

Dictamen Núm. 27/2024

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 8 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 20 de noviembre de 2023 -registrada de entrada el día 23 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 producidos como consecuencia del desprendimiento de tierra en una carretera de titularidad autonómica.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 15 de junio de 2023 una procuradora, en nombre y representación de la compañía aseguradora y del accidentado, presenta a través del Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños producidos como consecuencia del desprendimiento de tierra al paso de un vehículo que circulaba por una carretera de titularidad autonómica.

Expone que el día “16 de enero de 2023 (...) el propietario del vehículo (...) se encontraba circulando por la carretera AS-118, de Luanco (AS-238) a

Veriña (AS-19), cuando a la altura del kilómetro 10,541, de manera sorpresiva e inesperadamente, se produjo un desprendimiento de tierra y material vegetal desde el margen derecho de la vía que (...) no puede evitar, produciéndose el impacto (...). Tras el siniestro, se personó en el lugar de los hechos un destacamento de Gijón de la Guardia Civil que levantó el pertinente atestado”.

Sostiene que el accidente “no se hubiera producido si la Administración hubiera realizado las obras necesarias en la ladera de la montaña para evitar el desprendimiento./ Tanto es así que, a raíz del siniestro (...), se procedió a reparar tanto la carretera como la ladera donde se produjo” el mismo.

Señala que la colisión “provocó importantes daños materiales en el vehículo que fueron valorados por (...) el pertinente informe técnico pericial en (...) 8.073,28 € (...). Por otro lado, el fuerte impacto provocó lesiones” al conductor que le obligaron a acudir a la Fundación Hospital, “donde se le diagnosticó “cervicalgia”, precisando que por “dichas lesiones causó baja laboral durante 6 días”.

Manifiesta que “a la fecha del siniestro” la compañía aseguradora “mantenía en vigor (una) póliza” con el conductor y propietario del vehículo, y que “el importe de la reparación realizada fue asumido” por la entidad aseguradora, menos” el correspondiente a la franquicia”, que lo abonó el conductor.

Cuantifica la indemnización solicitada en siete mil ochocientos setenta y tres euros con veintiocho céntimos (7.873,28 €) para la compañía aseguradora y en quinientos setenta y un euros con treinta y cuatro céntimos (571,34 €) para el conductor, cantidad que desglosa en 6 días de perjuicio personal moderado, “a razón de 61,89 € por cada día”, y 200 € de franquicia.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe estadístico del Destacamento de Gijón de la Guardia Civil, en el que se describen las circunstancias del accidente acaecido el 16 de enero de 2023. b) Informe pericial sobre valoración de los daños del vehículo y factura de la reparación efectuada. c) Informe del Servicio de Urgencias de la Fundación Hospital de 17 de enero de 2023, en el que figura como diagnóstico principal “cervicalgia

tras tráfico". d) Parte de baja por incapacidad temporal del conductor accidentado. e) Póliza del seguro. f) Fotografías del estado de la zona siniestrada el día del accidente.

2. El día 7 de julio de 2023, emite informe el Servicio de Estudios y Seguridad Vial sobre la siniestralidad entre los puntos kilométricos 8,541 y 12,541 de la AS-118, Luanco-Veriña. En él consta que entre el 17 de enero de 2020 y el 16 de enero de 2023 en dicho tramo se produjeron -incluyendo el suceso que atañe al expediente- dos accidentes de tráfico relacionados con "obstáculo en la calzada". A tenor de la información suministrada por dicho documento, el único incidente previo (en el que se vieron afectados tres turismos) al que motiva la reclamación se produjo en el punto kilométrico 10,794 el día 18 de noviembre de 2022, a las 22:10 horas, y con presencia de lluvia débil. Se añade en él que la intensidad de tráfico en dicho tramo durante el año 2022 fue de 7.566 vehículos al día.

