

Expediente Núm. 287/2011
Dictamen Núm. 92/2012

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 21 de marzo de 2012, 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 23 de noviembre de 2011, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios sufridos al colisionar el vehículo asegurado con unas piedras que se desprendieron del talud de la carretera.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 7 de junio de 2010, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de quien dice ser representante de los interesados (titular del vehículo y aseguradora) por los daños y perjuicios sufridos el día 29 de septiembre de 2009, sobre las 19:30 horas, cuando el propietario del vehículo conducía “por la carretera AS-228 (...), en dirección al Puerto de Ventana, a una velocidad moderada” y al llegar al

punto kilométrico 9,200, "tras salir de un tramo curvo de proyección derecha, se produce un desprendimiento de piedras procedente del talud rocoso situado en el margen derecho de la calzada", por lo que le fue imposible "evitar la colisión con las mismas", lo que le provocó daños en el vehículo y lesiones.

Expone que el daño causado es consecuencia del "mal funcionamiento de los servicios públicos, debido a la negligencia de la Administración" en el "deber de mantener en buen estado de conservación y expeditas las carreteras", y afirma que la "causa eficiente y próxima" del daño "se produce al no efectuar los servicios de mantenimiento (...) las labores necesarias" para evitar los accidentes, añadiendo que "la existencia de una señal advirtiendo del peligro derivado de posibles desprendimientos (...) no comporta por sí misma y sin matices la exoneración de responsabilidad de la Administración".

Detalla que el accidente ocasionó daños en el vehículo, correspondiendo aportar a la entidad aseguradora, en concepto de reparación, 6.441,11 € y al propietario del vehículo 200 € por "la franquicia establecida en la póliza". Además, el conductor del vehículo "resultó con lesiones, tanto a nivel cervical como en el trapecio y hombro derecho", reclamando por las mismas y sus secuelas un total de 10.504,14 €, que desglosa en los siguientes conceptos: 120 días de incapacidad, 6.439,20 €; 64 días no impeditivos, 1.848,32 €; 2 puntos de secuelas, 1.261,70 €, y un 10% de factor de corrección sobre días y secuelas, 954,92 €; a dichas cantidades añade, en concepto de gastos médicos, 180 €.

El importe total de la indemnización que solicita asciende a diecisiete mil trescientos veinticinco euros con veintiséis céntimos (17.325,26 €), de los cuales 6.441,11 € corresponden a la aseguradora por las "cantidades abonadas en concepto de daños materiales" y 10.884,15 € al propietario del vehículo por "los daños corporales sufridos, gastos médicos y el abono de la franquicia".

Junto con el escrito acompaña copia de los siguientes documentos: a) Informe estadístico de la Dirección General de Tráfico, en el que consta que el vehículo "circula en tramo de curva proyección derecha, al salir de la misma e iniciar tramo recto se produce un desprendimiento de piedras procedente del

talud rocoso situado en el margen izquierdo de la vía, motivo por el cual colisiona con las mismas produciendo daños materiales en el vehículo implicado". b) Características técnicas del vehículo. c) Informe pericial de los daños ocasionados en el vehículo. d) Facturas de reparación del mismo, una por el importe de la franquicia y la otra por el resto. e) Condiciones particulares del seguro de automóviles en las que se detalla la franquicia a cargo del asegurado. f) Justificante de estar al corriente en el pago del seguro. g) Justificante de la transferencia efectuada por la compañía aseguradora a favor del taller donde tuvo lugar la reparación del vehículo. h) Informe del Área de Urgencias del Hospital, de fecha 30 de septiembre de 2009, en el que se consigna que refiere "dolor cervical y en hombro D., tras accidente de tráfico ayer". i) Informes médicos del Hospital, de los días 6 de octubre de 2009 y 7 de enero de 2010. j) Informe del Servicio de Medicina Física y Rehabilitación del Hospital correspondiente al tratamiento realizado en el periodo comprendido entre el 4 de noviembre de 2009 y el 31 de marzo de 2010. k) Informe de un médico privado en el que se detalla que tras la rehabilitación se aprecia "movilidad completa refiriendo dolor en últimos grados y con posturas forzadas".

2. Mediante escritos de 11 de mayo de 2011, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras comunica a la representante de los interesados la fecha de entrada de su reclamación, el plazo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo. Asimismo, la requiere para que aporte diversos documentos "en el plazo de 10 días a contar del siguiente al del recibo de la presente comunicación".

3. Con esa misma fecha, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora solicita al Subsector de Tráfico de la Guardia Civil de Oviedo una copia de las diligencias instruidas, y que se indique "si la Guardia Civil se personó en el lugar de los hechos para verificar que efectivamente se

produjeron (...) y si el vehículo aún se encontraba en el lugar del accidente” a su llegada.

Asimismo, solicita a los Servicios de Explotación y de Conservación de la Dirección General de Carreteras un informe en relación con los hechos.

