotas por encima de unos 800-900 metros, pero al día siguiente la cota de nieve subió y la lluvia que cayó derritió la nieve de los niveles inferiores a la nueva cota (...). Analizando los datos disponibles se puede ver que enero de 2019 fue el más lluvioso (calculado para toda la comunidad -en promedio regional-) del período 1961-2023, teniendo un carácter de extremadamente húmedo (...). Tomando como referencia las estaciones situadas en Rioseco y Soto de Ribera que tienen series con datos suficientemente largas como para hacer un estudio de excepcionalidad, vemos que la precipitación recogida el día 22 en Rioseco tiene un período de retorno superior a 40 años. Aunque la cantidad recogida para ese día en la Estación de Soto de Ribera no fue excepcional, ya que su período de retorno está en torno a 4 años, sí lo es si consideramos cantidades acumuladas en varios días. Desde las 07 UTC del día 19 de enero hasta las 07 UTC del día 24 de enero de 2019 se registraron 162,1 mm en la Estación de Soto de la Ribera. Teniendo en cuenta que nunca se recogieron cantidades acumuladas en 5 días consecutivos superiores a dicho valor desde 1961 hasta ese día, y hasta el día de hoy sólo se ha superado esa cantidad en cinco días consecutivos de noviembre de 2019, también podemos deducir la excepcionalidad de lo recogido en esa zona central”.

Concluye, en relación con la “estimación de la precipitación en la zona solicitada”, que “analizando la situación meteorológica que estamos tratando, apoyándonos en el estudio realizado por AEMET para la situación producida entre los días 22 y 24 de enero de 2019 y considerando los datos registrados en las estaciones meteorológicas del entorno de la zona solicitada, se estima que se dispone de numerosas evidencias compatibles y consistentes con los datos aportados como para afirmar que la precipitación acumulada entre los días 22 y 24 de enero de 2019 en el entorno del p. k. 9+600 de la carretera AS-337, Sotrondio-Figaredo de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias podría haber alcanzado o superado los 150 mm, cantidad claramente superior a lo habitual en la zona”.

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), están las interesadas activamente legitimadas para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

Sin embargo, debemos reparar en la confusión en que incurre el requerimiento dirigido a las interesadas para que acrediten la legitimación que

ostentan aportando “testamento o declaración de herederos en la que quede constancia de la condición de herederas del finado”, cuando la legitimación de los familiares en caso de fallecimiento deriva del vínculo de parentesco, en cuya virtud se presume un daño moral, y no de la condición de herederos.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada como titular de la carretera AS-337 en la que se produjo el accidente al que se vincula la reclamación.

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 el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 27 de septiembre de 2019, y el accidente de tráfico sufrido por el padre de las perjudicadas se produjo el día 24 de enero de ese mismo año, por lo que 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 del servicio afectado, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos que esta última se refiere únicamente a la denegación de la prueba testifical, sin mención alguna a la prueba documental solicitada en el escrito inicial, consistente en la aportación por parte del Principado de Asturias de una “copia del expediente de reparación del kilómetro 9,600 de la carretera AS-337 efectuada antes del siniestro”. Con similar

propósito esclarecedor, se aludía en la diligencia para mejor proveer a la conveniencia de la remisión a este órgano del “expediente de contratación” correspondiente a la “reparación posterior de la carretera”, en petición que tampoco ha sido atendida, reseñándose en el oficio correspondiente que, “consultada la totalidad del expediente, no se ha encontrado documentación que aporte mayor información sobre las causas del hundimiento”.

Ahora bien, dado que las interesadas nada alegan al respecto en el trámite de audiencia, y disponiendo de suficiente documentación para analizar el fondo del asunto sometido a nuestra consideración, no estimamos necesario retrotraer el procedimiento a fin de incorporar dicha documentación, si bien por imperativo del artículo 77.3 de la LPAC -que exige que la denegación de las pruebas sea motivada- deberá explicitarse en la resolución final la razón por la que esa documental se estima innecesaria. 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 advierte un excesivo retraso en la tramitación del procedimiento, cuya instrucción consume al momento de formular la consulta prácticamente tres años, sin que a la vista de su contenido exista explicación suficiente para justificar tal dilación temporal. En consecuencia, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo ya 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. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 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 “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 en el que se solicita una indemnización por los daños y perjuicios derivados del fallecimiento del padre de las reclamantes, consecuencia de un accidente de tráfico ocurrido al desprenderse parte de una carretera de titularidad autonómica sobre la que circulaba la víctima.