3. Con fecha 1 de septiembre de 2023, emite informe el Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras. Expone que "se desconocen las causas de la existencia de un desprendimiento de tierra en la calzada (...). La presencia de agua suele constituir, frecuentemente, causa de la superación de las fuerzas cohesivas que mantienen unidos ciertos fragmentos a la matriz rocosa. En estas circunstancias, se pueden producir desprendimientos, que llegarán o no a la calzada, en función de la trayectoria a lo largo de su caída (...). No existía señalización adicional alguna en la zona (...). No se realizaron recorridos de vigilancia el día 16 de enero de 2023 por el personal de las brigadas de conservación (...) en el tramo de carretera donde supuestamente se ha producido el accidente, ni el día anterior (...). En la fecha del supuesto siniestro las brigadas de conservación realizaron labores de señalización de carretera cortada debido a desprendimiento de tierra sobre la calzada en dicho punto kilométrico (...). El desprendimiento de tierras que eventualmente pudieran ocasionarse en las laderas es absolutamente imprevisible. La medida más eficaz sería, entonces, evitar que el fenómeno se

desencadene, para lo que no existe más solución que fijar completamente las laderas bien sea con muros, escolleras o mallas metálicas de modo que el desprendimiento de tierras de modo inesperado y su afección a la vía se redujera de forma considerable./ Esta solución es, en general, inaceptable desde el punto de vista medioambiental y frecuentemente inabordable desde el punto de vista económico. Por ello, el Servicio de Conservación mantiene una estrecha vigilancia sobre las laderas a fin de, conocida la frecuencia con la que se producen estos fenómenos, determinar la potencialidad del riesgo existente y realizar las previsiones de medidas que, de manera compatible con la preservación del medioambiente, pudieran paliar la gravedad, o incluso la ocurrencia de las inestabilidades. Las prioridades de actuación se realizan teniendo en cuenta tanto la disponibilidad presupuestaria como la probabilidad de ocurrencia del desprendimiento tras el análisis del macizo rocoso y de la existencia de protección natural de las laderas, las características y jerarquía de la vía y el tráfico existente./ El conductor debe, en todo caso, tener en cuenta las características y el estado de la vía y las condiciones meteorológicas, ambientales y en general cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (art. 21.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial)”.

Adjunta un informe del vigilante de explotación de la zona, de 14 de julio de 2023, en el que se indica que “la visibilidad en el p. k. 10+541 es de 92 m en sentido Veriña y superior a 100 m en sentido Luanco (...). El ancho de calzada en el p. k. 10+541 es de 11 m en un tramo de descenso con curva de amplio radio a la izquierda (...). Esta Unidad de Vigilancia no pasó por el lugar del siniestro ese día ni el (...) anterior”.

4. Mediante oficio notificado a los interesados el 4 de octubre de 2023, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería de Fomento, Cooperación

Local y Prevención de Incendios les comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

5. El día 11 de octubre de 2023, la representante de los reclamantes presenta a través del Registro Electrónico un escrito de alegaciones. En él señala que “fue la falta de previsión de la Administración la que provocó el desprendimiento de la ladera al no haber realizado las obras necesarias para evitar que ese derrumbe pudiera llegar, como de hecho llegó, a la carretera./ Prueba de que dichas obras sí que son perfectamente aceptables es que después del accidente sí que se llevaron a cabo, como también consta acreditado./ Por ello, en modo alguno podemos estar de acuerdo en que es absolutamente imprevisible el desprendimiento de tierras de una ladera, máxime en una región como la nuestra (...) porque la lluvia es un elemento característico” en ella.

6. Con fecha 8 de noviembre de 2023, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella señala que “no se cuestiona la existencia de efectividad de los daños sufridos en el vehículo (...) ni la cuantía de la misma (puesto que queda suficientemente acreditada con la factura de reparación), sino (...) que la desestimación de la responsabilidad patrimonial tiene su fundamento en la inexistencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos, ya que existe una causa de exoneración de responsabilidad como es (...) un claro supuesto de fuerza mayor./ Dicho supuesto de fuerza mayor se acredita o se prueba con el contenido del informe evacuado por el Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras del Principado de Asturias, que constata que el desprendimiento de tierras que eventualmente pudiera ocasionarse en las laderas es absolutamente imprevisible, dicho desprendimiento puede obedecer a una multiplicidad de fenómenos de diversa índole: geomorfológico, estratigráfico, atmosférico, biológico, etc. La presencia de agua suele constituir, frecuentemente, causa de la superación de las fuerzas cohesivas que mantienen unidos ciertos fragmentos a la matriz rocosa. En estas circunstancias se pueden producir desprendimientos,