4. Mediante escrito de 20 de mayo de 2011, el Teniente Jefe Accidental del Subsector de Asturias de la Guardia Civil remite al Servicio instructor una copia del informe estadístico, cuyo contenido coincide con el aportado con la reclamación.

5. Con fecha 23 de mayo de 2011, el Vigilante de la Unidad N.º 10, con el visto bueno del Capataz de la Zona Central de Explotación y del Jefe de la Sección de Apoyo Jurídico, señala que “no tuvo conocimiento del accidente”, que “se desconocen las causas posibles de la existencia de piedras en la calzada”, que “existen señales de peligro de desprendimientos P-26” y que la carretera AS-228 “fue recorrida el día 1-10-09”. Adjunta un croquis y una fotografía del lugar del accidente.

6. El día 6 de junio de 2011 se extiende diligencia de apoderamiento *apud acta*, otorgado por el propietario del vehículo a favor de su representante, constando incorporada al expediente copia de la documentación requerida: documento nacional de identidad del propietario del vehículo, permiso de conducción, inspección técnica del vehículo, facturas de cargos por prestaciones sanitarias y finiquito de la indemnización abonada por la compañía aseguradora.

7. Con fecha 4 de agosto de 2011, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con el conforme del Jefe de la Sección de Conservación Central, emite un informe en el que expone que “no existe, por parte del personal de las Brigadas de zona, constancia de que se produjera un accidente en el lugar y fecha” referenciados, indicando que el desprendimiento de piedras de las laderas puede obedecer a “una multiplicidad de fenómenos (...). La presencia de agua

suele constituir, frecuentemente, causa de la superación de las fuerzas cohesivas que mantienen unidos ciertos fragmentos a la matriz rocosa”, de manera que en estas “circunstancias se pueden producir desprendimientos que llegarán o no la calzada en función de la trayectoria que describan a lo largo de su caída”. Añade que se trata de un lugar “donde se desprenden piedras con cierta frecuencia, por lo que se encuentra señalizado con la señal P-26”, y manifiesta que se “realizaron recorridos de vigilancia el día anterior y el día del accidente (...) en el tramo de carretera donde supuestamente se ha producido” el mismo, afirmando que “no se ha tenido conocimiento del accidente ni de la existencia de piedras en la calzada, por lo que no se realizó ninguna labor por parte de las Brigadas de Conservación de la zona en dicho punto kilométrico ni en sus proximidades”.

Señala que el Servicio de Conservación mantiene “una estrecha vigilancia sobre las laderas” con el fin de “determinar la potencialidad del riesgo existente y realizar las previsiones presupuestarias necesarias para actuar en aquellas de mayor riesgo”, que las prioridades de actuación se realizan teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestaria y la “probabilidad de ocurrencia de 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”. Sostiene que, dadas “las características de la vía y las circunstancias del lugar donde se ha producido el supuesto accidente, no es posible tomar ninguna medida de guiado o contención de piedras”.

8. El día 19 de septiembre de 2011, el Técnico de la Sección de Régimen Jurídico I notifica a la representante de los reclamantes la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente. El 26 de septiembre de 2011 comparece esta en las dependencias administrativas y obtiene una copia de la documentación que solicita.

9. Con fecha 29 de septiembre de 2011, la representante de los perjudicados presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que se ratifica en los términos de su reclamación inicial, si bien en esta ocasión señala que “las consecuencias derivadas” del accidente “no fueron otras que los daños causados al vehículo”, así como “el lucro cesante producido” durante el tiempo en que aquel “permaneció en el taller para ser reparado”.

10. El día 13 de octubre de 2011, el Técnico de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería instructora elabora propuesta de resolución en la que se pronuncia en sentido desestimatorio al “no apreciar antijuridicidad en el evento lesivo”, pues, teniendo en cuenta en el presente caso “las medidas adoptadas (advertencia del riesgo a los usuarios de la vía, señalización del mismo” -peligro por desprendimientos- y “vigilancia” -se hizo recorrido el día del siniestro y el anterior-), no puede entenderse que la Administración “no haya cumplido con los estándares de seguridad exigibles”.

11. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de noviembre de 2011, registrado de entrada el día 29 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 Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, 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), están los interesados activamente legitimados para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron, pudiendo actuar por medio de representante con poder bastante al efecto.

Ahora bien, el artículo 32.3 de la LRJPAC dispone que para “formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado”. Sin embargo, en el expediente remitido a este Consejo no consta documentación acreditativa de la representación que dice ostentar sobre la compañía aseguradora la persona que firma la reclamación. Pese a ello, la Administración ha tramitado el procedimiento sin haber dejado constancia del modo en que, en su caso, le consta la representación invocada o, en caso contrario, de haber dado cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 32.4 de la referida LRJPAC, que autoriza a subsanar la falta o insuficiente acreditación de la representación y dispone que el órgano administrativo deberá comunicar al solicitante que dispone de un plazo de diez días para corregir tal omisión, con advertencia de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su reclamación, previa resolución dictada en legal forma. Por ello, en aplicación del principio de eficacia, en caso de que se pretendiera dictar resolución que ponga fin al

procedimiento en sentido estimatorio, debería ser incorporada con carácter previo la documentación acreditativa de la representación que dice ostentar la persona que formula la reclamación en nombre de la entidad reclamante.

