

Expediente Núm. 19/2016
Dictamen Núm. 67/2016

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
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 ordinaria por procedimiento escrito del día 23 de marzo de 2016, por unanimidad de todos sus miembros, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 7 de enero de 2016 -registrada de entrada el día 18 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 materiales sufridos en su vehículo tras un accidente de tráfico causado por la acumulación de agua en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 13 de junio de 2012, el interesado presenta en el registro de la Delegación del Gobierno en Galicia una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida al Principado de Asturias- por los daños sufridos en su vehículo a consecuencia de un accidente de tráfico provocado por la acumulación de agua en la calzada de la carretera por la que circulaba.

Refiere que el 22 de agosto de 2011, "sobre las 19:15 horas", circulaba por la "(AS-I), de Mieres (A-66) a Gijón, por Pola de Siero (Autovía Minera) (...), cuando de manera inesperada, en una recta y con luz natural suficiente, ante el mal drenaje de la calzada en un día de lluvia, la acumulación de agua provocó la imposibilidad de control del vehículo, aun adecuando la velocidad a las condiciones meteorológicas y de la vía, no pudiendo detener totalmente el vehículo debido a la congestión de tráfico el referido día a la hora ya mencionada; debido al funcionamiento anormal de drenaje el vehículo impactó contra la bionda" y otro coche.

Manifiesta que "en el lugar del siniestro se personó posteriormente una dotación de la Guardia Civil" que "levantó un informe de daños" en el que se consigna en el "punto 45. Otras circunstancias. Inundación".

Considera que "el daño causado es consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos", ya que "la falta de cuidado debido por parte de la Administración propició que debido a la mala conservación en el drenaje el tramo de vía estuviese encharcado, provocando la pérdida total del vehículo (...), entendiendo que el accidente padecido se debe a la falta de diligencia que (es) la causa directa del daño y demuestra el mal funcionamiento y conservación de la Administración en sus deberes de mantenimiento en sus infraestructuras".

Explica que "como consecuencia del siniestro" su vehículo "sufrió diversos daños que fueron valorados por el perito de la compañía aseguradora (...) en la cuantía" de dieciséis mil trescientos ocho euros con veintisiete céntimos (16.308,27 €), y solicita una indemnización por el citado importe.

Adjunta copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Informe pericial de valoración de los daños del vehículo siniestrado elaborado por la compañía aseguradora. b) Permiso de conducir del reclamante. c) Informe estadístico elaborado por la Dirección General de Tráfico.

2. Mediante escrito de 21 de febrero de 2013, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente comunica al perjudicado que, conforme a lo dispuesto en el artículo 71

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, deberá aportar al expediente el "permiso de circulación del vehículo a nombre del reclamante o factura original de la reparación expedida a su nombre".

3. Con la misma fecha, la citada Jefa de Servicio dirige un nuevo escrito al interesado solicitándole, en atención a lo señalado en el artículo 76 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, una "copia del recibo del seguro vigente en la fecha en que se produjo el siniestro", un "certificado de la aseguradora del vehículo de que los daños objeto de esta reclamación no han sido ni serán indemnizados por la compañía" y una "copia de la Inspección Técnica de Vehículos vigente en la fecha del siniestro".

4. El día 8 de marzo de 2013, previa petición formulada por la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora de 21 de febrero del mismo año, el Comandante Jefe del Sector/Subsector de Asturias de la Guardia Civil remite al órgano solicitante una "copia del cuestionario estadístico (...) instruido por el accidente de circulación interesado". En él se indica que el percance se produjo el día 22 de agosto de 2011, a las 19:15 horas, en la carretera "(AS-I) de Mieres (A-66) a Gijón por Pola de Siero (Autovía Minera)", en el kilómetro 18,8. Se consigna que la superficie estaba "mojada"; que el siniestro, en el que se vieron implicados dos vehículos, se produjo "a pleno día" y en presencia de "lluvia fuerte", y que la visibilidad estaba restringida por "factores atmosféricos". Recoge la existencia de una "inundación" y la ausencia de señalización de peligro. Reseña como "factores concurrentes" la "meteorología adversa" y la "velocidad inadecuada". Explica que "el vehículo 1 adelanta al vehículo 2. Según manifiesta el conductor del vehículo 1, su vehículo le derrapa al adelantar y no sabe si primero impacta contra la bionda o contra el vehículo 2, siendo imposible controlar su vehículo. También manifiesta que existía un gran charco de agua. El conductor del vehículo 1 fue trasladado a las 20:25 horas al Hospital". Por

último, detalla los daños sufridos a causa del accidente en las infraestructuras públicas.

