

Expediente Núm. 285/2016  
Dictamen Núm. 30/2017

**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 celebrada el día 16 de febrero de 2017, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 9 de noviembre 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 sufridos en un vehículo asegurado en la compañía a la que representa al colisionar con unos troncos colocados en la calzada durante una protesta laboral.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 21 de junio de 2013, un representante de la compañía aseguradora del vehículo siniestrado presenta en nombre de esta, en el registro de la Administración del Principado de Asturias, una reclamación de responsabilidad patrimonial como subrogada en la posición del accidentado al colisionar este con dos troncos atravesados en la carretera.

Expone que, estando el vehículo asegurado a todo riesgo y con franquicia de 300 €, “el día 28 de junio de 2012, sobre las 7:15 horas, cuando su propietario conducía (...) por la carretera AS-15 (Cornellana - Pto. Cerrredo), a la altura del punto kilométrico 13,100, en un tramo con poca visibilidad debido a la niebla (...), vio interrumpida su trayectoria por la presencia sobre la calzada de dos troncos sin que pudiera eludir la colisión contra ellos, perdiendo el control del vehículo y golpeando contra la bionda”.

Añade que se peritaron los daños en 11.163,14 € y que, en virtud del aseguramiento concertado, la compañía “procedió a abonar al taller reparador el importe de la factura (...), salvo los 300 € de la franquicia”, por lo que “la cuantía de la presente reclamación” asciende a diez mil ochocientos sesenta y tres euros con catorce céntimos (10.863,14 €).

Se acompañan copias del poder general para pleitos otorgado por la compañía aseguradora, del permiso de circulación del vehículo, de la póliza de seguro, del informe pericial de valoración del daño, de la factura del taller, del recibo de la cantidad abonada por la compañía y del atestado instruido por la Guardia Civil. En este el agente constata que el accidente tiene lugar a las 7:15 horas del día 28 de junio de 2012 (día laborable), en la carretera autonómica AS-15, cuando estaba “lloviznando” y el vehículo circulaba, según manifiesta el accidentado, “en tramo recto con niebla ligera a unos 80 km/hora, encontrándose dos troncos en medio de su carril, no pudiendo evitar colisionar con ambos (...). El árbol fue talado con medios mecánicos (motosierra), por lo que se trata sin duda de un acto de sabotaje”.

**2.** Mediante escrito de 28 de abril de 2015, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente comunica a la perjudicada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo para resolver el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

Con la misma fecha la requiere para que aporte el “CIF” de la compañía aseguradora, el permiso de conducir del accidentado, el recibo del seguro y la

tarjeta de inspección técnica vigentes al tiempo del siniestro y la factura original sellada por el taller reparador.

**3.** El día 23 de junio de 2015, el representante de la interesada presenta un escrito al que adjunta copia de la documentación requerida, salvo el permiso de conducir del accidentado, indicando que el referido permiso consta en el atestado de la fuerza pública y que los originales de todos los documentos “se encuentran unidos a las actuaciones judiciales” del procedimiento que identifica.

**4.** A solicitud de la Instructora del procedimiento, el Jefe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras le envía, el 1 de julio de 2015, el informe elaborado por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con el visto bueno del Jefe de la Sección de Conservación de la Zona Occidental. En él se señala que el día del siniestro, “a las 6:00 horas, el celador de la zona fue alertado, por el Centro de Emergencias de La Morgal, de la existencia de un árbol caído sobre la calzada”, y al acudir el personal de la brigada se encontró con el referido árbol “supuestamente serrado con motosierra” y el vehículo accidentado, procediendo a la retirada “de los troncos y restos del árbol” de la vía pública. Se observa que la colocación de los troncos fue deliberada y “efectuado por el personal de la minería, en huelga por esas fechas, con el objetivo de propiciar el corte al tráfico por dicha vía”. Se añade que el tramo en el que se produjo el siniestro “se recorre diariamente, en día laborables, por el personal de la brigada”. Se acompañan fotografías del vehículo accidentado.