A la vista del contenido del expediente, resultan acreditadas la realidad del siniestro y del óbito, del cual deducimos la producción de un daño moral cierto a las interesadas.

Ahora bien, que ocurra un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable con ocasión de la utilización de una vía de titularidad autonómica no implica que deba ser necesariamente indemnizado, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a las perjudicadas su derecho a ser indemnizadas por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

Como viene señalando este Consejo 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 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.

Al respecto, 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". 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, 95/2018 y 20/2023). Expresado en otros términos, lo que ha de demandarse de la Administración es una adecuada diligencia para que un riesgo mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

Así pues, debe analizarse si los daños y perjuicios alegados resultan o no imputables al funcionamiento del servicio público, y para ello es ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que se produjeron.

En el supuesto examinado las reclamantes sostienen que “debido a la falta de mantenimiento de la calzada no se reparó a su debido tiempo ese tramo y como consecuencia de esta negligencia se produjo el desprendimiento que provocó la muerte” de su progenitor, quien conducía su vehículo por la carretera afectada. Alegan que de haber actuado con la “diligencia esperable de la Administración se habría detectado fácilmente el defecto y reparado con rapidez, habiéndose evitado el accidente”.

La reclamación funda su argumentación en el contenido del atestado instruido por los agentes de la Guardia Civil de Tráfico comparecientes en el lugar, en el que se consigna, en cuanto al “grado de limpieza de la superficie,” que es “mala, por abundante presencia de elementos arrastrados desde el talud

terrizo izquierdo por las lluvias caídas”, y destaca que consta en aquel que “la vía había sido reparada justo donde se produjo el accidente recientemente”, por lo que entienden “muy probable” que éste se debiese “principalmente (a) una reparación negligente por parte del Principado”.

Por nuestra parte, advertimos que en el atestado se refleja que “el siniestro ocurre por el hundimiento de parte de la calzada, como consecuencia de los corrimientos de tierras que se produjeron bajo el pavimento y provocados por unas condiciones climatológicas adversas debido a las fuertes lluvias caídas, careciendo el desnivel de cimentaciones o de estructuras de contención; comprobándose que el tramo ya había sufrido reparaciones previas por el deterioro del pavimento”. Pese a su literalidad, tal y como resulta de la transcripción efectuada, las reclamantes cuestionan únicamente el estado del firme, pero no la ausencia de “cimentaciones o de estructuras de contención”, actuación acometida después del accidente; según consta en el atestado técnico-policia de 30 de marzo de 2019 aportado por ellas mismas, “el día 23 de febrero” de ese año “cuando los agentes regresan al lugar” observan “que en el mismo ya se había construido un muro de escollera de piedra para conseguir una mayor capacidad de soporte del desnivel, y evitar así futuros corrimientos de tierra”.

Sentado lo anterior, procede analizar la documentación aportada por la Administración, excluida -según señalamos en la consideración cuarta- aquella que no se ha incorporado al expediente por considerarse innecesaria para la resolución del procedimiento; proceder que las interesadas -según hemos indicado- no han cuestionado, sin perjuicio de que -tal y como afirmamos- esa denegación tácita deba obligatoriamente explicitarse y motivarse en la resolución que ponga fin al procedimiento. En todo caso, la referencia efectuada en el atestado aboca a considerar que las reparaciones previas afectaron a la superficie de la vía, pero no a su cimentación, que -tal y como refleja el propio atestado al señalar que se produjo un “hundimiento de la calzada”- sería el elemento estructural determinante del origen del accidente, sin que se deduzca, por tanto, que la citada reparación hubiera afectado al mismo.

Figura en el expediente un informe emitido por varios funcionarios del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras en el que se expone que la causa del accidente fue el “hundimiento de la plataforma que afectaba al carril sentido descendente, con unas dimensiones de 10 m de longitud y 2,5 m de anchura”, constatándose “la presencia del vehículo en dicho lugar, a unos 40 m de la plataforma de la vía”; la fotografía 1 incluida en el informe permite apreciar la destrucción de la vía, con una notable pérdida de material que afecta al terreno sobre el cual discurre. En todo caso, en el informe emitido por dos responsables de la Unidad de Vigilancia n.º 4 del mismo Servicio se afirma que “el firme se encontraba en buen estado”, y en el mismo sentido se pronuncia el informe del Celador del Área de la Zona Oriental II, que sostiene que “con anterioridad al suceso el firme se encontraba en correcto estado, presentando una superficie uniforme sin defectos visibles”. Estas aseveraciones, no obstante y dada la tipología y entidad del desperfecto que origina el despeñamiento del vehículo, resultan de importancia relativa como elemento de juicio, al no ser determinantes en la producción del hundimiento.

