

Expediente Núm. 203/2007
Dictamen Núm. 60/2008

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Bastida Freijedo, Francisco
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 5 de junio de 2008, con asistencia de los señores y señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V.E. de 4 de octubre de 2007, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por doña y don, éste último en nombre y representación de “X” Seguros, por los daños sufridos al colisionar el vehículo asegurado con un argayo.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 6 de septiembre de 2006, tiene entrada en el Registro General del Principado de Asturias un escrito de doña y don, éste último actuando en nombre y representación de “X” Seguros, por los daños sufridos al colisionar el vehículo asegurado con un argayo cuando circulaba por la carretera AS-236.

Inician su relato indicando que “sobre las 08:30 horas del pasado día 25 de febrero de 2006 (...), doña conducía el vehículo de su propiedad (...) por el carril derecho de la carretera AS-236 (sentido Pravia), cuando a la altura del p.k. 08,100, en el término municipal de Pravia, coincidiendo con un tramo de curva, se vio sorprendida por un desprendimiento de tierra y piedras (...), y sin tiempo de reacción (...), dada la inmediatez del obstáculo y la falta de señalización (...), colisionó por alcance con el mismo, lo que ocasionó importantes daños a su turismo, precisando (...) la asistencia de la grúa”.

Continúan narrando que “seguidamente se personaron en el lugar de los hechos agentes del Puesto de la Guardia Civil de Pravia, quienes pudieron constatar la realidad de lo sucedido (...), instruyendo las diligencias que adjuntamos”.

Precisan que “en la fecha del accidente el vehículo siniestrado tenía concertado (...) el seguro (...) en la modalidad `todo riesgo´ con una franquicia de 600 €, por lo que la propietaria/asegurada asumió el abono de dicha franquicia y la aseguradora el resto del importe de la reparación”.

Sobre la responsabilidad de la Administración, señalan que el argayo “es la causa directa de los daños producidos” y que compete a la entonces Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras “adoptar las medidas de prevención necesarias a fin de evitar este tipo de desprendimientos (...), sin que concurra causa alguna de fuerza mayor (...), al tratarse de un desprendimiento de tierra/piedras en una zona en la que son frecuentes por la falta de medidas de protección de los taludes y las lluvias”.

Concluyen exponiendo que “el importe de la reparación (...) ascendió a la suma de 10.185,84 €”, abonados por los reclamantes según la franquicia antes señalada, por lo que solicitan se reconozca a la asegurada una indemnización de seiscientos euros (600 €) y a la aseguradora una compensación de nueve mil quinientos ochenta y cinco euros con ochenta y cuatro céntimos (9.585,84 €).

Junto con la reclamación se presentan copias del poder otorgado por la aseguradora a favor del letrado reclamante, del documento nacional de identidad y permiso de conducir de la titular del vehículo siniestrado, del permiso de circulación y tarjeta de inspección técnica de éste, del recibo de la prima del seguro que amparaba la circulación del vehículo a la fecha del accidente, de las condiciones particulares de la póliza del citado seguro, y del atestado de la Guardia Civil que reza “argayo ocasionado por la intensidad de la lluvia (...), ocupando el carril derecho de la calzada, asimismo desde el argayo al lugar de detención del vehículo hay una mancha de aceite. Una vez llegada al lugar la grúa de asistencia se observa cómo de debajo del vehículo se saca una piedra de un diámetro aproximado de un metro”. En el apartado “configuración calzada”, la diligencia consigna “curva suave”; en el de “factores atmosféricos”, la opción “lluvia/llovizna”; y en el de “visibilidad”, la alternativa “mala”.

También se adjuntan a la reclamación la factura original de reparación del automóvil, por una cantidad equivalente al total reclamado; un informe pericial de valoración del arreglo; el justificante de pago de la franquicia por la conductora, y el documento de conformidad a la reparación y de subrogación a favor de la aseguradora.

2. Con fecha 26 de enero de 2007, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras solicita a los Servicios de Conservación y Seguridad Vial y de Explotación, ambos de la Dirección General de Carreteras, un informe sobre diversos extremos que se detallan en relación con el siniestro.