Se adjunta otro informe, suscrito por un agente de la Unidad de Vigilancia Nº 7, con el visto bueno del Capataz de la Zona Central de Explotación, en el que se expresa que no se tuvo conocimiento del siniestro por la Unidad, habiendo acudido “la brigada de Tineo” para retirar los troncos, y se puntualiza que la visibilidad en el tramo “es de 100 m”, por lo que en el punto kilométrico en que se produce la colisión no hay prohibición de adelantar en el sentido de la marcha del vehículo, precisando que “la anchura de la calzada es

de 7,2 metros". Se acompañan fotografías y un croquis en los que se aprecia que el punto del siniestro se sitúa en un tramo de vía recto, sin obstáculos a la visibilidad.

**5.** A petición de la Instructora del procedimiento, con fecha 9 de noviembre de 2015, el Comandante Jefe del Sector/Subsector de Tráfico de Asturias de la Guardia Civil remite el informe estadístico instruido con motivo de este siniestro, y adjunta copia de varias noticias de prensa sobre los cortes de tráfico realizados durante la huelga minera en las que se recoge el "accidente sin heridos (...) de la AS-15 (...), al colisionar un vehículo con una barricada de árboles", y el corte de varias carreteras por los mineros la misma mañana del accidente, habiéndose registrado "109 cortes de carretera en cuatro días de paros mineros".

**6.** Previa petición formulada por la Jefe de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería instructora, el día 1 de septiembre de 2016, el Juzgado de Primera Instancia N.º 8 de Oviedo le remite, con indicación de su firmeza, la sentencia recaída (el 16 de julio de 2014) en el procedimiento al que la parte actora había aportado su documentación original. En ese proceso la ahora interesada reclama igual cantidad al Consorcio de Compensación de Seguros por este siniestro, siendo la sentencia desestimatoria de su pretensión, por cuanto que la compañía aseguradora carece de legitimación para reclamar al Consorcio lo abonado por un riesgo extraordinario cuando ese riesgo no era objeto de cobertura en la póliza (ni se había incrementado la prima a este fin, como acontece en este caso); esto es, pagó por no considerarlo concreción de un riesgo extraordinario o por "deferencia o atención comercial".

**7.** Evacuado el trámite de audiencia, el representante de la entidad aseguradora presenta un escrito de alegaciones, el 26 de septiembre de 2016, en el que se remite a lo señalado en su escrito inicial y a los documentos ya aportados.

**8.** Con fecha 3 de octubre de 2016, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, por cuanto la actuación de los huelguistas interrumpe el nexo causal, sin que los servicios de conservación y mantenimiento de vías hayan incumplido “el estándar de rendimiento exigible”, además de apreciarse que en el tramo en el que se produce el siniestro había “visibilidad suficiente” para que quien circule a velocidad adecuada “reaccione ante cualquier obstáculo”.

**9.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de noviembre 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 expediente en soporte electrónico.

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

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

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación del interesado registrada en la Administración del Principado de Asturias con fecha 21 de junio de 2013, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

**SEGUNDA.-** Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJPAC, está la compañía aseguradora activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, en cuanto que se subroga por el pago de la indemnización en la posición del asegurado -al amparo de lo señalado en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro-, por lo que puede, acreditado aquel abono, ejercitar los derechos y acciones que por razón del siniestro competen al accidentado frente a quienes se considere responsables del mismo; actuando aquí por medio de representante con poder bastante al efecto, conforme a lo establecido en el artículo 32 de la LRJPAC.

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 21 de junio de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 28 de junio de 2012, 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 Responsabilidad Patrimonial.

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.

Ahora bien, advertimos un retraso injustificado en la tramitación del procedimiento, pues iniciado mediante reclamación presentada en junio de 2013 no se ultima hasta octubre de 2016 -fecha en la que se formula propuesta de resolución-. Si bien el retardo se justifica en parte por la necesidad de la compañía aseguradora de anticipar su reclamación so pena de incurrir en prescripción, ante la eventualidad de que fracase la pretensión deducida frente al Consorcio de Compensación de Seguros, se observa que la sentencia que pone fin a este proceso judicial está fechada el 16 de julio de 2014, y que en el procedimiento administrativo se suceden dilaciones en la solicitud y emisión de informes.

Como consecuencia de ello, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ampliamente 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 materiales derivados de un accidente de tráfico ocasionado por la colocación de dos troncos en una carretera autonómica, con la intención de cortarla al tráfico, en el seno de una protesta laboral.

No existe aquí controversia sobre el sustrato fáctico, aceptándose pacíficamente que los hechos discurren tal como se constata en el atestado de la fuerza pública, ni tampoco sobre la efectividad de los perjuicios irrogados, que se acreditan mediante la factura de reparación del automóvil.