que llegarán o no a la calzada en función de la trayectoria a lo largo de su caída. A su vez, el día del accidente se informó a los usuarios del corte temporal del tráfico rodado en un tramo de la carretera AS-118 como consecuencia de la situación meteorológica (fuertes lluvias y nieve) al paso de la borrasca `Fien´ por Asturias. Dicha borrasca ha provocado el deslizamiento del terreno en un tramo de esa carretera autonómica en dirección a Gijón./ Toda la documentación probatoria citada anteriormente ha puesto de manifiesto la existencia de un supuesto de fuerza mayor exoneradora de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que el deber de vigilancia inherente al servicio público de mantenimiento de las carreteras, y en concreto la posible omisión por parte de los órganos encargados de la conservación de la vía y de la retirada de obstáculos existentes en ella, no puede exceder de lo razonablemente exigible; siendo así que, estando acreditado en el supuesto que nos ocupa la realidad de las condiciones climatológicas adversas del día en cuestión, dada la existencia de fuertes lluvias y nieve, se llega a la conclusión de que ninguna otra conducta le era exigible a la Administración sin que, en consecuencia, quepa atribuir el accidente sufrido a un funcionamiento de los servicios públicos, sino a un origen extraño al ámbito de su actuación./ A mayor abundamiento, cabe destacar que el personal de la brigada del Área del Servicio de Conservación tras recibir aviso del 112 Asturias se persona en el lugar de los hechos, procediendo a la señalización de carretera cortada en el tramo afectado hasta la retirada del argayo, reanudándose la apertura de la vía el día 17 de enero de 2023. En relación con el deber de vigilancia, el Servicio de Conservación mantiene una estrecha vigilancia sobre las laderas a fin de, conocida la frecuencia con la que se producen estos fenómenos, determinar la potencialidad del riesgo existente y realizar las previsiones de medidas que, de manera compatible con la preservación del medioambiente, pudieran paliar la gravedad, o incluso la ocurrencia de las inestabilidades. Las prioridades de actuación se realizan teniendo en cuenta tanto la probabilidad de ocurrencia del desprendimiento tras el análisis del macizo rocoso, de las características, jerarquía de la vía y del tráfico existente. En este sentido, el lugar donde acontecieron los hechos no se

encuentra señalado por posibles desprendimientos ya que no se trata de un tramo conflictivo, dado que únicamente” se produce “la existencia de otro accidente por las mismas causas./ Además, estando (...) acreditadas las condiciones climatológicas adversas del día en que se produjo el accidente en cuestión, tampoco cabe obviar que el conductor del vehículo venía asimismo obligado a tener en cuenta las mismas, atemperando la velocidad del vehículo a dichas condiciones meteorológicas de manera que pudiera detenerlo a tiempo ante cualquier obstáculo que pudiera presentarse”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 20 de noviembre 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 Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios, adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte digital.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

En el presente supuesto, reclaman en el mismo escrito una compañía aseguradora, por la cuantía abonada en relación con los daños materiales sufridos por el vehículo siniestrado (7.873,28 €), y el propietario del automóvil

por la franquicia del seguro (200 €) y 6 días de perjuicio personal moderado, que refiere haber padecido a resultas del accidente (371,34 €).

Teniendo presente lo anterior, debemos reparar en que se someten a nuestra consideración dos reclamaciones de responsabilidad patrimonial de diferente cuantía deducidas formalmente en un mismo escrito por quien ostenta la representación de la compañía aseguradora y se encuentra autorizada asimismo por el propietario y conductor del vehículo siniestrado para reclamar por sus propios daños, de modo que no estamos ante un supuesto de una pluralidad de interesados con una única pretensión, sino ante dos interesados con dos pretensiones distintas, aunque las dos nazcan de una misma causa de pedir.

Al respecto, como ya señalamos en los Dictámenes Núm. 290/2022 y 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 ni 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.

Por tanto, 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 este dictamen se contrae, exclusivamente, al análisis

de la que rebasa ese umbral (la que afecta a la compañía aseguradora del vehículo, cuya pretensión indemnizatoria asciende a 7.873,28 €), sin que nuestro pronunciamiento se extienda a la del propietario del vehículo y conductor en el momento del siniestro, aunque haya sido presentada conjuntamente con la primera.

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 la entidad aseguradora activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, puesto que, como viene recordando este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 50/2023) y a tenor de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, “el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada como titular de la vía pública en la que tiene lugar el percance.