El día 2 de febrero de 2007, la instructora comunica al representante de la compañía de seguros la fecha de recepción de la solicitud, que el procedimiento se tiene por iniciado desde la misma, los efectos de la falta de resolución expresa o de acuerdo indemnizatorio una vez transcurridos 6 meses desde el inicio, así como la solicitud de informe a los servicios cuyo funcionamiento pueda haber causado la presunta lesión indemnizable, con

suspensión del procedimiento en los términos que indica. En la misma fecha le requiere para que aporte “factura original de la reparación expedida y sellada por el taller que reparó el vehículo”, advirtiéndole de la suspensión del plazo máximo para dictar resolución expresa.

Mediante oficio, fechado también el 26 de enero de 2007, la instructora solicita al Puesto de la Guardia Civil de Pravia que “remita copia de las diligencias (...) y determine si la Guardia Civil se personó en el lugar de los hechos para verificar que efectivamente se produjeron los (...) reclamados y si el vehículo aún se encontraba en el lugar del accidente”.

Con igual fecha, se da traslado de la reclamación a la correduría de seguros del Principado de Asturias, que interesa, mediante telefax, la remisión de los informes técnicos “y/o resolución si es que existe”.

3. El día 15 de febrero de 2007, el Sargento del Puesto de la Guardia Civil remite informe, suscrito por uno de los agentes de la unidad, en el que se señala que “debido a un argayo, la calzada se encontraba con piedras de diferentes dimensiones. Las cuales pudieran haber provocado los daños al vehículo accidentado”, que “se encontraba (...) (en) el punto referido anteriormente con una gran mancha de aceite, el mismo tuvo que ser retirado por la grúa (...). En la zona no había señalización advirtiendo del peligro”. Se adjunta copia de la diligencia instruida, coincidente con la aportada por los reclamantes.

4. Con fecha 9 de febrero de 2007, emite informe un vigilante del Servicio de Explotación de la Dirección General de Carreteras, con la conformidad del Ingeniero Técnico y el visto bueno del Capataz de la Zona Central de Explotación, en el que se recoge un croquis de la calzada y se indica “visibilidad hacia Grullas 45 m (...). Tramo curvo (...). Existe un talud rocoso”.

Asimismo, se incorpora al expediente un informe del Servicio de Conservación y Seguridad Vial que se limita a señalar que “las Brigadas de Conservación no recibieron ningún aviso de La Morgal”.

5. Mediante escrito notificado al representante de la aseguradora el día 8 de agosto de 2007, la instructora le comunica la apertura del trámite de audiencia, adjuntando una relación de los documentos obrantes en el expediente y un fichero de acreedores, para su devolución debidamente cumplimentado.

Mediante escrito de 29 de agosto de 2007, se aporta la ficha de acreedores requerida a ambos interesados.

6. El día 6 de septiembre de 2007, una funcionaria de la Sección de Régimen Jurídico elabora propuesta de resolución en sentido plenamente estimatorio, por considerar que el siniestro se ha originado como consecuencia de “la utilización por la reclamante de un servicio público, cual es el de carreteras, cuando (...), al salir de una curva, se vio sorprendida por un argayo que ocupaba el carril de circulación, no pudiendo evitar colisionar con el mismo (...), no apreciándose la concurrencia de fuerza mayor que libera de la obligación de resarcir, ni conducta culpable o imprudente de la reclamante que pudiera interferir el nexo causal”.

7. En este estado de tramitación, mediante escrito de 4 de octubre de 2007, registrado de entrada el día 10 del mismo mes, 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 Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, cuyo original adjunta.

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 nuestro pronunciamiento acerca de la preceptiva intervención de este Consejo Consultivo, tenemos en consideración el importe de la reclamación conjunta que inicia el procedimiento, sin perjuicio de la cuantía de la indemnización que se solicita para la titular del vehículo.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), están los interesados activamente legitimados para solicitar la reparación del daño causado, por cuanto la esfera jurídica de la accidentada y de su compañía aseguradora se ha visto directamente afectada por los hechos que originaron la reclamación.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de presentación de la reclamación, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que “En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse 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 procedimiento que examinamos, la reclamación se presenta con fecha 6 de septiembre de 2006, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 25 de febrero de 2006, por lo que es claro que lo fue dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

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.

No obstante, hemos de destacar que se incurre en una irregularidad al dirigir las comunicaciones únicamente al representante de la aseguradora, el cual no ostenta la representación de la accidentada cofirmante de la reclamación; si bien, teniendo en cuenta que ésta cumplimenta el requerimiento notificado a aquél en trámite de audiencia, es obligado concluir que ha tenido noticia del referido trámite, sin que se haya visto perjudicado en modo alguno su derecho a la defensa.

