

Dictamen Núm. 290/2020

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 17 de diciembre 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 noviembre de 2020 -registrada de entrada el día 20 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por las lesiones derivadas de un accidente de tráfico al perder el control de su vehículo debido a la presencia de hielo y humedad en la calzada a causa de filtraciones de agua en el techo de un túnel.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 23 de diciembre de 2011, la interesada presenta en una oficina de correos una reclamación de responsabilidad patrimonial por las lesiones derivadas de un accidente de tráfico.

Señala que “el día 26 de diciembre de 2011 (*sic*, en realidad 2010), a las 12:00 h (...), circulaba en su vehículo (...) por la carretera AS-15, de Cornellana al Puerto de Cerredo./ En el km 38,8, sentido descendente, como consecuencia

del hielo y humedad existente en la calzada, producidos por la filtración de agua en el techo del túnel”, perdió “el control del vehículo./ Según informe estadístico de la Dirección General de Tráfico esta fue la causa del accidente, sin que hubiera exceso de velocidad”.

Tras indicar que el coche fue declarado “siniestro total”, añade que ha “sufrido daños personales” y que debido a ello lleva “12 meses continuados en situación de incapacidad temporal, sin haber recibido el alta”, por lo que no puede hacer “una valoración de las lesiones” padecidas. En estas condiciones, se reserva “expresamente la posibilidad de cuantificar en otro momento posterior los daños” que reclama.

Adjunta el informe estadístico de la Dirección General de Tráfico relativo al accidente de referencia. En él consta la reclamante como conductora del vehículo siniestrado a las 12:00 horas del 26 de diciembre de 2010, en el punto kilométrico 38,8 de la AS-15, en sentido Cornellana. Se reseña que la superficie de la calzada se encontraba “mojada” y se reflejan como factores concurrentes el “estado o condición” de la vía. Se indica que “el agente (...) encargado de la grabación del presente documento (...) no instruye la toma de datos ni estuvo presente en el lugar del accidente (...). Al tratarse de una zona sombría (...) existen filtraciones de agua en el techo del túnel y, dadas las bajas temperaturas, existía hielo y humedad en la calzada, hecho que produce la pérdida del control del vehículo por parte de la conductora. Si bien existe señalización de peligro a 1 km del accidente, tampoco denota un exceso de velocidad al estado de la vía por la secuencia del mismo y daños en el vehículo”.

2. Previo requerimiento efectuado el 3 de febrero de 2012 por la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la entonces Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente, el día 24 de febrero de 2012 la perjudicada presenta en una oficina de correos diversa documentación complementaria. Entre ella figura una copia de las hojas de episodios del Centro de Salud y un informe elaborado el 8 de febrero de 2012 por la Fisioterapeuta de Área, en el que se consigna que fue “derivada a la

Unidad de Apoyo de Fisioterapia del Área Sanitaria II por su (médico de Atención Primaria) el día 4 de febrero de 2011 con el siguiente diagnóstico: lesión de menisco interno de rodilla (informe de Traumatología. RMN: incipiente gonartrosis, extrusión meniscal interna con rotura degenerativa del cuerpo y extensión horizontal posterior, condropatía rotuliana grado I-II). Añade volante el 14 de febrero de 2011 con texto complementario: accidente de tráfico posterior a la valoración: cervicalgia por contractura muscular, empeoramiento gonalgia bilateral./ La paciente refiere dolor en rodilla izquierda (a consecuencia de traumatismo por accidente de tráfico el 26 de diciembre de 2010, en las radiografías no se aprecian alteraciones; también dolor en rodilla derecha de años de evolución con agudización desde hace un año que aumenta tras traumatismo sufrido. A nivel cervical dolor generalizado de la columna vertebral con irradiación a miembros superiores a nivel proximal con parestesias de predominio nocturno distal, no presenta mareos pero sí cefaleas./ Aporta nueva RMN realizada el 15 de abril de 2011. A nivel cervical incipiente degeneración del disco C5-C6 y quiste de Tarlov C7 derecho. A nivel de rodilla izquierda degeneración meniscal interna, quiste en el interior del ligamento cruzado anterior, tendinosis rotuliana, edema en el tejido celular subcutáneo anterior, quiste de Baker, bursitis de la pata de ganso./ Inicia tratamiento protocolizado en esta Unidad el día 9 de marzo de 2011, finalizándolo a nivel cervical el 30 de agosto de 2011 sin que la paciente experimente mejoría en su sintomatología. Continúa tratamiento de potenciación cuádriceps hasta el 19 de enero 2012, fecha en la que se suspende por dolor en línea articular interna y edema en rodilla derecha debido a un probable pinzamiento meniscal. Continúa (tratamiento) analgésico con TENS hasta la fecha actual./ No se considera que (...) haya alcanzado la estabilidad de sus lesiones, por lo que se envía a su (médico de Atención Primaria) para valorar las actuaciones oportunas”.