Por otro lado, los informes consideran como “posible causa del accidente” -o, más bien, del colapso de la calzada que provoca aquél- “las fuertes precipitaciones que se registraron en esa zona entre los días 22 y 24 de enero de 2019, afectando al talud sobre el que discurre la carretera y provocando su hundimiento”. Y, en particular, el informe del Celador del Área de la Zona Oriental II especifica que “el factor principal que desencadenó la rotura de la plataforma fueron las abundantes precipitaciones acumuladas en la zona entre los días 22 y 24 de enero”, pues “el terreno por el que discurre la carretera se saturó por la infiltración de las aguas de lluvia, posiblemente a niveles profundos, provocando una alteración de los suelos que perdieron coexistencia (*sic*) y disminuyeron su resistencia./ Esta saturación, unida a la pendiente pronunciada de la ladera natural existente, provocó un deslizamiento puntual del terreno que afectó a parte de la plataforma”.

En este último informe también se indica que “entre los días 22 y 24 de enero el Principado de Asturias estuvo sometido a la entrada continua de frentes

marítimos (fuente AEMET) que provocaron múltiples incidencias en la red de carreteras, principalmente por las persistentes lluvias y los fuertes vientos”, añadiendo que “en estos días el personal adscrito a la zona estuvo atendiendo básicamente dichas incidencias según se iba teniendo conocimiento de las mismas”. Asimismo se reseña en él que, “con luz natural diurna y en condiciones meteorológicas favorables, el lugar del suceso (p. k. 9+600) se puede apreciar con una anterioridad de unos 60 metros, circulando en sentido descendente hacia Sotrondio”, estando la “visibilidad nocturna (...) limitada al alcance del alumbrado del vehículo”. Además, señala que “a la derecha de la plataforma la vía dispone de barrera metálica de seguridad, tipo bionda con una sola valla, seguida de una pequeña berma y el terreno adyacente constituido por una ladera de fuerte pendiente”.

Finalmente, en relación con la señalización viaria existente en la fecha del desprendimiento, en el atestado consta que “el tramo en el que se produce el siniestro es sinuoso, llegando a advertirse dicha circunstancia mediante señal de advertencia de peligro P-14a por ‘curvas peligrosas’, indicando la señal (...) S-7 que complementa a la primera una velocidad aconsejable a 40 km/h en tres kilómetros”, si bien los informes de la Administración no recogen este dato y señalan que “no existe señalización vertical de consideración”. En todo caso, el atestado es taxativo al afirmar que “las características concretas del siniestro en estudio no permiten la realización de maniobra evasiva alguna por parte del conductor al iniciarse la caída libre del vehículo por el desnivel del margen derecho de la calzada, salvo una mínima maniobra instintiva de sujeción al volante del vehículo, que en ningún caso modificaría la dinámica del siniestro”. Tal afirmación implica, a nuestro juicio, que la existencia de señalización o de medidas de seguridad como la barrera no habría evitado el accidente, sin que su presencia suscite controversia.

Obra también en el expediente un informe de la Consejería de Infraestructuras, Medio Ambiente y Cambio Climático sobre la siniestralidad viaria entre los puntos kilométricos 7,6 y 11,6 de la carretera AS-337, en el que se deja constancia de que en dicho tramo y en el período comprendido entre el

24 de enero de 2016 y el 24 de enero de 2019 sólo se produjo un accidente, el acaecido en esta última fecha y que origina el presente procedimiento.

Por su parte, la propuesta de resolución sostiene que procede la desestimación de la reclamación por inexistencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos al tratarse de “un claro supuesto de fuerza mayor”, con base en el contenido del informe del Celador de Zona y el atestado instruido por la Guardia Civil, en el que se refleja que “el siniestro ocurre por el hundimiento de parte de la calzada, como consecuencia de los corrimientos de tierras que se produjeron bajo el pavimento y provocados por unas condiciones climatológicas adversas debido a las fuertes lluvias caídas”.