Asimismo, y aunque la duración de la suspensión no sea ya relevante a efectos del cumplimiento del plazo del presente procedimiento, destacamos que en la suspensión comunicada no concurren los requisitos exigidos en el artículo 42.5 de la LRJPAC para que sea efectiva. Según el citado precepto “El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: (...) c) Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la

resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos”. Es decir, se permite la suspensión entre el tiempo que discurra efectivamente entre la petición y la recepción del informe y, a tal fin, exige que se comuniquen a los interesados las fechas de petición y recepción de aquél.

En este caso, se ha comunicado a los interesados que “bien con esta fecha, o bien, con ocasión del eventual requerimiento (...), se ha solicitado informe de carácter preceptivo al Servicio/s (...), suspendiéndose el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento durante un mes a contar desde la presente notificación, en los términos que prevé el (artículo 42.5, letra c de la LRJPAC), y levantándose dicha suspensión ope legis transcurrido dicho plazo por mor del precitado artículo 10” del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

La expresada comunicación, que parece responder a un modelo predefinido para atender a una variedad de supuestos mediante un único documento y en un mismo trámite procedimental, incumple lo establecido en el ya citado artículo 42.5 de la LRJPAC, sin encontrar amparo en el artículo 75.1 de la misma Ley. En primer lugar, la comunicación efectuada a los interesados viene a presentar la suspensión como una consecuencia obligada por la petición de informe al Servicio afectado, cuando, de conformidad con el primero de aquellos preceptos, la suspensión del plazo máximo legal para resolver el procedimiento es potestativa y, para que pueda operar, debe adoptarse una decisión expresa en tal sentido por el órgano competente. En segundo lugar, la comunicación advierte de suspensión por toda futura -y eventual- petición de informe al Servicio correspondiente, lo cual supone un incumplimiento de la exigencia legal de comunicar de modo efectivo a los interesados la fecha cierta de la petición de informe en el caso de que haya de suspenderse el plazo, y olvida la limitación de que, para acordar la suspensión, el informe ha de ser preceptivo y, además, determinante (lo que no puede afirmarse *a priori* de

cualquiera que se solicite adicionalmente “con ocasión del eventual requerimiento de presentación de documentos o subsanación de defectos advertidos en el escrito de reclamación inicial”, como consta en la comunicación que analizamos). En tercer lugar, se identifica de forma errónea la fecha de inicio de la suspensión, que no podrá ser la de “la presente notificación” sino la de petición del informe de las características expresadas. En último lugar, debemos destacar el incumplimiento legal en que incurre la información dada a los reclamantes según la cual el plazo máximo legal para resolver el procedimiento se suspende durante un mes y que dicha suspensión finaliza “*ope legis* transcurrido dicho plazo por mor del precitado art. 10” del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Sobre el particular, es preciso señalar que el artículo 10 de dicho Reglamento prevé que el órgano instructor puede ampliar hasta un mes el plazo a otorgar -que ordinariamente será de diez días- para la emisión del informe que recabe. Esta previsión legal no permite establecer dicho periodo como de suspensión del plazo máximo del procedimiento, ni tampoco admite o ampara un criterio por el que se considere finalizado el periodo de suspensión *ope legis* por su mero transcurso.

El artículo 42.5.c) de la LRJPAC establece el tiempo de la suspensión, en su caso, fijando el inicio en el momento de la petición del informe (que deberá ser debidamente comunicada a la persona o personas interesadas) y el final en el día de la recepción de aquél (que, igualmente, habrá de comunicarse a las mismas), con el límite máximo de tres meses. De conformidad con esta regla del procedimiento administrativo común legalmente establecido, la conclusión del lapso temporal de la suspensión dependerá de una fecha incierta en el momento de acordarse aquella y no del plazo máximo del que disponga el órgano para la emisión de su informe, con la única salvedad de su limitación por ley a tres meses. De este modo, no puede operar la suspensión en los términos en los que ha sido comunicada, porque el informe del Servicio responsable puede ser recabado, emitido y recibido por el órgano instructor en un plazo inferior al de un mes, en cuyo caso la suspensión deberá finalizar

antes del vencimiento del mes, y, en el supuesto de que la emisión y recepción se efectúe más allá de este plazo (hasta tres meses, como máximo), la suspensión podrá finalizar después de dicho vencimiento. En este sentido, hemos de recordar que, tratándose de un informe que deba conceptuarse como preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento, su no emisión en el plazo establecido puede ocasionar la paralización de las actuaciones, al ser posible, a tenor de lo establecido en el artículo 83.3 de la LRJPAC, interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

Por último, observamos que ha sido rebasado el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Recibida la reclamación el día 6 de septiembre de 2006, se concluye que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, el día 10 de octubre de 2007, el plazo de resolución y notificación ha sido sobrepasado. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.4, letra b), de la referida LRJPAC.