También se aporta documentación acreditativa de su permanencia en la situación de incapacidad temporal por contingencias comunes por “accidente no laboral”, tanto en el Régimen de Autónomos como en el Régimen General de la Seguridad Social, desde el 26 de diciembre de 2010 hasta el 25 de diciembre de

2011, día en el que es dada de alta en ambos regímenes por “agotamiento plazo”.

3. El día 17 de octubre de 2012, el Capataz del Servicio de Conservación de la Zona Occidental I de la Dirección General de Carreteras y Transportes Terrestres da respuesta al cuestionario formulado por la Técnica de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería instructora. Indica que el día 26 diciembre de 2010, sobre las 12:20 horas, se recibió una llamada del Centro de Emergencias advirtiendo “que se había producido un accidente en el túnel, carretera AS-15, p. k. 38+800”. Precisa que “una vez recibida la llamada se desplaza al lugar del accidente el camión (...) sobre 12:30 horas realizando un extendido de sal”. Tras atribuir la presencia de hielo a una “calzada húmeda con bajas temperaturas”, indica que no existe “señalización adicional en la zona” y que “el tramo de carretera comprendido entre el p. k. 0+000 al p. k. 40+750 se recorre diariamente en días laborables por personal de Brigada a primera hora de la mañana”.

4. Con fecha 21 de enero de 2013, la reclamante presenta un escrito en el registro de la Administración del Principado de Asturias en el que solicita que “se le informe sobre el estado de tramitación del expediente”.

5. El día 14 de febrero de 2013, el Jefe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras, atendiendo al requerimiento efectuado por la Jefa del Servicio de Asuntos Generales el 28 de septiembre del año anterior, incorpora al expediente un “informe-croquis” y diversas fotografías del túnel en el que se encontraba la capa de hielo.

6. Requerida la interesada para que fije la “cuantía total objeto de la reclamación”, el día 19 de marzo de 2013 presenta esta un escrito en una oficina de correos en el que manifiesta que “como consecuencia del accidente estuvo en situación de incapacidad temporal desde el 26 de diciembre de 2010 al 1 de enero de 2012”, y cuantifica la indemnización que solicita en diecinueve

mil quinientos ochenta y cinco euros con noventa céntimos (19.585,90 €), que desglosa en 365 días de incapacidad temporal todos ellos improductivos”.

Finalmente “aclara que solo solicita la indemnización por daños personales (...), y no materiales del vehículo”.

7. El día 25 de marzo de 2013 el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con el visto bueno del Jefe de la Sección de Conservación de la Zona Occidental, informa que “en el p. k. 38+800 de la carretera AS-15, Cornellana-Puerto de Cerrredo, lugar del supuesto accidente, no existe señal P-34 de advertencia de peligro por la proximidad de una zona de la calzada cuyo pavimento puede resultar especialmente deslizante a causa de hielo o nieve”.

8. El día 1 de abril de 2013, el Vigilante de la Sección de Explotación informa que “no existe en el lugar ninguna señal P-34 de peligro por pavimento deslizante por hielo o nieve”.

9. Mediante oficio de 19 de febrero de 2014, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de Consejería instructora solicita a la compañía aseguradora de la Administración que realice un “examen y valoración de las secuelas físicas que alega la reclamante a fin de determinar la indemnización que, en su caso, pudiera corresponderle”.

Atendiendo a esta solicitud, la compañía aseguradora de la Administración remite a la Consejería instructora un correo electrónico el 27 de febrero de 2014 adjuntando un correo anterior de 22 de octubre de 2012 en el que consta que “obra en nuestro poder informe médico que indica que la reclamante permaneció de baja laboral hasta el agotamiento del plazo. Ya poseía incipiente degeneración discal que se ha agravado con el accidente. En cuanto al tiempo de estabilización de las lesiones, considera nuestro médico que las secuelas estaban estabilizadas mucho antes de obtener el alta laboral”. Se acompaña una valoración “dependiendo si tomamos” en consideración “los días (en) que permaneció de baja laboral o hasta la estabilización de las secuelas”, y conforme al baremo de aplicación a las víctimas de los accidentes

de tráfico durante el año 2010 ascendería a 18.529,63 € en el caso de que la estabilización de las lesiones quedara establecida en el momento de finalización de la baja laboral, o a 12.261,41 € en el supuesto de que la estabilización de las lesiones se estimara alcanzada a los 131 días del accidente.

