

Dictamen Núm. 104/2020

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
Menéndez Sebastián, Eva María
García García, Dorinda

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 7 de mayo de 2020, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y el señor que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 13 de diciembre de 2019 -registrada de entrada el día 23 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 uno de sus vehículos tras colisionar con unas piedras que se encontraban en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 25 de septiembre de 2018, tiene entrada en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito del Departamento de Siniestros de una compañía de seguros en el que expone que “reclamamos en nombre de nuestro asegurado, Dirección General de Tráfico, los daños materiales ocasionados al vehículo” que se especifica “el pasado 15-03-2018 sobre las 03:00 h en p. k. 21,700 de la carretera autonómica AS-15 (...),

ocasionado por colisión con piedras existentes en calzada, provenientes de desprendimiento de talud rocoso anexo a la vía”.

Se adjunta informe estadístico sobre el siniestro de referencia en el que consta, en el apartado relativo a “descripción” del siniestro, “colisión con piedras existentes en calzada, provenientes de desprendimiento de talud rocoso anexo a la vía (...). El tramo vial estaba configurado por una curva a derecha, posterior a tramo de túnel, reducida visibilidad y carente de alumbrado (...). Dicha patrulla se desplazaba al lugar a requerimiento de un usuario de la vía tras haber colisionado previamente contra el acúmulo de piedras citado./ Usuario facilitó erróneamente el punto del accidente, unos dos kilómetros más adelante del real. De igual modo no señaló el obstáculo tras el siniestro inicial por temor a ser impactado por piedras que continuaban cayendo (...). Daños en vehículo consistentes en impacto en bajos (...), con rotura de cárter. Pendiente de valoración de los mismos”.

2. Previa solicitud formulada por la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora, el 18 de febrero de 2019 el Jefe de la Sección de Seguridad Vial le remite la “consulta de accidentalidad” que recoge la existencia de 6 siniestros entre los puntos kilométricos 19,7 al 23,7 de la carretera AS-15 desde el 15 de marzo de 2015 hasta el 15 de marzo de 2018 como consecuencia de “colisión vehículo obs. calzada”. En dicha relación figuran dos accidentes el 15 de marzo de 2018 en el punto kilométrico 21, que son los que se describen en el informe estadístico que se adjunta a la reclamación.

3. El 21 de febrero de 2019, el Capataz del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras de la Zona Occidental I da respuesta al cuestionario enviado por la Jefa del Servicio de Asuntos Generales. Constata que “el 15 de marzo de 2018 (...), a las 02:49” horas, el Centro de Emergencias advirtió que se habían producido “accidentes en la carretera AS-15 en el p. k. 21+700, aproximadamente, por motivo de unas piedras que se encontraban en la calzada”. Se identifican dos vehículos implicados en estos accidentes, uno de ellos el de la Guardia Civil. El Capataz informa que “el p. k. donde se produjo el

accidente se encuentra señalizado mediante señales P-26 (desprendimientos) p. k. 21+430 con leyenda inferior de 2 km en sentido ascendente y p. k. 21+890 sin leyenda inferior en sentido descendente". Se pudo constatar la existencia de un "talud de roca de una altura aproximada de 10 metros (...), protegido mediante malla metálica; en la parte superior al talud de la carretera el terreno natural es en roca de una pendiente muy elevada y desprotegido de malla metálica".

4. En respuesta al requerimiento de la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora, el día 22 de marzo de 2019 se recibe un escrito de la compañía aseguradora al que se adjunta una "peritación donde, como pueden ver, el vehículo fue valorado como pérdida total". Indica la entidad aseguradora que la "Dirección General de Tráfico está asegurada en nuestra compañía (...) en la modalidad de terceros, por lo que por nuestra parte no se indemnizarán los daños".

Se acompaña también un "certificado de destrucción del vehículo al final de su vida útil", expedido por un centro autorizado de tratamiento de vehículos, y un informe del Mando de Operaciones de la Agrupación de Tráfico del Sector/Subsector de Asturias en el que, a la vista del "estado general" del vehículo, se aprecia que la "inversión necesaria para su recuperación", presupuestada en un total de 12.862,35 €, supondría una rentabilidad nula al no quedar "garantizada su cota de seguridad e idoneidad para la práctica del servicio", por lo que se propone "su baja definitiva".

5. Mediante escrito de 5 de abril de 2019, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales comunica a la interesada la fecha de recepción de su reclamación, el plazo máximo legalmente establecido para su resolución y notificación y el sentido del silencio administrativo.

6. Con fecha 27 de agosto de 2019, el Jefe del Negociado de Conservación y Explotación de la Zona Occidental I, con el conforme del Jefe de Sección y el visto bueno del Jefe del Servicio, responde al cuestionario remitido por la Jefa

del Servicio de Asuntos Generales. En él confirma los datos proporcionados por el Capataz y reseña que la "visibilidad" en sentido puerto de Ceredo es de 95 metros y en sentido Cornellana 55 metros, siendo el "ancho de la calzada" de 7 metros. Atribuye la existencia de piedras en la calzada a "una multiplicidad de fenómenos de diversa índole: geomorfológico, estratigráfico, atmosférico, biológico, etc. (...). La presencia de agua suele constituir, frecuentemente, causa de la superación de las fuerzas cohesivas que mantienen unidos ciertos fragmentos a la matriz rocosa. En estas circunstancias se pueden producir desprendimientos, que llegarán o no a la calzada en función de la trayectoria a lo largo de la caída".