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 15 de junio de 2023, y habiendo acaecido el argayo que produjo los daños el día 16 de enero de 2023 es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las

especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, advertimos que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21 de la LPAC, el plazo máximo para dictar resolución y los efectos de un eventual silencio administrativo. En efecto, el artículo 21.4 *in fine* de la citada Ley señala que, “En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio”. Este Consejo ha venido insistiendo en que tal trámite no es un mero formalismo, dada la necesidad de ofrecer a los interesados una correcta información acerca del cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento y los efectos del transcurso del mismo sin que haya recaído resolución expresa (entre otros, Dictámenes Núm. 186/2021, 238/2021 y 237/2022).

Asimismo, se aprecia que a la fecha de emisión del presente dictamen se ha rebasado ya 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 21.1 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 “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 producidos como consecuencia del desprendimiento de tierra al paso de un vehículo que circulaba por una carretera de titularidad autonómica.

A la vista de la documentación obrante en el expediente, quedan acreditadas las circunstancias en las que se produjo el siniestro, los daños sufridos y la responsabilidad asumida respecto a estos últimos por la compañía aseguradora reclamante; no obstante, resulta indispensable analizar el nexo causal entre el daño invocado y el funcionamiento del servicio público, puesto que la mera existencia de un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable producido con ocasión de la utilización de una vía de titularidad autonómica no hace surgir *per se* el deber de indemnizar por parte de la Administración correspondiente.

A tenor de lo dispuesto en el artículo 57 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, "Corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales". Al respecto, es doctrina reiterada de este Consejo que, en ausencia de un estándar legal, el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración una adecuada diligencia para que un riesgo 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 o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

En el supuesto examinado la reclamante señala que el siniestro se produce porque, "de manera sorpresiva e inesperadamente, se produjo un desprendimiento de tierra y material vegetal desde el margen derecho de la vía,

que (el conductor) no puede evitar, produciéndose el impacto”, y sostiene que “es evidente que el mismo no se hubiera producido si la Administración hubiera realizado las obras necesarias en la ladera de la montaña para evitar el desprendimiento./ Tanto es así que a raíz del siniestro relatado se procedió a reparar tanto la carretera como la ladera donde se produjo”. Asimismo, en el trámite de audiencia advierte que “en modo alguno podemos estar de acuerdo en que es absolutamente imprevisible el desprendimiento de tierras de una ladera, máxime en una región como la nuestra (...) porque la lluvia es un elemento característico” en ella.

Entre la documentación que se aporta con el escrito inicial figura un informe estadístico de la Guardia Civil en el que se describen las circunstancias del accidente, señalando que, “sobre las 7:20 horas del día 16 de enero de 2023, circula el turismo (...) por el carril derecho de la carretera AS-118 (Luanco-Veriña), sentido Veriña (...). Al llegar a la altura del kilómetro 10,5, correspondiente con un tramo en descenso (...), se produce un desprendimiento de tierra y material vegetal desde el margen derecho de la vía, que el conductor no puede evitarlo produciéndose un choque entre el turismo y el desprendimiento, ya que este ocupa el carril por el que circulaba el vehículo”. En dicho informe se destaca, entre los datos relativos al accidente, que había “lluvia fuerte (...), buena visibilidad” y “sin luz natural y con iluminación artificial no encendida”, no reseñándose “circunstancias especiales de la vía”, y descartando expresamente la conducción desatenta o negligente y la velocidad inadecuada.

Vista la imputación de la reclamante y las características del argayo, debemos despejar si estamos ante un supuesto de fuerza mayor y si, en concurrencia o al margen del fenómeno imprevisible, media algún título de imputación idóneo.