En el informe elaborado por los servicios médicos de la entidad aseguradora se aprecia una relación de causalidad directa entre el accidente sufrido por la reclamante y las lesiones de "esguince cervical con contractura en ECM" y "contusión en ambas rodillas". Se especifica que la perjudicada presentaba a la fecha de su visita por los servicios médicos de la compañía aseguradora -18 de octubre de 2012- "hipoacusia bilateral, gonalgia bilateral, no refiere antecedentes de (enfermedad) osteoarticular. Tratamientos recibidos/pruebas realizadas: collarín, (tratamiento) sintomático y fisioterápico. Estudios: Rx, RMN de rodillas y de raquis cervical, EMG de MSI".

En este documento se valoran las secuelas que presenta la accidentada en un total de 7 puntos, de los cuales 5 corresponden a la "agravación artrosis cervical previa" y 2 a la "agravación artrosis previa en ambas rodillas (gonalgia 1 punto por rodilla)".

En el apartado relativo a "situación actual/exploración", se consigna que "permaneció de baja laboral hasta agotamiento de plazo, realizó diversas RMN, (electromiografía), etc. que lo único que indica es a nivel cervical incipiente degeneración discal C5-C6 y quiste de Tarlov C7 dcho., también una EMG de MSI por parestesias (...) que indica patrón neurógeno crónico en músculos dependientes de las raíces C5-C6, sin denervación activa en la actualidad, compatible con radiculopatía crónica que no se encuentra en estado evolutivo en grado muy leve (todo ello no guarda relación con el accidente). Así mismo en RMN rodilla dcha. (04-01-2011) (...) incipiente gonartrosis, extrusión meniscal interna con rotura degenerativa del cuerpo y extensión horizontal posterior y condropatía rotuliana grado II-III. Rodilla izda.: degeneración meniscal interna, quiste LCA, tendinosis rotuliana (todo ello también degenerativo). Realizó (tratamiento) fisioterápico desde el día 9 de marzo a los 73 días del accidente (debido a las listas de espera), finalizando el mismo a nivel cervical el día 30 de agosto de 2011 (248 días del accidente), `sin que la

paciente experimente mejoría de su sintomatología'; posteriormente continuó con la (rehabilitación) de rodilla dcha. hasta el 19 de enero (pero esto ya no es competencia nuestra, dado que ya estaba enviada de antes del accidente y por una simple contusión no se puede aceptar dicho periodo tan largo)".

En relación con el alta laboral por agotamiento de plazo, se razona que "una cosa es el alta laboral y otra la estabilización lesional o alta forense; creo que la secuela estaba establecida mucho antes, como así lo indica" el hecho de que "pese a haber comenzado a trabajar siendo alta laboral volverá a realizar varios periodos de fisioterapia durante su vida (...). En cuanto a las secuelas cervicales, tanto la RMN como la EMG muestran signos degenerativos no traumáticos que tan solo demuestran ha podido tener una agravación sintomática (muy probable), y en cuanto a la gonalgia la RMN de la rodilla dcha. se realiza a través" de la Seguridad Social "a los 9 días del accidente teniendo en cuenta que eran las Navidades, ello quiere decir que dicha prueba ya estaba solicitada anteriormente (...). Además (...) el informe de su médico de Primaria refiere "empeoramiento del dolor en la rodilla dcha. y ha comenzado a dolerle la izda.", no signos inflamatorios, dolor en cara interna de ambas, y el informe del fisioterapeuta de la S. Social habla de un primer volante del 4 de febrero para (tratamiento) de la lesión de la rodilla dcha. y un 2.º volante del 14 de febrero por accidente de tráfico para cervicalgia y empeoramiento de gonalgia bilateral. Como tiempo de estabilización se podría proponer el día 5 de mayo (de 2011) (en) que su médico de Primaria informa de la RMN de (columna) cervical y dice "se encuentra mejor cuando no hace (rehabilitación)"; es decir, 131 días o como muy excesivo a la finalización de la (rehabilitación) de columna cervical el 30-08-2011= 248 días".

