

Expediente Núm. 36/2017
Dictamen Núm. 62/2017

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 9 de marzo 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 23 de enero de 2017 -registrada de entrada el día 30 de ese mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por las lesiones sufridas tras colisionar el vehículo en el que viajaba como pasajera contra un árbol que se encontraba en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de octubre de 2014, la interesada presenta en una oficina de correos una “reclamación previa de daños corporales por lesiones (...) al amparo (de) los artículos 120 y siguientes” de la Ley 30/1992.

Señala que “con fecha 28 de octubre de 2013 sufrí lesiones de diversa consideración en el accidente de circulación ocurrido en el punto kilométrico

1,7, sentido ascendente, de la carretera AE 3, dirección Santibáñez de Murias, como consecuencia de una colisión contra un árbol que se encontraba atravesado en mitad de la vía”.

Afirma que debido al “impacto sufrí una cervicalgia por la que tuve que ser tratada con tratamiento fisioterapéutico, quedándome como secuelas continuos dolores cervicales, así como cefaleas”.

Solicita una indemnización por importe total de seis mil ochocientos sesenta euros con diez céntimos (6.860,10 €), de los cuales 5.241,60 € corresponderían a “90 días impeditivos” y los 1.618,50 € restantes a “2 (puntos) de lesiones (teniendo en cuenta que a día de hoy tengo problemas para girar la cabeza con normalidad)”.

Acompaña a su escrito la siguiente documentación: a) Informe estadístico de la Dirección General de Tráfico en el que se recogen los datos generales del accidente, que se produjo en el lugar que indica la interesada, a las 1:50 horas del día 28 de octubre de 2013. En el apartado correspondiente a las “circunstancias de los pasajeros” se identifica como segundo pasajero a la ahora reclamante, precisando que la misma viajaba en el “asiento trasero derecho (...) utilizando cinturón de seguridad”, consignándose “ilesa”. En el apartado relativo a “comentarios” figura que, “una vez observado el accidente, es parecer de los agentes instructores que se originó al caer sobre la calzada, proveniente del talud vertical derecho, un árbol, el cual cae sobre un vehículo que pasa en ese momento por el punto”. b) Informe de la asistencia prestada a la reclamante, a las 3:25 horas del día 28 de octubre de 2013, en el Servicio de Urgencias del Hospital donde tras serle diagnosticada una “contusión cervical y torácica sin fractura” fue dada de alta ese mismo día, siendo remitida a “control y revisión por su médico de Primaria”, con la recomendación de “volver de nuevo a Urgencias” en caso de empeoramiento. c) Informe de la asistencia recibida por la perjudicada en el Servicio de Urgencias del Hospital el día 8 de noviembre de 2013 como consecuencia de la persistencia de dolores en el cuello y mareos, siendo alta ese mismo día tras serle pautado un

collarán durante 3 días para (...) dormir y luego ir retirando de forma progresiva.
d) Informe del Centro de Salud de Moreda, en el que se recoge que la interesada siguió tratamiento fisioterápico, habiendo recibido 19 sesiones entre el 18 de diciembre de 2013 y el 24 de enero de 2014.

2. El día 1 de marzo de 2016, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente comunica a la reclamante el "inicio (de) procedimiento ordinario". En él, tras dejar constancia de la fecha de recepción de su reclamación en la Consejería -29 de octubre de 2014-, del plazo para resolver el procedimiento y de los efectos del silencio administrativo, se hace advertencia expresa de la posible caducidad del procedimiento si se produce la paralización del mismo por causa imputable a ella.

3. También con fecha 1 de marzo de 2016, la misma funcionaria le solicita la siguiente documentación: documento nacional de identidad, 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 e informe médico de valoración de lesiones y secuelas.

Atendiendo a este requerimiento, el día 5 de abril de 2016 la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito al que acompaña una copia de su documento nacional de identidad.

Con respecto a la documentación del vehículo, señala "que, tal y como se desprende del atestado elaborado para este siniestro (...), iba de pasajera en un coche que no era suyo. El vehículo siniestrado pertenecía a una persona con la que, casi tres años después, ya no tiene trato y, por tanto, no le puede ni pedir, ni facilitar la documentación requerida".

Manifiesta “que no tiene informe de valoración médica porque todas sus lesiones fueron tratadas en el Centro de Salud, tal y como ya consta en el expediente, encontrándose la manifestante abierta a ser explorada en cualquier momento por el especialista que determine la Consejería”.

4. El día 15 de marzo de 2016, una Ingeniera Técnica de Obras Públicas, con el visto bueno del Jefe de la Sección de Conservación y Explotación de la Zona Occidental, y tras recabar información del Celador de la zona, emite un informe en el que indica que “el personal de la brigada de conservación de la zona (...) tuvo conocimiento del supuesto accidente mediante una llamada telefónica realizada por el 112./ Recibida la llamada del 112 el personal de la brigada de conservación se personó en el lugar y procedió a señalizar la zona, retirar el árbol y limpiar la calzada./ Cuando el personal de la brigada llegó al lugar estaba el vehículo accidentado. La causa del accidente, supuestamente, pudo ser la caída del árbol”.