5. Con fecha 15 de marzo de 2013, el interesado presenta en el registro de la Delegación del Gobierno en Galicia un escrito en el que señala que ha recibido 8.887 € de la compañía aseguradora, "lo que implica la modificación de la cuantía solicitada, dejando la misma, una vez descontado el pago ya realizado por la aseguradora (...), en 7.421,27 €".

Adjunta al mismo la siguiente documentación: a) Certificado emitido por la compañía aseguradora del vehículo siniestrado en el que se recoge que aquel "se encontraba asegurado (...) el día 22-08-2011". b) Escrito de la entidad aseguradora en el que consta la remisión al interesado de un "cheque a su favor (...) por importe de 8.887 €". c) Documento en el que figura el sello de la Jefatura de Tráfico de Asturias y en el que se refleja el "historial de inspecciones técnicas" del vehículo accidentado, consignándose en la última realizada que resultó "favorable" y válida hasta el 30 de octubre de 2013, especificándose que la "filiación" del vehículo corresponde al interesado.

6. El día 30 de mayo de 2013, el Jefe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras responde a la petición cursada por la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora el 21 de febrero del mismo año y le envía el informe elaborado por el Celador de Carreteras sobre el accidente producido.

El citado informe, fechado el 10 de mayo de 2013, explica que "se toma como referencia para la descripción de la vía el p. k. 18+930 de la calzada, sentido Gijón. Dicho punto corresponde al lugar donde el turismo se sale de la vía e impacta contra la barrera de seguridad". Señala que "el equipo de conservación" trasladado al lugar del accidente se encuentra con dos turismos, uno de ellos "posicionado en (el) arcén derecho a la altura del p. k. 19+095" y el otro en el "arcén y carril izquierdo a la altura del p. k. 19+100". Refiere que "realizada la inspección al lugar se comprueba que a la altura del p. k. 18+930 existe un golpe en la barrera de seguridad de la margen izquierda con daños en

12 m./ Así mismo, a la altura del p. k. 18+965 se observa que el agua de escorrentía que discurre por la margen derecha de la plataforma cruza la calzada de derecha a izquierda con una anchura de unos 2,5 m. Este hecho es debido a que las obras de construcción del nuevo enlace han interrumpido el discurrir normal de las aguas, que al aflorar en este punto y debido al peralte de la autovía cruzan la calzada". Indica que es el vehículo titularidad del reclamante "el que ocasiona los daños en la barrera de seguridad de la margen izquierda al salirse de la vía", y aclara que "el accidente se produce con anterioridad al lugar donde el agua cruzaba la calzada. El turismo impacta contra la barrera de seguridad a la altura del p. k. 18+930, unos 35 metros antes del mencionado lugar". Manifiesta que "en el recorrido realizado a la autovía el día del suceso (...) no se observó ningún defecto en el drenaje, la calzada se encontraba seca. El equipo de conservación pasó por el lugar del suceso en torno a las 08:48 horas", y pone de relieve que "la visibilidad diurna existente desde el lugar donde se produjo la salida del vehículo de la vía, p. k. 18+930, es de 150 m". Añade que "las obras del nuevo enlace (...) estaban siendo ejecutadas por el Ministerio de Fomento".

Se adjuntan al informe dos fotografías de los vehículos siniestrados "en la posición final" en la que se encontraban en el momento del accidente; una "del lugar del impacto, p. k. 18+930, contra la barrera de seguridad (...) el día del accidente"; otra de una "vista general actual" de la zona donde se produjeron los hechos, y una ortofoto del tramo de la autovía sobre la que se indica el "lugar de impacto contra la barrera", la "zona donde el agua de escorrentía cruzaba la plataforma" y la "posición final" de los vehículos.