10. Previo requerimiento efectuado a la reclamante por la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora en orden a la incorporación al expediente de un "certificado de la aseguradora del vehículo de que los daños objeto de esta reclamación no han sido ni serán indemnizados por la compañía", esta presenta el 14 de marzo de 2014 un escrito en el que pone de manifiesto que "no ha reclamado ante esta Administración daños por

responsabilidad patrimonial, sino indemnización por daños y lesiones físicas producidas por el accidente ocurrido, debido al mal estado de la calzada, por una mala conservación de la misma y del túnel. En el propio atestado de la Dirección General de Tráfico se determina que se produce en zona sombría en la cual existen filtraciones de agua en el techo del túnel y, dadas las bajas temperaturas, existía hielo y humedad en la calzada, hecho que produce la pérdida del control del vehículo por parte de la conductora”.

Reitera que “el vehículo no se pudo reparar puesto que fue declarado siniestro por la compañía, abonando por el mismo la cantidad de 2.400 euros”.

Señala que “la reclamación en sí misma (...) carece de fundamento, pues no es el objeto de la reclamación por la administrada ni perjudicada en el accidente”.

Indica que “además de la requerida en el vehículo siniestrado viajaban las dos hijas de la reclamante, resultando con lesiones importantes las tres personas y este es el objeto de la reclamación. Fueron necesarias muchas sesiones de rehabilitación y muchos días de baja médica que le corresponde a ustedes indemnizar por cuestiones de responsabilidad del mal estado de conservación de las carreteras y bienes públicos”.

Indica que “ante la incompreensión y desconocimiento del estado de la tramitación y de los asuntos tratados esta parte solicita copia completa del expediente que están tramitando o de los expedientes que pudiesen existir en relación a dicho accidente de tráfico, así como cualquier documento aportado por cualquier parte (seguro, perito, informes policiales, incluso de parte...) complementario o anexo a los mismos”.

11. El día 1 de diciembre de 2014, según consta en diligencia incorporada al expediente, comparece en las dependencias administrativas una representante de la reclamante debidamente acreditada y se le hace entrega, previo pago de la tasa correspondiente, de una copia de la documentación obrante en el mismo.

12. Con fecha 9 de noviembre de 2015, la interesada presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito en el que denuncia que “el expediente ha sido paralizado en multitud de ocasiones y se encuentra en una situación de paralización (que no de denegación) supuestamente por falta de personal que agilice los expedientes. Ha pasado por distintas personas encargadas y ahora” se encuentra “en absoluto abandono. Después de cuatro años de tramitación esta parte ya entiende totalmente injustificada y desproporcionada cualquier justificación pretendida por la Administración, por lo cual interpone la presente reclamación administrativa en aras a la posterior interposición de demanda judicial”.

Tras exponer los fundamentos de la reclamación que plantea solicita que, “teniendo por presentado este escrito y la documentación adjunta, se sirva admitirlo y tenga por formulada reclamación de responsabilidad patrimonial en la cantidad de 19.585,90 euros, más los intereses legales desde la fecha del accidente”.

13. El día 26 de febrero de 2016, la Asesora Técnica de la Consejería instructora solicita al Destacamento de Oviedo de la Dirección General de la Guardia Civil que aclare “si (...) se personó en el lugar de los hechos para verificar que efectivamente se produjeron los (...) reclamados y si el vehículo aún se encontraba en el lugar del accidente” a su llegada.

El 8 de marzo de 2016 el Jefe Accidental del Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de Salas le traslada el informe emitido el 8 de marzo de ese mismo mes por el Guardia Civil Instructor. En él el agente “manifiesta que sí se personó la patrulla de la Guardia Civil para verificar los hechos e instruir los documentos reseñados, y sí se encontraba el vehículo (...) en el lugar de los hechos a la llegada de la fuerza instructora”.

Se adjunta un “formulario de obtención de datos en accidente con daños materiales” en el que se consigna que existe “señal de peligro por hielo con leyenda 1.000 m. Se encuentra ubicada (en) sentido Cornellana a 1 km del lugar del accidente”.