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 139 de la LRJPAC, ya citada, dispone 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, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. 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 141 de

la ley citada establece 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.- Imputan los reclamantes a la Administración los daños materiales sufridos en el vehículo de la accidentada, por considerar que el siniestro es consecuencia directa de “un desprendimiento de tierra/piedras en una zona en la que son frecuentes por la falta de medidas de protección de los taludes y las lluvias”. La realidad del accidente, de su relación con el argayo y del daño alegado han quedado acreditados por el atestado de la Guardia Civil, el informe

pericial de valoración del arreglo del automóvil y la factura de reparación del mismo.

Ahora bien, que ocurra un daño patrimonial con ocasión de la utilización de un servicio público, en nuestro caso de la carretera AS-236, titularidad del Principado de Asturias, no implica que, con base en dicha titularidad, todo accidente acaecido en ella deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si el mismo ha sido producido como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. En concreto, debemos analizar si el siniestro cuyo resarcimiento se impetra es consecuencia inmediata del argayo y si éste resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público.

Al respecto, hemos de recordar que, por aplicación del artículo 57 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, corresponde “al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”.

En el caso examinado, de las actuaciones llevadas a cabo por la Guardia Civil, no contradichas en los informes emitidos por los servicios competentes de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, se desprende que el origen del daño fue un “argayo ocasionado por la intensidad de la lluvia (...), ocupando el carril derecho de la calzada”, pues se observa que “desde el argayo al lugar de detención del vehículo hay una mancha de aceite” y que “una vez llegada al lugar la grúa (...), de debajo del vehículo se saca una piedra de un diámetro aproximado de un metro”.

Por otro lado, el informe librado por uno de los agentes, a requerimiento de la instructora, ratifica la diligencia anterior, consignando expresamente que “en la zona no había señalización advirtiendo del peligro”. Esta observación, junto a lo actuado, permite deducir que ni el riesgo abstracto de

desprendimientos ni su puntual concreción se encontraban señalizados, sin que conste tampoco que por parte de la Administración se hubieran adoptado medidas precautorias de otra naturaleza con el fin de evitar o, al menos, reducir el riesgo de accidentes por desprendimiento de piedras, garantizando así unas condiciones de seguridad en la utilización de la red pública de carreteras. Es, precisamente, la omisión de este deber de la Administración lo que nos permite concluir la existencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y las consecuencias dañosas cuya reparación solicitan los reclamantes, sin que el comportamiento de la propia accidentada -en condiciones de "mala" visibilidad, según constata el atestado-, alcance a interrumpir la relación de causalidad ni a representar una concausa que deba aminorar el importe de la indemnización en virtud del mecanismo de la compensación de culpas.

SÉPTIMA.- En cuanto a la valoración del daño, figuran en el expediente un presupuesto al respecto y la factura de reparación del automóvil, por un importe total de diez mil ciento ochenta y cinco euros con ochenta y cuatro céntimos (10.185,84 €), unidos al justificante de pago de la franquicia por la conductora, por una cuantía de seiscientos euros (600 €), sin que se observe desproporción o incongruencia alguna entre las circunstancias probadas del siniestro -que requirió la asistencia de grúa- y la extensión del arreglo al que el vehículo fue sometido.

Por tanto, concurriendo los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, consideramos procedente el reconocimiento de una indemnización a los reclamantes en la cuantía soportada por cada parte, una vez sometida al preceptivo trámite de fiscalización previa la propuesta del acto de aprobación y compromiso de gasto.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial de la

Administración del Principado de Asturias y, estimando la reclamación presentada por doña y don, éste último en nombre y representación de "X" Seguros, indemnizar a la primera en la cantidad de seiscientos euros (600 €) y a la segunda en la cuantía de nueve mil quinientos ochenta y cinco euros con ochenta y cuatro céntimos (9.585,84 €)."

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.