Señala que "el tramo de carretera AS-15 comprendido entre el p. k. 0+000 y el p. k. 40+750 se recorre diariamente, en días laborables, por el personal de la brigada a primera hora de la mañana".

Acerca de las medidas adicionales que pudieran establecerse, razona que "la trayectoria de las piedras que eventualmente pudieran desprenderse de las laderas es absolutamente imprevisible", por lo que "la medida más eficaz sería (...) evitar que el fenómeno se desencadene, para lo que no existe más solución que cubrir completamente las laderas de modo que ningún fragmento quedase suelto y pudiese desprenderse de modo inesperado". Añade que "esta solución es, en general, inaceptable desde el punto de vista medioambiental y frecuentemente inabordable desde el punto de vista económico. Por ello, el Servicio de Conservación mantiene una estrecha vigilancia sobre las laderas a fin de, conocida la frecuencia con la que se producen estos fenómenos, determinar la potencialidad del riesgo existente y realizar las previsiones de medidas que, de manera compatible con la preservación del medio ambiente, pudieran paliar la gravedad, o incluso la ocurrencia de las inestabilidades. 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".

Aclara que, "a fecha del siniestro, el p. k. descrito se encuentra en un tramo señalizado mediante señalización vertical P-26 (peligro de

desprendimientos) con placa complementaria de 2 km en ambos sentidos (p. k. 21+430 sentido ascendente y p. k. 23+470 sentido descendente), así como señal P-26 sin placa complementaria en el p. k. 21+890 sentido descendente. Existe malla de protección en el talud de desmonte de la carretera. Cabe destacar que el talud existente sobre la cabeza del desmonte de la plataforma de la carretera se corresponde con un macizo rocoso de pendiente pronunciada". Por otro lado recuerda que "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 cada momento a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (art. 21.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial)".

7. Mediante escrito de 5 de septiembre de 2019, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora traslada la reclamación a la compañía aseguradora de la Administración del Principado de Asturias.

8. Evacuado el trámite de audiencia, la entidad aseguradora de la Administración del Principado de Asturias comunica, mediante correo electrónico, que a la vista de los informes obrantes en el expediente "sobre medidas de protección y prevención (...), no cabe asumir responsabilidad por los daños reclamados, al encontrarse el tramo de la vía en el que se producen debidamente señalizado".

Con fecha 17 de octubre de 2019, la compañía aseguradora que presenta la reclamación remite a la Consejería instructora un escrito del Jefe Interino del Área de Recursos Materiales de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil autorizándola "a presentar la reclamación de los daños sufridos en el vehículo oficial" siniestrado.

9. El día 12 de noviembre de 2019, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería actuante suscribe propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella razona que “no se encuentra acreditada la omisión de ningún deber específico de conservación de las vías públicas”. Alude a la existencia de señalización adecuada, y precisa que el “talud de desmonte en la carretera, tal y como se aprecia en la fotografía que se adjunta (...), contaba con malla metálica de protección” y que “el día del accidente se llevaron a cabo los recorridos de vigilancia por la brigada de conservación”. Considera que “no se puede exigir una vigilancia tan intensa que, sin mediar lapso de tiempo no instantáneo o inmediato, cuide de que el tráfico de la calzada sea libre y expedito”.

Tras recordar las obligaciones impuestas al conductor por el artículo 21 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, se detiene en su inobservancia “en este supuesto en que los propios agentes iban alertados de la presencia de piedras en la vía al ir a socorrer a otra persona en la misma circunstancia”.

Finalmente, destaca que la accidentalidad existente en dicha vía “indica que solo consta un accidente en el año 2018 y ninguno en el año 2017, circunstancias que ponen de manifiesto que las labores preventivas y de conservación de esta parte han sido las adecuadas”.

10. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de diciembre de 2019, 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, Medio Ambiente y Cambio Climático, adjuntando a tal fin copia del mismo en soporte 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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), está la Dirección General de Tráfico, como titular del vehículo siniestrado, activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron. Siendo la Dirección General de Tráfico un órgano de la Administración General del Estado, su condición de particular a los efectos de lo establecido en el artículo 32.1 de la LRJSP deviene de la "interpretación integradora" de este concepto sólidamente establecida en la jurisprudencia del Tribunal Supremo (por todas, Sentencia de 2 de julio de 1998 - ECLI:ES:TS:1998:4449-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª).