Afirma desconocer las causas de la caída del árbol, y aclara que el día del accidente “el personal de la brigada de conservación de la zona no realizó recorridos de vigilancia por el tramo de carretera donde acaeció el accidente con anterioridad a la llamada recibida del 112, ni el día anterior por ser día no laborable”.

En el informe elaborado por el vigilante de explotación de la zona que se adjunta, y al que se incorpora una fotografía del lugar del siniestro, se recogen, entre otras anotaciones y por lo que ahora interesa, “visibilidad hacia Moreda 110 m, hacia Santibáñez 140 m (...). Anchura 6,20 m, tramo curvo”.

5. Previo requerimiento formulado por la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería instructora, con fecha 19 de octubre de 2016 el Jefe del Servicio de Planificación y Estudios de la Dirección General de Infraestructuras y Transportes facilita los datos relativos al aforo de la carretera

donde se produjo el accidente, y que tomando como referencia la fecha del 21 de junio de 2011 arrojan el resultado de 1.030 vehículos por día.

Asimismo, se recoge la existencia en las inmediaciones de un accidente en fecha anterior, en concreto el día 25 de mayo de 2011, en el punto kilométrico 2,2 de la misma vía, por colisión de un automóvil con un obstáculo (que no se especifica) que se encontraba en la misma. Respecto al sufrido por el vehículo en el que viajaba la reclamante el día 28 de octubre de 2013, se especifica que ese día la superficie se encontraba “seca y limpia” y que reinaba un “viento fuerte”.

6. Obra incorporado al expediente un escrito de la compañía aseguradora del vehículo en el que viajaba la perjudicada en el que informa que “no ha indemnizado las lesiones” de la reclamante.

7. Mediante oficio notificado los días 17 y 18 de noviembre de 2016, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente comunica a la compañía aseguradora de la Administración, a la reclamante y a la compañía aseguradora del vehículo la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, y les adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

No consta en este que se hayan presentado alegaciones.

8. Con fecha 12 de enero de 2017, 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. Tras dar por acreditado el accidente sufrido por el vehículo en el que como pasajera viajaba la reclamante, y considerar que el mismo fue debido a la caída accidental de un árbol sobre la calzada, producida probablemente por el fuerte viento reinante ese día, fundamenta el sentido desestimatorio de la reclamación en dos argumentos fundamentales. En primer lugar, pone de manifiesto que la

carretera en la que se produjo el accidente está catalogada como local de segundo orden -en atención al nivel de tráfico que soporta, de los menores de las carreteras integrantes de la red de carreteras, así como de las incidencias que puedan presentarse en las mismas-, y razona que en este tipo de vías, ante la eventualidad de la irrupción repentina de algún elemento extraño en la calzada, “el margen de maniobra de la Administración pública es muy limitado, sino inexistente, ya que es imposible hallarse presente en todos los tramos de las carreteras de la red pública retirando obstáculos o previendo su posible caída”.

En segundo lugar, desplaza toda la responsabilidad en el accidente sufrido hacia el conductor del vehículo en el que la reclamante viajaba como pasajera, toda vez que, teniendo en cuenta que “según el informe de la Guardia Civil la visibilidad hacia Santibáñez, sentido que llevaba el vehículo accidentado, era de unos 140 metros, y se trataba de un tramo recto”, resulta evidente que el conductor no habría atendido la obligación que para los conductores de los vehículos se establece en el artículo 19.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, a cuyo tenor “El conductor debe, en todo caso, tener en cuenta las características y el estado de la vía y las condiciones meteorológicas, ambientales y, en general, cuantas circunstancias concurren en el momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que pueda siempre detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse”.

Al margen de lo anterior, y en relación con la cantidad reclamada, indica que, a la vista de la documentación incorporada al expediente, lo máximo que cabría considerar a efectos indemnizatorios serían “29 días de carácter no impeditivo”, frente a los 90 alegados por la perjudicada, sin que proceda en ningún caso indemnización por unas secuelas de las que no se aporta “informe ni valoración alguna adicional”.

9. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de enero de 2017, 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 del mismo en formato digital.

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 presentada en una oficina de correos el día 27 de octubre de 2014, 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 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 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 27 de octubre de 2014, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 28 de octubre de 2013, 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 octubre de 2014, no se ultima hasta enero de 2017 -fecha en la que se formula propuesta de resolución-, sin que a la vista del contenido del expediente exista explicación de tal dilación. 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 las lesiones sufridas por la reclamante como consecuencia del accidente de tráfico ocurrido en una carretera local de segundo orden integrada en la Red de Carreteras del Principado de Asturias, y en el que se vio implicado el vehículo en el que viajaba.

