

Expediente Núm. 71/2011
Dictamen Núm. 320/2011

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Del Valle Caldevilla, Luisa Fernanda
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón
Jiménez Blanco, Pilar

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 3 de noviembre de 2011, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 14 de marzo de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los daños sufridos en un vehículo al inundarse la calzada por la que circulaba.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 19 de junio de 2008, el reclamante presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una solicitud dirigida a la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda del Principado de Asturias, al objeto de obtener el resarcimiento de los daños materiales ocasionados a un vehículo de su empresa a causa de una avenida de agua en la vía pública.

Refiere el reclamante que “el pasado día 20 de junio de 2007” la persona que identifica “conducía el vehículo propiedad de la entidad que represento cuando el mismo se vio sorprendido por una gran corriente de agua la cual entró en el vehículo, causando daños por importe de siete mil trescientos noventa y dos euros con cuarenta y nueve céntimos” (7.392,49 €). Señala la vía y el punto kilométrico en que acaeció el accidente, indicando que “en el lugar de los hechos se personó una patrulla de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, quienes procedieron a levantar el informe que se adjunta”.

Al escrito acompaña copia de los siguientes documentos: a) Informe estadístico ARENA de la Dirección General de Tráfico, en el que se anota “lluvia fuerte” en el apartado “factores atmosféricos”, “inundación” en el correspondiente a “otras circunstancias” y “carril reversible” en el relativo a “circulación bajo medidas especiales”. En el apartado “comentarios” se consigna que, “según manifestación conductor vehículo 1, a las 18:10 horas, por efecto de gran corriente de agua existente en el tramo sufrió desperfectos en su vehículo. La fuerza actuante se persona en el lugar a las 20:00 horas, observando en el aparcamiento sito en glorieta de la carretera AS-111 al vehículo 1 con el interior y motor afectado por agua que había entrado en su interior. El lugar en el cual se producen los hechos en el momento de la inspección ocular se encuentra en perfecto estado para su tránsito, si bien se encuentran lodos de tierra debido a las obras de acondicionamiento que se están llevando a cabo en la carretera citada. Se produce en un tramo de sentido único regulado por semáforos, debido a las obras de acondicionamiento”. b) Escritura de elevación a público de acuerdos sociales de cese y nombramiento de administradores otorgada en nombre de la empresa titular del vehículo siniestrado, en la que figura el reclamante como administrador único de la sociedad. c) Permiso de circulación del vehículo. d) Informe-valoración de los daños causados en el vehículo, elaborado por una empresa de peritaciones. En él, fechado el 8 de agosto de 2007, figuran las siguientes observaciones: “daños por la inundación, la cual se produce en una

avenida de agua que según se me informa, además de secuelas observadas, llega casi a la altura del techo que implica que además del agua que entró por la admisión y bloqueara el motor, se originaran daños en alfombras, asientos, elementos eléctricos, etc., agravados aún más por la suciedad del agua que estaba revuelta con barro tal y como se aprecia en el reportaje fotográfico. Dicho esto, la valoración hay que considerarla totalmente orientativa, pero en todo caso sería siempre superior al valor venal del vehículo". En el mismo informe se cuantifica el coste de la reparación en 7.392,49 euros y se expresa que el valor venal del vehículo asciende a 5.100 euros.

2. El día 27 de noviembre de 2008, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora notifica al representante de la sociedad interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo de duración del procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Respecto al plazo, se le indica al interesado que "con esta fecha, se ha solicitado informe de carácter preceptivo al Servicio/s cuyo funcionamiento pueda haber causado la presunta lesión indemnizable, 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.c) de la LRJPAC), y levantándose dicha suspensión ope legis transcurrido dicho plazo por mor del precitado" artículo 10 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial. Al mismo tiempo, se requiere a la sociedad reclamante para que aporte "los siguientes datos y documentos: / CIF del reclamante./ Copia del permiso de conducir del conductor del vehículo el día del siniestro./ Copia del recibo del seguro vigente en la fecha en que se produjo el siniestro./ Certificado de la aseguradora del vehículo de que los daños objeto de esta reclamación no han sido ni serán indemnizados por la compañía./ Copia de la Inspección Técnica de Vehículos vigente en la fecha del siniestro./ Contrato de seguro (póliza)./ Factura original de la reparación expedida y sellada por el taller reparador".

3. Mediante escritos de la misma fecha, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora solicita a los Servicios de Explotación y de Conservación la emisión de informe sobre una serie de cuestiones referentes al accidente, entre otras, sobre las “causas de la existencia de agua en la calzada y si estas pueden deberse a un defecto en los sistemas de drenaje de la carretera”, solicitando que los Servicios requeridos se pronuncien, asimismo, sobre si “existía algún tipo de señalización adicional en la zona” e indiquen los “recorridos de vigilancia o de cualquier otro tipo realizados por el personal del Servicio (...) en la carretera el día del accidente o el día anterior”, pidiéndoles que aporten, finalmente, “cualquier otro dato que sirva para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa”.