En nombre y representación de la Dirección General de Tráfico actúa la compañía aseguradora del vehículo siniestrado. Sin embargo, en la documentación incorporada al expediente remitido no consta documentación justificativa de la representación de la entidad aseguradora por la persona física que firma el escrito inicial. En estas condiciones, en el supuesto de que la reclamación fuera estimada, total o parcialmente, esa carencia debería ser subsanada con carácter previo a la resolución que ponga fin al procedimiento en vía administrativa por cualquier medio válido en derecho que acredite de forma fidedigna dicha representación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “El derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste 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 25 de septiembre de 2018, habiendo tenido lugar el accidente del que trae origen el día 15 de marzo de ese mismo año, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

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 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley”. 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 34 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 en el que la Dirección General de Tráfico, por medio de su compañía aseguradora, “reclama” los daños materiales sufridos en uno de sus vehículos al impactar con unas piedras que se encontraban en la calzada de la carretera autonómica AS-15.

La efectividad de los perjuicios irrogados ha quedado acreditada mediante la presentación del “certificado de destrucción del vehículo al final de su vida útil”, expedido por un centro autorizado de tratamiento de vehículos, y el informe del Mando de Operaciones de la Agrupación de Tráfico en el que se constata el importe de la reparación, de la que se desiste.

El informe estadístico de la Guardia Civil y el del Capataz del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras que se personó en el lugar del accidente prueban la realidad del percance sufrido, y también que aquel se produjo al impactar con unas piedras situadas en el carril por el que circulaba el vehículo siniestrado que procedían del talud adyacente a la carretera.

Ahora bien, la constatación de un daño producido 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 la misma deba ser necesariamente indemnizado, sino que para ello es preciso determinar si aquel 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, debemos advertir que el artículo 57 del 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, dispone 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 de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”. 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.

Dados los escuetos términos en los que se plantea esta reclamación, hemos de abordar los distintos títulos en los que pudiera entenderse fundada, y singularmente el relativo a la responsabilidad por omisión de medidas precautorias o de reposición de la vía para el tráfico.

Como venimos señalando reiteradamente (entre otros, Dictámenes Núm. 187/2011 y 116/2013), el fundamento de la responsabilidad de las Administraciones públicas por el funcionamiento de los servicios públicos no opera de idéntica forma en los supuestos de responsabilidad por acción que por omisión, ya que en este último caso "la responsabilidad patrimonial solo surge si se acredita que la Administración tenía el deber jurídico de actuar y que tal deber ha sido incumplido dando lugar a una situación de anomalía en el funcionamiento del servicio administrativo".

Al respecto, el Tribunal Supremo razona en su Sentencia de 31 de marzo de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:1316- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) que, "tratándose de una omisión de la Administración, no es suficiente una pura conexión lógica para establecer la relación de causalidad, y que el buen sentido indica que a la Administración solo se le puede reprochar no haber intervenido si, dadas las circunstancias del caso concreto, estaba obligada a hacerlo. Y tras indicar que ello conduce necesariamente a considerar que en el supuesto de comportamiento omisivo no basta que la intervención de la Administración hubiera impedido la lesión, pues conduciría a una ampliación irrazonablemente desmesurada de la responsabilidad patrimonial (...), sino que es necesario que haya algún otro dato en virtud del cual quepa objetivamente imputar la lesión a dicho comportamiento omisivo de la Administración, concluimos que ese otro dato no puede ser otro que el del deber jurídico de actuar".

Por lo que se refiere a los deberes de conservación de las carreteras, este Consejo viene manifestando 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 el que aparece sobre la misma” (por todos, Dictamen Núm. 159/2017).

En el caso examinado, no advertimos omisión alguna en el funcionamiento del servicio público. En efecto, ha quedado acreditado que el tramo en cuestión contaba con una señalización específica advirtiendo del peligro de desprendimientos. Por otra parte, el informe del servicio responsable pone de manifiesto que se realizó recorrido de vigilancia ese día y que las brigadas de mantenimiento retiraron los obstáculos en el mismo momento en que fueron advertidos. Por lo que se refiere a la posibilidad de haber adoptado medidas de contención física, lo cierto es que tales medidas sí existían, en concreto una “malla metálica”, si bien por sus propias limitaciones no evitó que algunas piedras irrumpieran en la calzada. Al respecto el informe del servicio responsable advierte de la compleja orografía, y pone de manifiesto que “la trayectoria de las piedras que eventualmente pudieran desprenderse de las laderas es absolutamente imprevisible”, por lo que el coste necesario para descartar toda incidencia se revela inasumible para el servicio público, y las actuaciones precisas colisionarían además con otros valores dignos de protección, como los medioambientales.

En este singular supuesto, en el que la Guardia Civil acude con presteza al auxilio de otro vehículo que había impactado con las mismas piedras, no procede esgrimir la inobservancia de las precauciones exigidas al común de los conductores por la normativa de circulación, en la misma medida en que el riesgo que aquí se concreta se inserta en la esfera de los asumidos por la Benemérita por razón de sus propios cometidos.

Por último, respecto al deber de retirar oportunamente los obstáculos advertidos en la vía, resulta evidente que no puede exigirse al servicio de mantenimiento que se anticipe a la fuerza pública, que acude de urgencia.

En consecuencia, no apreciamos déficit alguno en la prestación de los servicios de conservación y vigilancia de la carretera por la Administración

titular de la misma, lo que determina la desestimación de la reclamación presentada.

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

LA PRESIDENTA,