Tras la diligencia para mejor proveer formulada por este Consejo al objeto de acreditar la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor -invocándose al efecto el precedente constituido por los expedientes abordados en los Dictámenes Núm. 289/2020 y 135/2021-, la autoridad consultante remite un informe de la Agencia Estatal de Meteorología de cuyo contenido cabe destacar la conclusión relativa a la relevancia de la precipitación acumulada entre los días 22 y 24 de enero de 2019 -dándose la circunstancia de que el día 23 de enero “la cota de nieve subió y la lluvia que cayó derritió la nieve de los niveles inferiores a la nueva cuota”-. En él se afirma, con carácter general, que “enero de 2019 fue el” mes “más lluvioso (calculado para toda la comunidad -en promedio regional-) del período 1961-2023, teniendo un carácter de extremadamente húmedo”, y en particular en el punto kilométrico en el que tiene lugar el accidente, “considerando los datos registrados en las estaciones meteorológicas del entorno de la zona solicitada”, y que “la precipitación acumulada (...) podría haber alcanzado o superado los 150 mm, cantidad claramente superior a lo habitual en la zona”.

En consecuencia, y dado el fundamento de la propuesta de resolución, resulta preciso referirse a las circunstancias meteorológicas existentes en la fecha del suceso, debiendo concluirse, de acuerdo con la documentación aportada, que en la fecha del accidente el Principado de Asturias se encontraba bajo unas condiciones meteorológicas singularmente complicadas (de hecho, en

las propias diligencias de la Guardia Civil se hace mención a “las fuertes lluvias caídas”) y fuera de lo acostumbrado; situación que reviste especial trascendencia a la hora de abordar ciertos aspectos de lo acontecido.

Sentado lo anterior, conviene analizar las cuestiones objeto de debate según el orden en que se sustancian en el procedimiento.

En primer lugar, sostienen las reclamantes que en este supuesto existe relación de causalidad entre un deficiente mantenimiento, que vinculan a una posible “reparación negligente” previa de la Administración del Principado de Asturias, y los daños sufridos. Sin embargo, no sólo no aportan informe pericial alguno, ni alegan nada respecto a la falta de incorporación de documentación relativa a la obra realizada con antelación, sino que tampoco cuestionan la ausencia de elementos de contención de la base de la carretera, que -como hemos señalado- sí se construyen con posterioridad al accidente, tal y como reseña el atestado al referirse al “muro de escollera de piedra” creado “para conseguir una mayor capacidad de soporte del desnivel, y evitar así futuros corrimientos de tierra”.

En definitiva, a tenor de la documentación obrante en el expediente, ni el firme de la carretera ni sus elementos funcionales presentaban desperfecto alguno que precisase reparación, sin que conste la existencia de precedentes “corrimientos de tierra” o desplazamientos que permitan considerar la existencia, por parte de la Administración titular de la vía, de una obligación de acometer una construcción que hubiera evitado el fenómeno producido -si bien, como indicamos, las reclamantes no concretan tal imputación-. Al respecto, es criterio reiterado de este Consejo que la circunstancia de que la Administración concernida proceda a la ulterior reparación de un desperfecto no implica un reconocimiento de responsabilidad, sino más bien que es manifestación de su diligencia en el regular cumplimiento de la obligación de revisión y conservación del viario (entre otros, Dictámenes Núm. 190/2015, 13/2017 y 87/2022).

En consecuencia, cabe concluir que la Administración cumplió con el deber de mantenimiento y conservación ordinario de la vía que se deriva de la legislación de carreteras; aspecto este muy relevante puesto que, tal y como

señalamos en el Dictamen Núm. 187/2019 y los que en él se citan, “el fundamento de la responsabilidad de las Administraciones públicas por el funcionamiento de los servicios públicos no opera de idéntica forma en los supuestos de responsabilidad por acción que por omisión, ya que en este último caso `la responsabilidad patrimonial sólo surge si se acredita que la Administración tenía el deber jurídico de actuar y que tal deber ha sido incumplido dando lugar a una situación de anormalidad en el funcionamiento del servicio administrativo´. Al respecto, el Tribunal Supremo declara en su Sentencia de 31 de marzo de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:1316- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) que `en Sentencia de esta Sala de 10 de noviembre de 2009 (...), recogiendo lo ya expresado en Sentencias de 16 de mayo, 27 de enero y 31 de marzo de 2009, decíamos que la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto del comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento pasivo. Puntualizábamos que tratándose de una omisión de la Administración, 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 a 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 del deber jurídico de actuar´”.

En segundo lugar, la Administración mantiene en la propuesta de resolución que estaríamos en presencia de un supuesto de fuerza mayor, lo que se acreditaría con base en los informes de los Servicios de Conservación y Explotación de Carreteras, que aluden a la intensidad de las precipitaciones y a

su incidencia en el “deslizamiento puntual del terreno que afectó a parte de la plataforma”, provocando su hundimiento.