Ahora bien, que ocurra un daño patrimonial con ocasión de la utilización de una vía pública 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.

Al respecto, hemos de comenzar por señalar que 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, disponía que 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”; norma que se mantiene inalterada en el vigente Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre. En consecuencia, el titular

de la vía está obligado al mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad, lo que lleva aparejada también la obligación de vigilancia de todos los elementos de la infraestructura. A este propósito, es doctrina reiterada de este Consejo que el estándar de funcionamiento exigible al servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, por lo que no se puede demandar del servicio de conservación de vías una retirada inmediata de cualquier obstáculo o vertido, lo que sería inasumible o inabordable. Se acoge así la doctrina jurisprudencial que delimita la responsabilidad de mantener las vías “en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación”, significando que tal deber no llega al extremo de eliminar o indicar de forma perentoria la existencia de cualquier obstáculo en la calzada, siendo de esencia su entidad y el momento en que este aparece ubicado sobre la misma.

En el supuesto analizado, la colisión se produce con unos troncos talados con motosierra y atravesados en la vía por los huelguistas o su entorno, tratándose, tal como refleja el atestado de la Guardia Civil, de “un acto de sabotaje”; esto es, de la intervención deliberada de un tercero que interrumpe el nexo causal en cuanto el título de imputación consista en la mera presencia de la barricada de troncos en un momento puntual. Respecto al deber de advertir el riesgo o recuperar las condiciones normales de tránsito, en el informe elaborado por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con el visto bueno del Jefe de la Sección de Conservación, se constata que el día del siniestro, “a las 6:00 horas, el celador de la zona fue alertado, por el Centro de Emergencias (...), de la existencia de un árbol caído sobre la calzada”, y al acudir el personal de brigada se encontró con el referido árbol “serrado con motosierra” y el vehículo ya accidentado, reparando el mismo informe en que la colocación de los troncos fue “efectuado por el personal de la minería, en huelga por esas fechas, con el objetivo de propiciar el corte al tráfico”, y se deja constancia de que el tramo en el que se produce el siniestro “se recorre diariamente, en días laborables, por el personal de la brigada”. Nada se cuestiona en lo actuado en torno a la suficiencia de ese recorrido de vigilancia

diario ni en relación con el lapso temporal de respuesta por la brigada de conservación para cumplir, en términos de razonabilidad, el estándar exigible al servicio de vigilancia, observándose que la reclamante parece anudar la compensación al mero hecho de acontecer el siniestro en una vía pública y sin culpa de su asegurado. Tal conclusión no puede admitirse, pues, como antes razonamos, es posible que existan ocasionalmente en la vía objetos y otros elementos extraños susceptibles de generar un riesgo transitorio para los usuarios en tanto su presencia no se advierta a los servicios públicos competentes y transcurra un tiempo prudencial que permita su retirada en atención al conjunto de circunstancias. Entretanto, la reclamación solo podría dirigirse frente a los responsables de la colocación de esos obstáculos. Así se estima que sucede en este supuesto, toda vez que no se acredita -ni siquiera se denuncia- déficit alguno en los servicios de conservación y vigilancia de la vía por la Administración titular.

En suma, el accidente no es imputable al servicio público en cuanto que es un tercero el que interviene atravesando los troncos en la carretera, con lo que quiebra el nexo causal, sin que quepa exigir a los servicios de vigilancia y mantenimiento de las vías una prestación tan intensa que alcance a la inmediata retirada de esta suerte de obstáculos. Ello sin perjuicio de que proceda también recordar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 19.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, pesa sobre el conductor la obligación de tener en cuenta las características y estado de la vía y las condiciones meteorológicas, ambientales y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a ellas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse; diligencia exigible al conductor del vehículo que reitera el artículo 21 del vigente Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial. En el supuesto planteado parece que la barricada de troncos se coloca por los huelguistas en una recta (con lo que alcanzan su finalidad de cortar la vía al tráfico sin necesidad de

generar un riesgo adicional al ya producido), y la colisión tiene lugar “en tramo recto con niebla ligera”, según manifiesta el propio accidentado, objetivándose una visibilidad de “100 m” sin obstáculos, lo que permite presumir que no circulaba a una velocidad adecuada a las circunstancias de la vía.

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.