Al respecto, figura en el expediente un informe del Ingeniero Técnico de Obras Públicas del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras en el que se indica que el desprendimiento de tierra de las laderas “puede obedecer a una multiplicidad de fenómenos de diversa índole: geomorfológico, estratigráfico, atmosférico, biológico, etc.”, y que “la presencia de agua suele

constituir, frecuentemente, causa de la superación de las fuerzas cohesivas que mantienen unidos ciertos fragmentos a la matriz rocosa". Por otra parte, señala que "no existía señalización adicional alguna en la zona" y que "no se realizaron recorridos de vigilancia el día 16 de enero de 2023 por el personal de las brigadas de conservación de la zona en el tramo de carretera donde supuestamente se ha producido el accidente, ni el día anterior". Asimismo, manifiesta que "el desprendimiento de tierras que eventualmente pudieran ocasionarse en las laderas es absolutamente imprevisible" y que "la medida más eficaz sería, entonces, evitar que el fenómeno se desencadene, para lo que no existe más solución que fijar completamente las laderas bien sea con muros, escolleras o mallas metálicas", pero que "esta solución es, en general, inaceptable desde el punto de vista medioambiental y frecuentemente inabordable desde el punto de vista económico", añadiendo que "el Servicio de Conservación mantiene una estrecha vigilancia sobre las laderas a fin de, conocida la frecuencia con la que se producen estos fenómenos, determinar la potencialidad del riesgo existente y realizar las previsiones de medidas que, de manera compatible con la preservación del medioambiente, pudieran paliar la gravedad, o incluso la ocurrencia de las inestabilidades".

Obra también en el expediente un informe del Servicio de Estudios y Seguridad Vial sobre la siniestralidad viaria entre los puntos kilométricos 8,541 y 12,541 de la AS-118, Luanco-Veriña, en el que se deja constancia de que en tal tramo y en el período comprendido entre el 17 de enero de 2020 y el 16 de enero de 2023 se produjeron -incluyendo el que atañe al expediente- dos accidentes de tráfico relacionados con "obstáculo en la calzada", habiendo sido la intensidad del tráfico en el mismo durante el año 2022 de 7.566 vehículos al día.

Figura, asimismo, entre la documentación incorporada a aquel un informe de la Unidad de Vigilancia 5 de la Zona Oriental de Explotación en el que se afirma que "la visibilidad en el p. k. 10+541 es de 92 metros en sentido Veriña y superior a 100 metros en sentido Luanco", y que dicha "Unidad de Vigilancia no pasó por el lugar del siniestro ese día ni el (...) anterior".

A la luz de estos informes, la propuesta de resolución estima que existe “un supuesto de fuerza mayor exoneradora de responsabilidad patrimonial de la Administración (...), estando acreditado en el supuesto que nos ocupa la realidad de las condiciones climatológicas adversas del día en cuestión, dada la existencia de fuertes lluvias y nieve, se llega a la conclusión de que ninguna otra conducta le era exigible a la Administración sin que, en consecuencia, quepa atribuir el accidente sufrido a un funcionamiento de los servicios públicos, sino a un origen extraño al ámbito de su actuación”.

La invocación de las circunstancias meteorológicas existentes en la fecha del suceso nos aboca a tomar en consideración el “paso de la borrasca ‘Fien’ por Asturias”, y a tal fin cabe acudir a la información suministrada por la Agencia Estatal de Meteorología en su página web, no sin advertir antes que este organismo situó a Fien dentro del grupo de “Borrascas con gran impacto” (definidas como aquellas que conllevan un riesgo evidente y pueden tener un gran impacto en bienes y personas) de la temporada 2022-23.

Según refiere la Agencia Estatal de Meteorología, los principales impactos en la Península por parte de Fien comenzaron el día 16 de enero de 2023 y se concretaron en altos valores tanto en rachas de viento como en lluvia. El nivel de precipitaciones en Asturias -las lluvias ocasionaron numerosos argayos y hundimientos del asfalto, con cortes parciales del tráfico no sólo en la AS-118, sino también en la AS-29, AS-215 y PO-1- provocó que el Gobierno del Principado de Asturias mantuviese activado el plan de inundaciones (al registrarse desbordamientos en numerosos cauces), que la Delegación del Gobierno activase la fase de preemergencia del plan de vialidad invernal de las carreteras estatales y que Agencia Estatal de Meteorología activase las alertas por lluvia y nieve (presente esta última desde los 300 metros de altitud).

Acudiendo de nuevo a los datos que proporciona Agencia Estatal de Meteorología (Análisis estacional del Puerto de Gijón), el volumen de precipitación acumulada en el período comprendido entre el 12 de enero y el 2 de febrero de 2023 -ofrecida en desglose semanal- resulta prácticamente el doble de la mediana de la precipitación acumulada en el período 1981-2010.