Llegados a este punto debemos recordar también que, tal como señalamos en anteriores ocasiones (por todas, Dictámenes Núm. 123/2011 y 16/2016), el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración implica que pesa sobre ella, ante esta suerte de daños, la carga de probar la eximente de fuerza mayor.

Respecto a la apreciación por parte de este órgano consultivo de la concurrencia de fuerza mayor en supuestos comparables al ahora examinado, procede recordar que en similares términos y a propósito del hundimiento de una carretera recordamos en el Dictamen Núm. 135/2021 -con mención del Dictamen Núm. 107/2021, relativo a una reclamación de responsabilidad patrimonial suscitada por los daños y perjuicios sufridos en una propiedad como consecuencia de un movimiento de tierras ocurrido en un concejo próximo (Langreo) en idénticas fechas (24 de enero de 2019) y a resultas del mismo temporal- que “la jurisprudencia viene encuadrando como supuestos de fuerza mayor -al tratarse de hechos externos imprevisibles o irresistibles, ajenos por completo a la actividad administrativa- los de lluvias torrenciales, tempestades ciclónicas o crecidas extraordinarias de los ríos, pues `en modo alguno cabe entender que pueda la Administración prever y controlar´ estos fenómenos (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:6425-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a). En este contexto, la responsabilidad objetiva no encierra un sistema providencialista por el mero hecho de la titularidad de la infraestructura viaria. La empresa de asegurar todos los taludes frente a riesgos extraordinarios resulta inabordable (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 31 de julio de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo), y no procede imputar a la Administración un corrimiento de tierras en una ladera montañosa tras un intenso temporal de lluvias, pues ha sido inevitable el aporte de agua e imprevisible la precipitación registrada (...) (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 11 de diciembre de 1996, Sala de lo Contencioso-Administrativo,

Sección 2.ª)”. Cita jurisprudencial que reproducimos en los Dictámenes Núm. 204/2023 y 207/2023, emitidos en relación con supuestos de producción de un desprendimiento de piedras sobre una carretera, que considerábamos “atribuible a los procesos geodinámicos terrestres, sin poder dejar tampoco de admitir la contribución que hayan podido tener las condiciones meteorológicas -no sólo las de la jornada del fatídico suceso, sino también las de fechas previas- (...). Confluencia que nos sitúa en un contexto no sólo de imprevisibilidad, sino también de inevitabilidad de un evento manifiestamente ajeno al servicio público concernido y a los riesgos que le son propios, y que conlleva la apreciación de la fuerza mayor alegada y justificada por parte de la Administración”. También en el Dictamen Núm. 104/2023 afirmamos que, ante una reclamación en la que “el origen del daño se encuentra en un deslizamiento de tierras que no se puede achacar a las obras” -de drenaje en ese caso- “acometidas por la Administración hace varios lustros sino a las intensas lluvias acaecidas en una zona con una determinada composición y pendiente (...), el daño reclamado en ningún caso encuentra su causa eficiente en una carencia del servicio público”, advirtiendo que, “guardando una inmediata relación con un episodio de lluvias intenso, no cabe conectar” el daño producido “a la falta de diligencia de la Administración (por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado Asturias de 25 de enero de 2023 -ECLI:ES:TSJAS:2023:200-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)”.

A la vista de ello, y teniendo en cuenta el contenido de los informes técnicos incorporados al expediente, incluido el emitido por la Agencia Estatal de Meteorología tras la diligencia para mejor proveer formulada por este Consejo, debemos concluir que en el caso que analizamos se produce la concurrencia de fuerza mayor, sin vinculación alguna con el funcionamiento del servicio público.

En tales condiciones, si bien no se excluye que eventualmente una actuación u omisión administrativa pueda incidir en la causación del daño o agravar sus consecuencias, no se acredita ninguna carencia estructural en la carretera, pues ni cabe concluir que el posterior “muro de escollera” creado “para conseguir una mayor capacidad de soporte del desnivel” debía haberse

acometido con anterioridad, ni puede atribuirse el hundimiento a las deficiencias menores en la superficie asfaltada que se invocan.

En suma, aunque resulta acreditada la realidad del desgraciado accidente que provoca el daño por el que aquí se reclama, se trata de un supuesto de fuerza mayor, imprevisible e inevitable en las circunstancias en que se produce, siendo ajeno al servicio público viario y extraño a la esfera de riesgo que atañe al titular de la vía.

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 de este 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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.