14. Solicitado por la Asesora Técnica al Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras un informe aclaratorio, el día 22 de abril de 2016 el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con el visto bueno del Jefe de la Sección Occidental de Conservación y Explotación, basándose en el informe previo elaborado el 18 de marzo de 2016 por un Capataz, informa que “existe colocada señalización de advertencia de peligro por la proximidad de una zona de la calzada cuyo pavimento puede resultar especialmente deslizante por causa de hielo o nieve (P-34) en el p. k. 39+030 en sentido ascendente y en el p. k. 39+930 en sentido descendente, ambas con cajetín de acotación de tramo de 1.000 metros de longitud en la dirección pertinente, en la carretera AS-15, Cornellana-Puerto de Ceredo”.

Sobre la existencia de filtraciones de agua en el techo del túnel, confirma que “en tiempo de lluvias abundantes suelen existir filtraciones de agua”.

El 17 de marzo de 2016, el Vigilante de la Sección de Explotación señala que “existe señalización de peligro, P-34, con cajetín de 1.000 metros en ambos sentidos, en el p. k. 39+030 en sentido Puerto Ceredo y en el 39+935 sentido Cornellana, no estando afectado el supuesto accidente por dicha señalización”.

15. Mediante oficio de 13 de febrero de 2020, la Asesora Técnica de la Consejería instructora comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

Con idéntica fecha, le solicita los datos bancarios imprescindibles para poder realizar el pago.

El día 14 de febrero de 2020, comunica a la entidad aseguradora de la Administración la apertura del trámite de audiencia.

16. Previa comparecencia de la reclamante en las dependencias administrativas para examinar el expediente, esta presenta el día 26 de febrero de 2020 un escrito de alegaciones. En él indica que “el hielo en el interior del túnel, lugar y motivo por el que perdí el control del coche era debido al agua que goteaba desde el techo del mismo, la cual, debido a las bajas temperaturas, el coche

marcaba 0º, debido a la gran helada, se había formado una placa de hielo. Los operarios del servicio de mantenimiento de carreteras que llegaron posteriormente reconocieron que no habían puesto sal en la carretera el día anterior, 25-12, día de Navidad, por ser festivo. Sí pusieron sal tras el accidente sobre la placa de hielo en presencia mía y de mis hijas. El día 26 no habían puesto sal en el lugar del accidente hasta después” del mismo.

Señala que “el periodo de baja fue desde el 26-12-2010 al 28-02-2012 -como pueden comprobar en el certificado de retenciones e ingresos facilitado por la (mutua)- para que conste a la hora de valorar/cuantificar la indemnización”.

En cuanto al informe incorporado al expediente por los servicios médicos de la compañía aseguradora de la Administración, reseña que “a día de hoy, 26 de febrero de 2020, 9 años y 2 meses después del accidente, la cervicalgia es crónica, impidiendo el movimiento y elevación de los brazos más de 90º e imposibilitando realizar sin dolor movimientos tan comunes en el día a día como conducir, limpiar cristales, quitar telas de araña (...). Teniendo en cuenta que mi actividad laboral es la gestión y el trabajo que conlleva de 3 apartamentos de turismo rural en, las `lesiones permanentes´ las sufro a diario, pues al dolor provocado en los brazos por estas actividades se suma el dolor cervical y las contracturas cervicales repentinas, y los dolores de cabeza a los que no por haberme habituado a ellos y haber asumido convivir con los mismos dejan de ser molestos y restar horas de sueño”.

17. Con fecha 24 de julio de 2020, la Asesora Técnica de la Consejería instructora propone estimar parcialmente la reclamación formulada, al considerar que “habiéndose acreditado (...) la realidad y certeza del hecho lesivo causante de los daños, interpuesta la reclamación en plazo y no apreciándose la concurrencia de fuerza mayor que libera de la obligación de resarcir, ni conducta culpable o imprudente de la reclamante que pudiera interferir (en) el nexo causal, procede se declare la existencia de responsabilidad patrimonial y la obligación de indemnizar”.

Por lo que se refiere a la indemnización, asumiendo en la alternativa más favorable a los intereses de la Administración lo informado por los peritos médicos de la compañía aseguradora, propone estimar parcialmente “la pretensión deducida (...) e indemnizar” a la reclamante en la cantidad de 13.678,12 €.

18. En este estado de tramitación, mediante escrito de 13 de noviembre de 2020, 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 actual Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, adjuntando a tal fin una 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.

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 el día 23 de diciembre de 2011, 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 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 la carretera AS-15 en la que se produjo el accidente al que se vincula 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 el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 23 de diciembre de 2011, y el accidente de tráfico sufrido por la perjudicada se produjo el día 26 de diciembre de 2010, 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 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.