Pocas dudas ofrece que a ello habría contribuido significativamente la presencia de la borrasca de alto impacto Fien. Por comparación, se comprueba que en el período que media entre el 12 y el 26 de enero de 2024 la precipitación acumulada resulta en torno a la mitad de la de 2023 y ajustada -al límite de la coincidencia- a la mediana de la precipitación acumulada en el período 1981-2010.

Así pues, el marco cronológico en el que tiene lugar el siniestro se caracterizó, sin lugar a duda, por una pluviometría extraordinariamente superior (el doble) a otros registros previos con los que cabría ser comparada. Por supuesto, en este tipo de casos se plantea el inconveniente de concretar la intensidad de la lluvia en un lugar y momento dados, puesto que, como es obvio, las estaciones que recogen los datos se ubican en lugares concretos y es notorio que la precipitación acumulada puede divergir bastante entre puntos de la geografía distantes entre sí a escasos kilómetros. Aun así, no cabe orillar que difícilmente se puede imputar a la Administración la ausencia de medidas de seguridad para evitar un desprendimiento de tierras -cuya entidad, como indicamos líneas atrás, carece de precedentes- de una ladera en el marco de una borrasca de alto impacto cuyo aporte de agua resultaba impredecible en su magnitud -a tenor de lo que arrojaban las series de los registros pluviométricos- e inevitable en sus consecuencias, dado que la seguridad de las infraestructuras ha de acompañarse indefectiblemente a las circunstancias de lugar y tiempo. De esta forma, cobra aquí fuerza lo señalado en el informe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras cuando razona que “la presencia de agua suele constituir, frecuentemente, causa de la superación de las fuerzas cohesivas que mantienen unidos ciertos fragmentos a la matriz rocosa”.

Lo sorprendente del evento se corrobora, de hecho, a la vista de la escasa siniestralidad de la vía, constando sólo un incidente previo, dentro de los tres años anteriores, provocado por “obstáculo en la calzada”. Se advierte también que en la misma carretera existen tramos con taludes verticales debidamente asegurados, mientras que en el entorno del percance el talud discurre en plano inclinado, sin que su conformación permita prever un riesgo de derrumbe.

En ese contexto, este Consejo aprecia que en el caso aquí examinado concurre un supuesto de fuerza mayor. En efecto, a tenor de lo señalado en el artículo 34.1 de la LRJSP -en conexión con el artículo 32 de la citada ley- se entiende que hay fuerza mayor y, por tanto, no cabrá indemnizar cuando los daños “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”. Hemos de recordar también que, tal y como señalamos en ocasiones anteriores (por todas, Dictámenes Núm. 123/2011 y 16/2016), el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración implica que pesa sobre ella la carga de probar la eximente de fuerza mayor, y que esta no se anuda en el ámbito de la conducción (que encierra la asunción de un riesgo por el usuario) al evento radicalmente irresistible o imprevisible sino más bien al externo o ajeno a la actividad administrativa, lo que incluye los supuestos en que sólo mediante un esfuerzo desahogado e inasumible se hubiera evitado el percance.

En sucesos comparables al ahora examinado, tal como advertimos en el Dictamen Núm. 62/2017, ningún reproche pesa sobre el titular de la vía cuando “en una carretera local de segundo orden de las que conforman la tupida red de carreteras del Principado de Asturias, condicionada toda ella por su orografía, vertical en algunos puntos, y salpicada en sus márgenes en muchas ocasiones de masas forestales, en una noche de fuerte viento un concreto árbol de los incontables que conforman este conjunto se rompa y caiga sobre la calzada, impactando de este modo con un vehículo a su paso, es, dada su inevitabilidad, un caso de fuerza mayor que ha de conducir a la desestimación de la reclamación”. En similares términos, y a propósito de un desprendimiento de tierras, en el Dictamen Núm. 104/2023 -con cita, a su vez del Dictamen Núm. 289/2020- recordábamos 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). 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)”.

Considerando esta doctrina, y a la vista del material gráfico adjuntado al escrito de reclamación, todo apunta a que el argayo se habría originado en un espacio sobre el que la Administración tiene la obligación de vigilancia y cuidado (de conformidad con la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras), pero en condiciones tales -precipitaciones extraordinarias, que provocan varios hundimientos y cortes de carreteras, y ausencia de antecedentes de desprendimiento- en las que no puede imputarse el alud a las carencias u omisiones del servicio público sino al fenómeno atmosférico irresistible, sin que quepa racionalmente exigir a la Administración una labor preventiva de aseguramiento de los taludes similares al presente -que ni siquiera se encuentra en plano vertical-, empresa inabordable en nuestra región.