4. Con fecha 11 de diciembre de 2008, el representante de la perjudicada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito al que adjunta la documentación requerida por la instrucción del procedimiento, a excepción de la factura de reparación del vehículo, pues este, según explica en el citado escrito, “no ha sido reparado”, aportando en su lugar el “informe pericial de los daños del vehículo realizado por la entidad aseguradora” que ya se había adjuntado con el escrito de reclamación. Entre la documentación que se acompaña figura una certificación expedida por la aseguradora del vehículo siniestrado en la que se refleja que “no ha sido ni será indemnizado por el siniestro de fecha 20-06-2007, ya que no tenía contratada la garantía de daños propios”.

5. Con fecha 10 de diciembre de 2008, el Responsable de la Unidad de Vigilancia nº 4 emite un informe, con el visto bueno del Capataz de la Zona Oriental de Explotación, en que el que señala que el lugar donde ocurrieron los hechos consta de “una calzada con un solo carril (...), estando en esos momentos el tramo en obras y regulado por semáforos”, y que “al ser una

vaguada pudiera ser que se obstruyeran los cuatro sumideros existentes; en la actualidad se ha procedido a modificar los sumideros, dejándolos en dos pero de mayores dimensiones (1,1 m por 0,7 m)". Finalmente precisa que "ni ese día ni el anterior se efectuó recorrido por ese tramo de carretera por esta Unidad de Vigilancia" y acompaña al informe dos fotografías y un plano de situación.

6. El día 17 de febrero de 2009, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Dirección General de Carreteras informa, con el conforme del Jefe de la Sección de Conservación de la Zona Oriental, que "en esa fecha esta zona estaba afectada por las obras de desdoblamiento de la carretera AS-117 en Sama, dependientes del Servicio de Construcción".

7. Con fecha 7 de agosto de 2009, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II de la Consejería solicita del Servicio de Construcción un informe relativo a las cuestiones que se citan, entre otras, "si los daños han podido ser causados como consecuencia de la ejecución material de las obras" y "si se adoptó por el Servicio o la contrata alguna medida de prevención, control o vigilancia para evitar o paliar los posibles daños derivados de la obra", requiriéndole para que aporte "cualquier dato que sirva para determinar la existencia o no de responsabilidad administrativa".

8. El día 12 de agosto de 2009, el Ingeniero Jefe del Servicio de Construcción suscribe un informe en el que manifiesta que "por parte del Servicio de Construcción no se estaba ejecutando ninguna obra en junio de 2007 en la C^a AS-111, Langreo-Mieres".

9. Con fecha 19 de enero de 2010, atendiendo a la solicitud formulada por la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas de la Dirección General de Carreteras informa, con el conforme de la Jefa de la Sección Oriental de Conservación, que "en el p. k. 0+150 de la

carretera AS-111 Langreo-Mieres, situado en el cambio de rasante bajo el paso inferior del ramal de enlace de la salida a Sama desde la carretera AS-117, se producían esporádicamente inundaciones coincidentes con ocasión de precipitaciones importantes” y que “en el mes de diciembre de 2008 se realizaron obras con objeto de solucionar la problemática existente”.

10. El día 12 de marzo de 2010, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II notifica al representante de la interesada la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

11. La Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II elabora propuesta de resolución, con fecha “3 de marzo de 2011”, en la que expresa que el trámite de audiencia ha transcurrido sin formular alegaciones el interesado. La citada propuesta tiene sentido desestimatorio, por entender su autora que “no se puede considerar que el reclamante haya acreditado el sustrato fáctico de la relación de causalidad que permita la imputación de la responsabilidad a la Administración”. Más concretamente, señala que, “según se desprende del informe evacuado por la Guardia Civil, el conductor del vehículo siniestrado manifestó haber sufrido desperfectos en el vehículo por efecto de una gran corriente de agua existente en el tramo a las 18:10 horas. Sin embargo, personados los agentes en el lugar a las 20:00 horas, si bien observan el vehículo en el aparcamiento sito en la glorieta de la carretera AS-111 con el interior y el motor afectados por agua que había entrado en su interior; también refieren que en el momento de la inspección ocular el lugar se encuentra en perfecto estado para su tránsito, es decir, no observaron ninguna inundación en el supuesto lugar de los hechos, ni corriente de agua alguna. Y dado que el vehículo se inundó en su interior, ello presupone que el volumen de agua existente en la calzada habría de ser considerable y de unos cuantos centímetros de altura. Agua que, de haber existido en la calzada a las 18:10,

según refiere el reclamante, resulta difícil de entender que hubiera desaparecido, sin dejar rastro, a las 20:00 horas cuando se persona en el lugar la Guardia Civil. Siendo lo único que observan lodos de tierra debido a las obras de acondicionamiento que se estaban llevando a cabo en la citada carretera”.

12. En este estado de tramitación, mediante escrito de 14 de marzo de 2011, registrado de entrada el día 17 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.