Sin embargo, se advierte un más que considerable retraso en la tramitación del procedimiento, cuya instrucción consume al momento de formular la consulta prácticamente nueve años, sin que a la vista de su contenido exista explicación suficiente para justificar mínimamente tal dilación temporal. En consecuencia, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo ya 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 que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la 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.- Imputa la reclamante a la Administración del Principado de Asturias las lesiones derivadas de un accidente de tráfico provocado por la presencia en la calzada de una placa de hielo a la salida de un túnel en la carretera de titularidad autonómica por la que circulaba.

Está acreditada en el expediente, siendo además admitido por la Administración reclamada, tanto la realidad del accidente y las circunstancias en las que este se produjo como las lesiones sufridas por la perjudicada a consecuencia del mismo, en concreto, una cervicalgia de la que fue atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital, y a la que en los días siguientes se añadió un empeoramiento de la gonalgia bilateral de la que estaba siendo tratada con anterioridad.

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 significa

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, debemos examinar las circunstancias en las que se originó el siniestro cuyas consecuencias dañosas pretende la reclamante que se le indemnicen, y si el mismo resulta o no imputable al funcionamiento del servicio público.

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 debemos recordar que, a tenor de lo establecido en el artículo 57.1 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 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".

Ante siniestros ocasionados por placas de hielo, este Consejo viene advirtiéndolo que no puede exigirse que los servicios de conservación viaria, cuyos medios son limitados, actúen de forma continuada y constante sobre la totalidad de los puntos de la red autonómica para evitar la materialización de riesgos, aun cuando aquellos se originen por circunstancias climatológicas previstas de antemano. Por el mismo motivo, tampoco resulta razonable imponer a la Administración la obligada señalización circunstancial de cualquier tramo de la vía susceptible de verse afectado puntualmente por la presencia de hielo o nieve, máxime en época invernal en la que estas circunstancias pueden ser ordinarias o habituales. Son los conductores los que han de extremar las precauciones en la conducción en escenarios que, conocidamente, propician la aparición de heladas, mientras que lo que ha de demandarse de los servicios públicos de mantenimiento invernal es la diligencia precisa para que un riesgo

mínimo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto (por todos, Dictamen Núm. 93/2012).

Por su parte, la jurisprudencia ha considerado en alguna ocasión que los estándares de seguridad exigibles se incumplen cuando en una carretera de la red general -no local o secundaria- existen tramos de especial peligrosidad carentes de señalización del peligro de heladas y se han omitido los deberes de vigilancia debida en atención a la época invernal cuando la aparición de hielo resulta previsible y ello provoque como resultado la formación de placas de ciertas dimensiones cuyas consecuencias no puede evitar un conductor, ni siquiera extremando su cautela en la conducción (por todas, Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 2 de noviembre de 2007 -ECLI:ES:TSJCL:2007:5703-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª).

En el caso examinado, los agentes de la Guardia Civil que se personaron en el lugar del accidente constatan que este se produjo al perder la reclamante el control del vehículo que conducía como consecuencia de la existencia de una placa de hielo a la salida del túnel por el que transitaba. El origen de esta capa de hielo, según pudo constatar la fuerza actuante, se encontraría en unas “filtraciones de agua en el techo del túnel” -circunstancia que encierra una deficiencia imputable al servicio público-, unida a las temperaturas propias de la época -un 26 de diciembre-, lo que explica suficientemente la formación de la placa de hielo, que se revela así del todo previsible. La existencia de dicha placa y de su entidad queda acreditada, además, por el extendido de sal realizado por el camión de la Brigada de conservación de carreteras que acudió tras el accidente.

En este escenario, en cumplimiento por parte de la Administración de sus obligaciones a efectos de garantizar la seguridad en la circulación, el tramo en el que se produjo el accidente se “recorre diariamente en días laborables por personal de Brigada a primera hora de la mañana” (folio 29), frecuencia que deja de manifiesto la relevancia de la vía en la que se produjo el accidente, que no puede considerarse una carretera secundaria. Pero el siniestro que nos ocupa se originó a las 12:00 horas del 26 de diciembre de 2010, un domingo,