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 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 7 de junio de 2010, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 29 de septiembre de 2009, 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.

Sin embargo, 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.- Los reclamantes interesan una indemnización por los daños materiales y personales sufridos como consecuencia del accidente acaecido en una vía de titularidad autonómica.

La realidad del accidente y el desprendimiento de piedras de la ladera de la vía, así como la existencia de daños materiales y personales, han quedado acreditados mediante el informe estadístico de la Dirección General de Tráfico y los documentos aportados por la reclamante, y ello con independencia de su cuantificación concreta, que habremos de analizar si resulta procedente.

Ahora bien, del hecho de que existan daños y lesiones derivados de un accidente de circulación con ocasión de la utilización de una vía cuya titularidad corresponde a una Administración pública no puede concluirse sin más que deban ser necesariamente indemnizados, pues, para ello es preciso determinar si aquel se produce como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación inmediata de causa a efecto, y sin intervención de elementos extraños que puedan influir alterando el nexo causal. En particular, hemos de examinar las circunstancias en las que se originó el siniestro cuyas consecuencias dañosas pretenden los reclamantes que se les indemnicen, y si el mismo resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público.

Respecto a las circunstancias en las que se produjo el percance, los interesados indican que el vehículo iba en "dirección al Puerto de Ventana, a una velocidad moderada", cuando a la "altura del punto kilométrico 9,200", y "tras salir de un tramo curvo de proyección derecha, se produce un desprendimiento de piedras procedente del talud rocoso situado en el margen derecho de la calzada", por lo que le resultó "imposible" al conductor "evitar la

colisión contra las mismas". Si bien reconocen "la existencia de una señal advirtiendo del peligro derivado de posibles desprendimientos", consideran que "la simple advertencia" no comporta la "exoneración de responsabilidad de la Administración", reprochando a la misma que no se lleven a cabo "las labores necesarias encaminadas" a evitarlos.

Al respecto, hemos de empezar por recordar que, en aplicación de lo establecido en el 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".

Queda acreditada en el expediente la existencia de señalización sobre posibles desprendimientos, como reconocen los interesados en su escrito de reclamación y corroboran tanto el informe estadístico de la Dirección General de Tráfico, al indicar que dicha señalización es "previa" al momento del accidente, como los emitidos por los Servicios de Explotación y de Conservación, ambos de la Dirección General de Carreteras.

En cuanto al deber de vigilancia, en el informe del Servicio de Conservación consta que los operarios de la Brigada "realizaron recorridos de vigilancia el día anterior y el día del accidente" en "el tramo de carretera donde supuestamente se produjo" este, añadiendo, al respecto, que no se tuvo "conocimiento del accidente ni de la existencia de piedras en la calzada", lo que impide imputar a la Administración un incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de la vigilancia debida en la carretera.

Finalmente, respecto al reproche de no haber adoptado la Administración "ninguna medida" para evitar los desprendimientos, el informe del Servicio de Conservación, elaborado por un Ingeniero Técnico de Obras Públicas con el conforme del Jefe de la Sección de Conservación Central, tras detallar los múltiples fenómenos que pueden ocasionar los desprendimientos y señalar que "la trayectoria de las piedras" que pueden desprenderse de las laderas "es

absolutamente imprevisible”, dependiendo de los “choques y rebotes que se produzcan a lo largo de la caída”, afirma que para evitar que el fenómeno se desencadene “no existe más solución que cubrir completamente las laderas, de modo que ningún fragmento quedase suelto y pudiese desprenderse”, solución que “es inaceptable desde el punto de vista medioambiental” e “inabordable desde el punto de vista económico”, indicando que “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”. Concluye que en el caso concreto, “dadas las características de la vía y las circunstancias del lugar donde se ha producido el supuesto accidente, no es posible tomar ninguna medida de guiado o contención de piedras”; afirmaciones que no han sido contradichas en ningún momento por los interesados. Por otro lado, en la fotografía aportada por el Servicio de Explotación no se observa que se trate de una ladera inestable, ni que presente deslizamientos; al contrario, tiene un aspecto compacto y con vegetación, lo que hace suponer, a la vista de la orografía de la zona, que las piedras desprendidas proceden de la parte alta de la ladera.

Por ello, en el caso que nos ocupa resulta acreditada la imposibilidad de adoptar medidas de protección de desprendimientos, lo que implica entender que la actuación que hubiera evitado el daño no se encuentra dentro del estándar de funcionamiento exigible al servicio público, al no poder desplegar -ni técnica, ni medioambiental, ni económicamente- un control tan intenso y puntual como para erradicar cualquier tipo de desprendimiento de piedras. En suma, no cabe apreciar relación de causalidad entre los daños sufridos por los reclamantes y el funcionamiento del servicio público.

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.