A pesar de que en el informe estadístico de la Dirección General de Tráfico sobre el accidente se señala que los agentes que comparecieron en el

lugar observaron que la interesada en aquel momento estaba “ilesa”, lo cierto es que consta acreditado documentalmente en el expediente que apenas hora y media después del mismo la reclamante recibió asistencia médica en el Servicio de Urgencias de un hospital público, donde, tras serle diagnosticada una “contusión cervical y torácica sin fractura”, fue alta ese mismo día. En los días siguientes precisó de nuevo asistencia sanitaria, pautándosele el uso de collarín durante tres días y después tratamiento rehabilitador. Por ello, debemos considerar acreditado un daño real y efectivo cuyo alcance y evaluación económica determinaremos si concurren los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias.

En cuanto a las circunstancias en las que se produjo el accidente en el que se vio implicado el vehículo en cuyo asiento trasero derecho viajaba la interesada, la documentación incorporada al expediente no aclara suficientemente esta cuestión. Así, mientras que la reclamante afirma que el accidente se produjo “como consecuencia de una colisión contra un árbol que se encontraba atravesado en mitad de la vía”, el informe de la Dirección General de Tráfico señala que “es parecer de los agentes instructores que se originó al caer sobre la calzada, proveniente del talud vertical derecho, un árbol, el cual cae sobre un vehículo que pasa en ese momento por el punto”, lo que nos impide poder concretar si el árbol contra el que colisiona el vehículo ya se encontraba en la calzada cuando este llega al punto donde estaba el árbol o si este se precipita sobre la calzada justamente al pasar del vehículo. Sea como fuere, lo que no podemos poner en cuestión es que el siniestro del vehículo en el que viajaba la interesada, con las consecuencias lesivas derivadas para la misma anteriormente descritas, tiene su origen en la presencia de un árbol en la calzada de una carretera de titularidad autonómica.

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado con ocasión de la utilización de un servicio público, en este caso de una carretera de 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, dándose la circunstancia de que en el presente caso la reclamante no formula ningún reproche o título de imputación concreto al respecto.

No obstante, dado que se imputan las lesiones sufridas al titular de la vía pública, debemos 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, vigente al momento de los hechos, 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.

En el caso que nos ocupa, y desde esta perspectiva del funcionamiento de los servicios de mantenimiento y vigilancia de la carretera, ningún reproche cabe hacer frente a la Administración del Principado de Asturias en cuanto titular de la misma en el supuesto de que el accidente se hubiera producido, como es parecer de la Guardia Civil que se personó en el lugar, “al caer sobre la calzada, proveniente del talud vertical derecho, un árbol, el cual cae sobre un vehículo que pasa en ese momento por el punto”, toda vez que el hecho de que en una carretera local de segundo orden de las que conforman la tupida red de carreteras del Principado de Asturias, condicionada toda ella por su orografía, vertical en algunos puntos, y salpicada en sus márgenes en muchas ocasiones

de masas forestales, en una noche de fuerte viento un concreto árbol de los incontables que conforman este conjunto se rompa y caiga sobre la calzada, impactando de este modo con un vehículo a su paso, es, dada su inevitabilidad, un caso de fuerza mayor que ha de conducir a la desestimación de la reclamación.

En la segunda de las hipótesis en presencia, conforme a la cual el percance se habría producido en la forma relatada por la interesada -esto es, al colisionar el vehículo contra "un árbol que se encontraba atravesado en mitad de la vía"-, tampoco es posible formular reproche alguno a la Administración del Principado de Asturias en tanto que titular de la vía, por lo que la reclamación no puede prosperar, pues a la producción del siniestro en la forma descrita contribuye de manera decisiva y exclusiva la conducta de un tercero, el conductor del vehículo en el que como pasajera viajaba la reclamante, de forma tal que se rompe el imprescindible nexo causal entre el actuar de la Administración frente a la que se reclama, en tanto que titular de la carretera, y el accidente producido. En este sentido, y como con total acierto se recoge en la propuesta de resolución que se somete a nuestra consideración, conforme a la cual, y sin olvidar que en el momento de la colisión era de noche y reinaba fuerte viento, a lo que se añade que según el "informe de la Guardia Civil la visibilidad hacia Santibáñez, sentido que llevaba el vehículo accidentado, era de unos 140 metros y se trataba de un tramo recto", resulta evidente que el conductor del vehículo no habría atendido la obligación que para los conductores establecía en aquellas fechas el artículo 19.1 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de abril, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, a cuyo tenor "Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta (...) las características y el estado de la vía (...), las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que pueda siempre detenerlo

dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse”.

Por tanto, estimamos que no concurre el necesario nexo causal entre el daño reclamado y el servicio público de mantenimiento viario de la Administración del Principado de Asturias, a cuyo funcionamiento es totalmente ajeno el accidente del que se derivan los daños alegados.

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.