7. Obra en el expediente una diligencia, extendida el 18 de diciembre de 2014 por una funcionaria de la Consejería instructora, en la que se indica que el interesado "retira copia del expediente".

8. Mediante escrito de 6 de julio de 2015, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora comunica a la titular de la Consejería, "en

relación al requerimiento efectuado por el Defensor del Pueblo solicitando información” relativa al expediente de referencia, que “la tramitación (...) se encontró paralizada (...) debido a la falta de disponibilidad de efectivos (...). Su estado de tramitación es en la actualidad: pendiente de realizar el trámite de audiencia”.

9. Entre la documentación enviada se encuentra un escrito del Adjunto Primero del Defensor del Pueblo, remitido por fax el 12 de agosto de 2015, en el que se solicita información sobre “las previsiones para dictar la correspondiente resolución”.

10. Mediante escrito notificado al interesado el 14 de septiembre de 2015, la Asesora Técnica de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio e Medio Ambiente le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días y le adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

11. El día 22 de septiembre de 2015, una funcionaria de la Consejería instructora extiende una diligencia en la que hace constar que el interesado “se persona en el día de hoy en las dependencias de esta Consejería y toma vista del expediente”.

12. Con fecha 19 de octubre de 2015, la Asesora Técnica de la Consejería referida formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella, tras considerar probados los daños sufridos en el vehículo siniestrado, indica que “la Guardia Civil (...) señala como una de las circunstancias concurrentes en el siniestro la velocidad inadecuada a las condiciones de la vía (...); circunstancia esta que rompe cualquier tipo de causalidad que pudiera existir entre el daño efectivo sufrido y la actividad administrativa desplegada, pues se trata de un incumplimiento de los deberes de diligencia en la conducción establecidos, lo que lleva a entender que en el presente suceso resulta determinante la conducta del reclamante”.

Añade que, según el informe emitido por el Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras “no existe relación de causalidad entre el accidente sufrido y el agua existente en la calzada, pues realizada inspección se comprueba que a la altura del p. k. 18+930 existe un golpe en la barrera de seguridad del margen izquierdo con daños en 12 metros y a la altura del p. k. 18+965 se observa que el agua de escorrentía que discurre por el margen derecho de la plataforma cruza la calzada (...), si bien (...) se puede señalar que el accidente se produce con anterioridad al lugar donde el agua se cruzaba en la calzada. El vehículo impacta contra la barrera de seguridad (...) unos 35 metros antes del mencionado lugar”.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 7 de enero de 2016, 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 Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo.

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 el interesado activamente legitimado 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 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 el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 13 de junio de 2012, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 22 de agosto de 2011, 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, y a pesar de que constituye una irregularidad no invalidante del procedimiento, advertimos que se incumple la obligación de comunicar al interesado, en los términos de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la LRJPAC, la fecha en que su solicitud ha sido recibida por el órgano competente, el plazo máximo legalmente establecido para la resolución -y notificación- del

procedimiento, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo.

Asimismo, observamos un retraso excesivo en la tramitación del procedimiento, que propicia incluso la intervención del Defensor del Pueblo con carácter previo a la concesión del trámite de audiencia al reclamante. Reparamos, igualmente, en que con posterioridad a la evacuación de este trámite se produce una paralización injustificada del mismo entre la fecha redacción de la propuesta de resolución -19 de octubre de 2015- y la de petición de dictamen a este Consejo -7 de enero de 2016-.

Como consecuencia de los retrasos descritos, 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 somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en un vehículo propiedad del reclamante como consecuencia de un accidente de tráfico acontecido mientras circulaba por una carretera de titularidad autonómica.

La realidad del accidente, así como la existencia de daños materiales, han quedado acreditados con diversos informes -el estadístico de la Dirección General de Tráfico y el emitido por el Celador de Carreteras- y con la documentación aportada por el interesado -informe pericial de valoración de los daños del vehículo siniestrado elaborado por la compañía aseguradora-, y ello con independencia de su cuantificación concreta que habremos de analizar si resulta procedente.