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), está la empresa interesada activamente legitimada para formular reclamación de

responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

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

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, 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 supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 19 de junio de 2008, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 20 de junio de 2007, por lo que es claro que fue formulada 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.

Por lo demás, y aunque la duración de la suspensión no sea ya relevante a efectos del cumplimiento del plazo del presente procedimiento, hemos de reparar, como ya ha puesto de relieve este Consejo en expedientes similares al tramitado por este mismo órgano instructor, que la comunicación de inicio de procedimiento dirigida al representante de la perjudicada no reúne los requisitos exigidos en el artículo 42.5.c) de la LRJPAC para que la suspensión

del plazo máximo legal para resolver sea efectiva. Según el citado precepto, “El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender, entre otros casos, “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 durante el tiempo que discurra efectivamente entre la petición y la recepción de informes, y a tal fin exige que se comunique a los interesados tanto la fecha de petición como la de recepción de aquéllos.

En el presente supuesto se comunica a la interesada que, “con esta fecha, se ha solicitado informe de carácter preceptivo al Servicio/s cuyo funcionamiento pueda haber causado la presunta lesión indemnizable, 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 artículo 10 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial.

Esta comunicación 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, 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 segundo lugar, debemos destacar el incumplimiento legal en que incurre la información dada a la reclamante, 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” artículo 10 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. Sobre el particular, es preciso señalar que el referido precepto 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 ni permite establecer dicho periodo como de suspensión del plazo máximo del procedimiento, ni admite o ampara un criterio por el que se considere finalizado el periodo de suspensión *ope legis* por su mero transcurso.

En este sentido debemos recordar una vez más a esa Consejería instructora que el artículo 42.5.c) de la LRJPAC establece el tiempo de la suspensión, en su caso, fijando su inicio en el momento de la petición del informe (que deberá ser debidamente comunicada a la persona o personas interesadas) y su final en el día de la recepción (que, igualmente, habrá de comunicarse a las mismas), con el límite máximo de tres meses. De acuerdo 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 informante 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 igualmente 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, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no

impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, 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 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, 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 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 imputan a la Administración en el asunto que analizamos los daños materiales sufridos por un vehículo como consecuencia de la inundación de la vía por la que circulaba.

Tanto los agentes de la Guardia Civil personados en el lugar del accidente, como el autor del informe pericial privado aportado junto con el escrito de reclamación, constatan la existencia de ciertos daños producidos por la entrada de agua en el automóvil, por lo ha de concluirse que aquellos se encuentran probados, dejando al margen cuál haya sido el mecanismo concreto por el que se producen y su valoración económica, cuestión esta que solamente abordaremos si concurren el resto de requisitos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

No obstante, de la efectividad de los daños derivados de un accidente producido con ocasión de la utilización de una vía de titularidad pública no puede concluirse sin más que deban ser necesariamente indemnizados; para ello es preciso determinar si aquellos se producen como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación inmediata de causa a efecto. En particular, hemos de examinar las circunstancias en las que se originó el siniestro cuyas consecuencias lesivas pretende la sociedad reclamante que se le indemnizen y si el mismo resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público.

Respecto a aquellas circunstancias, quien suscribe el escrito de reclamación se limita a manifestar que el conductor “se vio sorprendido por una gran corriente de agua” que “entró en el vehículo” cuando circulaba por una carretera autonómica, sin precisar el origen de la citada corriente de agua ni aportar ningún otro dato acerca de cómo se desarrollaron los hechos. Tampoco refiere el reclamante el título que, a su juicio, determina la imputación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

El informe estadístico elaborado por la Guardia Civil consigna, recogiendo las propias manifestaciones del conductor del vehículo, como factores condicionantes del siniestro, la “lluvia fuerte” y la “inundación” de la calzada. De los informes recabados por la instrucción resulta que el lugar en el que se produjeron los hechos constituye una vaguada en la que, como consecuencia de una insuficiente capacidad de desagüe de los sumideros de la vía, “se producían esporádicamente inundaciones coincidentes con ocasión de precipitaciones importantes”.

De los citados informes cabría inferir que los daños en el vehículo se produjeron como consecuencia de una acumulación de aguas pluviales en la calzada. Sin embargo, el reclamante -sobre el que recae la carga de la prueba- no explica en qué circunstancias se produjo el súbito siniestro, las cuales tampoco resultan del informe de la Guardia Civil que adjunta al escrito de reclamación. La instrucción del procedimiento, dilatada a lo largo de más de dos años, tampoco ha contribuido a esclarecer estos extremos. Desconocemos, por tanto, las circunstancias concretas en las que se habrían ocasionado los daños, y no juzgamos verosímil la versión que se sostiene en la reclamación.

Como ha señalado este Consejo en anteriores dictámenes, cuando no existe prueba que permita conocer la forma y circunstancias en que se produjeron los hechos, esta ausencia de prueba es suficiente, por sí sola, para desestimar la reclamación presentada, toda vez que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, e impide apreciar la relación de causalidad cuya

existencia sería inexcusable para un eventual reconocimiento de responsabilidad de la Administración.

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

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

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.