No obstante lo anterior, procede examinar las concretas imputaciones que se hacen valer en la reclamación, que, como se razonará, tampoco consideramos por sí mismas idóneas para establecer la responsabilidad patrimonial de la administración en este caso.

Al respecto, debe descartarse cualquier imputación fundada en el retraso por parte de la Administración en la señalización y retirada de los restos del desprendimiento, ya que el argayo tiene lugar instantes antes de la colisión, tal

como se deduce del reportaje fotográfico que muestra el estado en el que quedó el vehículo (folios 53 a 67) y del informe estadístico de la Guardia Civil.

Se invoca también por la reclamante la falta de señalización en la zona que advirtiese del riesgo de desprendimientos, hecho que se asume en el informe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras. No obstante, la siniestralidad registrada no alcanza a fundar aquí un previo deber de señalización. Según se desprende de la documentación incorporada al expediente tanto por la Administración como por la mercantil interesada, la siniestralidad previa, en los tres años anteriores, se reduce a un accidente relacionado con "obstáculo en la calzada", acaecido en el mes de noviembre inmediatamente anterior y sin que los datos recogidos en aquel permitan concluir que sus características y trascendencia aconsejaran señalar el riesgo con ocasión de su primera expresión. De seguirse tal criterio, la profusión de señales en las vías adyacentes a un talud sería tal que perderían su misma finalidad.

Por último, aunque la reclamante reprocha en su escrito inicial la omisión de "las obras necesarias (...) para evitar el desprendimiento", alude en el trámite de audiencia a las "obras necesarias para evitar que ese derrumbe pudiera llegar, como de hecho llegó, a la carretera". De este modo se separa la causa primigenia -el argayo, que imputamos a fuerza mayor y no a vicio en el aseguramiento de la ladera- de la causa más inmediata, que consistiría en la invasión de la calzada por la tierra y piedra, acaso evitable mediante alguna obra de contención o vallado. Refiere la reclamante que "a raíz del siniestro relatado se procedió a reparar tanto la carretera como la ladera donde se produjo el desprendimiento", observándose en las fotografías que acompañan al informe de la Unidad de Vigilancia que se ha levantado una escollera en la parte inferior del talud que dificulta el desplazamiento de este o de sus desprendimientos hacia la calzada. Al respecto, merece recordarse -tal y como señalamos en el Dictamen Núm. 187/2019, y los que en él se citan- que "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´´. 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, 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. 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”.

Trasladadas las anteriores consideraciones al presente caso, la cuestión no estriba en elucidar si el hormigonado completo de la ladera afectada, la colocación de mallas metálicas o la construcción de muros de contención podría haber evitado el desplome sobre la carretera -a lo que acaso habría que responder afirmativamente-, sino si la morfología y vegetación de la zona, su estado de conservación y la siniestralidad previa eran tales que obligaban a la Administración a haber tomado las mencionadas medidas. Y ello porque el juicio acerca del comportamiento omisivo no puede hacerse, como anteriormente señalamos, *ex post* sino desde una perspectiva *ex ante* y fundada en lo que la Administración -en determinado marco contextual, con los datos que arroje y conforme a criterios técnicos- venía efectivamente obligada a realizar. Desde esta óptica, reparamos de nuevo en que el argayo no afecta a un talud vertical o cuya configuración revele un riesgo de desprendimiento, y ante lo manifiestamente inasumible de la labor de asegurar o vallar todas las laderas de

esta tipología no cabe apreciar el incumplimiento de ningún deber jurídico de actuar, por lo que se concluye que el daño deriva -sin interferencia o agravación imputables al servicio público- del evento extraordinario y ajeno a la Administración constitutivo de fuerza mayor.

En definitiva, el daño ocasionado por fuerza mayor, circunstancia que aquí se objetiva, queda en la esfera de riesgo de quien lo sufre (“nadie responderá” conforme al artículo 1105 del Código Civil), sin que proceda ya indagar en extremos relacionados con la conducción del vehículo.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.