día festivo siguiente al día de Navidad, también festivo. Por lo tanto, al menos desde la mañana del día 24 la Brigada de conservación no había recorrido el tramo, pese a la constancia cierta de su singular peligrosidad en las heladas. Además, la inicial confusión en torno a la existencia de señalización específica del riesgo se despeja en el informe elaborado por el Vigilante de la Sección de Explotación el 17 de marzo de 2016 (folio 87), del que resulta que la señalización del peligro no afecta al tramo en el que se produjo el percance, pues se encuentra en un punto posterior de la vía. La suma de todas estas circunstancias (ausencia de señalización del riesgo de heladas en una vía no secundaria, formación del hielo como consecuencia de la filtración de agua en el túnel e inexistencia de supervisión de la vía un día festivo) supone la creación de una situación de peligro objetivo de cuyas consecuencias dañosas, de materializarse, tal y como lamentablemente aconteció, debe responder la Administración del Principado de Asturias, en tanto que titular de la carretera AS-15. Se aprecia, en suma, una relación de causalidad entre el irregular funcionamiento del servicio público y el daño sufrido por la perjudicada, que al resultar antijurídico no tiene obligación de soportar.

Por otro lado, se constata que la conducta de la reclamante no interfiere en ningún momento en el nexo causal, pues la fuerza instructora descarta en su informe cualquier indicio de velocidad inadecuada.

SÉPTIMA.- Fijados los hechos y establecida la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido, procede valorar la cuantía de la indemnización solicitada sobre la base de los daños y perjuicios efectivamente acreditados.

Habiendo tenido lugar el accidente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de Reforma del Sistema para la Valoración de los Daños y Perjuicios causados a las Personas en Accidentes de Circulación, para calcular la indemnización correspondiente a los conceptos resarcibles es preciso acudir, tal y como hacen tanto la interesada como la Administración en la propuesta de resolución parcialmente estimatoria que somete a nuestra consideración, al baremo establecido al efecto en el Texto

Refundido de la Ley sobre Responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos a Motor, aprobado por Real Decreto Legislativo 8/2004, de 29 de octubre, en las cuantías vigentes en la fecha de producción del accidente, en concreto las contenidas en la Resolución de 31 de enero de 2010, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 5 de febrero de 2010.

Con este marco de referencia, la reclamante solicita ser indemnizada en la cantidad de 19.585,90 €, incrementada con "los intereses legales desde la fecha del accidente". Esta cantidad se corresponde matemáticamente con la aplicación de la indemnización de 53,66 € establecida para los días improductivos en el baremo antes indicado a los 365 días durante los cuales permaneció en situación de incapacidad temporal por contingencias comunes por "accidente no laboral", tanto en el Régimen de Autónomos como en el Régimen General de la Seguridad Social -desde el 26 de diciembre de 2010 hasta el 25 de diciembre de 2011, día en el que fue dada de alta en ambos regímenes por "agotamiento plazo"- . La perjudicada no solicita indemnización alguna por secuelas.

Por su parte la Administración considera, en la propuesta de resolución parcialmente estimatoria, una indemnización total de 13.678,12 €, de los que 12.583,36 € serían el principal y los 1.094,75 € restantes corresponderían a la actualización del mismo mediante la aplicación del Índice de Precios al Consumo en el periodo que va desde el mes del accidente -diciembre de 2010- hasta el último mes conocido de variación de este índice al momento de elaboración de dicha propuesta -junio de 2020-.

El principal que reconoce la Administración -12.583,36 €- responde a la aplicación del baremo vigente en 2010 a las conclusiones del informe médico incorporado al expediente por la compañía aseguradora, elaborado en el mes de octubre de 2012 tras examinar a la perjudicada y su historia clínica. Admitidos por la entidad aseguradora 7 puntos de secuelas como consecuencia de las lesiones derivadas del accidente, y teniendo en cuenta la edad de la perjudicada -50 años-, ello supone, a razón de 747,42 € por punto, un total de 5.231,94 € de indemnización por secuelas. En cuanto a la valoración de la indemnización por incapacidad temporal -único concepto que la accidentada

considera-, en el informe de los servicios médicos de la compañía aseguradora se rechaza tomar como referencia para su cálculo -como hace la reclamante- los 365 días que permaneció en situación de incapacidad temporal por contingencias comunes por "accidente no laboral" -desde el 26 de diciembre de 2010 hasta el 25 de diciembre de 2011, día en el que fue dada de alta por "agotamiento plazo"-.