Ahora bien, la existencia de unos daños efectivos, evaluables económicamente e individualizados derivados de un accidente de circulación con ocasión de la utilización de una vía de titularidad autonómica no puede significar por sí sola 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 pretende el reclamante que se le indemnizen, y si el mismo resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público.

El perjudicado atribuye la responsabilidad patrimonial a la Administración del Principado de Asturias en cuanto titular de la vía, dado que considera que la causa del accidente es “un mal drenaje de la calzada”, y entiende que el siniestro ocurre por incumplir la Administración su obligación de mantenimiento y conservación de la carretera.

En los supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración pública derivados de accidentes de tráfico el principal título competencial es el de la titularidad de la vía. Al respecto, hemos de 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 -vigente en el momento de producirse los hechos-, 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”.

Respecto a las circunstancias en las que se produjo el percance, el interesado indica en su reclamación que “de manera inesperada (...), ante el mal drenaje de la calzada, en un día de lluvia, la acumulación del agua provocó la imposibilidad de control del vehículo”, por lo que aquel impacta “contra la bionda y (otro) vehículo”.

Por su parte, el Celador de Carreteras recoge en su informe que, personado el equipo de conservación en el lugar del accidente, observa que en el punto kilométrico 18+965 existe “agua de escorrentía que discurre por la margen derecha de la plataforma” y “cruza la calzada de derecha a izquierda con una anchura de unos 2,5 metros”. Añade que “este hecho es debido a que las obras de construcción del nuevo enlace han interrumpido el discurrir normal de las aguas, que al aflorar en este punto, y debido al peralte de la autovía, cruzan la calzada”. Sin embargo, explica que en el punto kilométrico 18+930 “existe un golpe en la barrera de seguridad de la margen izquierda con daños en 12 m”, y aclara que es el vehículo titularidad del reclamante “el que ocasiona los daños en la barrera de seguridad de la margen izquierda al salirse de la vía”. Concluye que “el accidente se produce con anterioridad al lugar donde el agua cruzaba la calzada (...), unos 35 metros antes del mencionado lugar”.

A la vista de ello podemos concluir que, tal y como indica el interesado, existía un exceso de agua en la calzada en el momento del accidente. A tal efecto, debemos recordar que el informe estadístico de la Guardia Civil también confirma la existencia de una “inundación” sin señalar en la vía. No obstante, el Celador de Carreteras es claro en su informe al señalar que la zona donde el agua de escorrentía cruzaba la plataforma coincide con el punto kilométrico 18+965, mientras que el vehículo siniestrado impacta contra la barrera de seguridad del margen izquierdo de la carretera en el punto kilométrico 18+930. Es decir, el conductor del vehículo pierde el control de este, al menos, 35 metros antes de llegar a la zona con “acumulación de agua” a la que atribuye el accidente. Tampoco debemos olvidar que el informe elaborado por la Guardia Civil sitúa el lugar donde se produce el siniestro en el punto kilométrico “18,8”, lo que supondría una distancia aún mayor con respecto a aquel donde se produjo la corriente de agua. A lo anterior debemos añadir que el citado informe de la Guardia Civil considera como factor concurrente del accidente la “velocidad inadecuada” a las condiciones de la vía a la que el vehículo circulaba. Igualmente, precisa que este se encontraba en plena maniobra de adelantamiento a otro vehículo.

Así, resulta que la distancia existente entre el punto en el que se produce el primer impacto del vehículo contra la barrera de seguridad y el lugar donde se encontraba la escorrentía de agua hace imposible considerar como causa del accidente la señalada por el reclamante. A ello debe unirse la concurrencia de un exceso de velocidad del vehículo y la práctica de un adelantamiento en condiciones meteorológicas adversas, lo que nos impide apreciar relación de causalidad entre el accidente referido y la actuación de los servicios públicos autonómicos, procediendo la desestimación de la reclamación.

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.