Argumentan a tal efecto los peritos de la entidad aseguradora que "una cosa es el alta laboral y otra la estabilización lesional o alta forense; creo que la secuela estaba establecida mucho antes, como así lo indica" el hecho de que "pese a haber comenzado a trabajar siendo alta laboral volverá a realizar varios periodos de fisioterapia durante su vida". Tal razonamiento no se comprende, pues efectivamente el alta laboral no implica necesariamente la sanidad absoluta, pero lo que de ahí deriva es que al perjudicado podría resarcírsele con posterioridad por días no improductivos. Como momento de la estabilización reseñan los peritos informantes que "se podría proponer el 5 día de mayo (de 2011)", en que "su médico de Primaria informa de la RMN de (columna) cervical y dice 'se encuentra mejor cuando no hace (rehabilitación)', es decir 131 días o como muy excesivo a la finalización de la (rehabilitación) de (columna) cervical el 30-08-2011 = 248 días". Ante esta doble alternativa la Administración reclamada opta, tras advertir sobre la existencia de un error en el informe de la compañía aseguradora, toda vez que la anotación del médico de Atención Primaria se produjo no el día 5, sino el 11 de mayo de 2011, por fijar en 137 los días improductivos, que multiplicados por 53,66 € diarios de indemnización del baremo suponen 7.351,42 € por la incapacidad temporal, y que sumados a los 5.231,94 € por las secuelas arrojan un total de 12.583,36 € de principal por todos los conceptos indemnizatorios. Aplicada a esta cantidad el 8,7 % de incremento experimentado por el Índice de Precios al Consumo desde diciembre de 2010 a junio de 2020, dan como resultado los 13.678,12 € que se proponen como indemnización total debidamente actualizada.

En el supuesto de haberse seguido la segunda de las alternativas, en la que se estima que la estabilización de las lesiones se habría alcanzado el 30 de agosto de 2011, nos encontraríamos con 248 días que multiplicados por los

53,66 € diarios de indemnización del baremo supondrían 13.307,68 €, a los que habría que añadir 5.231,94 € por secuelas, arrojando una indemnización de 18.539,62 € frente a los 19.585,90 € que reclama la perjudicada.

Planteada la cuestión en los términos expuestos, se observa que el anexo de la Resolución de 31 de enero de 2010, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, por la que se da publicidad a las cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal que resultarán de aplicar durante 2010 el sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación, establece en nota a pie de página en su tabla V que "se entiende por día de baja impeditivo aquél en que la víctima está incapacitada para desarrollar su ocupación o actividad habitual", y en su reclamación la interesada solicita por toda indemnización la cantidad de 19.585,90 €, incrementada en "los intereses legales desde la fecha del accidente"; cantidad que -como señalamos- se corresponde matemáticamente con la aplicación de la indemnización de 53,66 € diarios establecida para los días impeditivos en el baremo de aplicación vigente en el año 2010 a los 365 días durante los cuales ha acreditado haber permanecido en la situación de incapacidad temporal por contingencias comunes por "accidente no laboral", tanto en el Régimen de Autónomos como en el Régimen General de la Seguridad Social (desde el 26 de diciembre de 2010 hasta el 25 de diciembre de 2011, día en el que fue dada de alta en ambos regímenes por "agotamiento plazo").

Ciertamente, la jurisprudencia contempla la baja laboral como mero indicio para considerar el día como impeditivo, pues el dato que hace impeditivo el día de baja es la incapacidad para ocuparse de las actividades habituales, y la laboral es solo una de ellas; pero, aunque no sean equiparables ambos conceptos la baja es una prueba indiciaria de los días en que el afectado no ha podido practicar sus ocupaciones habituales, y así debe prevalecer en tanto no concurren elementos que alcancen a desvirtuarlo (por todas, Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 26 de septiembre de 2011 -ECLI:ES:APB:2011:9568-, Sección 13.^a).

En definitiva, se aprecia que debe estimarse la reclamación en todos sus términos, y ya que se acude al baremo orientativo para la determinación del *quantum* ha de actualizarse también con arreglo al mismo. Con anterioridad a la reforma de 2015 el baremo es objeto de actualización anual conforme al Índice de Precios al Consumo, que es el que debe aquí aplicarse, siendo además el contemplado en el artículo 141.3 de la LRJPAC, de lo que resulta a la fecha un incremento del 8,5 % sobre la cantidad de 19.585,90 €, arrojando un montante resarcitorio de 21.250,70 €.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias y, estimando la reclamación presentada por, indemnizarla en los términos señalados.”

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.