

Dictamen Núm. 57/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de marzo de 2023, por medios electrónicos, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 23 de noviembre de 2022 -registrada de entrada el día 28 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 abonados por la reparación de un vehículo tras un accidente causado por la presencia de piedras en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 23 de febrero de 2021 el apoderado de una compañía aseguradora, en nombre y representación de esta, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados en el vehículo de su asegurada como consecuencia del accidente de tráfico provocado por la presencia de piedras provenientes del desprendimiento de un talud colindante con la carretera.

Expone que el día 3 de octubre de 2020 la conductora de un vehículo asegurado por la compañía “en la modalidad de todo riesgo, con franquicia de 300 € (...), circulaba por la carretera AS-15”, de titularidad autonómica, “cuando a la altura del p. k. 19,85 se encontró con un derrumbe de piedras que ocupaban ambos carriles, no pudiendo evitar la colisión, resultando con daños el vehículo”, y precisa que “también resultó” con daños un segundo vehículo “que le seguía”.

Dado que, conforme a la documentación que adjunta, se ha abonado por la compañía aseguradora el importe de la reparación en cuanto excede de la franquicia concertada, se solicita una indemnización ascendente a once mil quinientos noventa y siete euros con treinta y dos céntimos (11.597,32 €), “más los intereses legales”.

En cuanto a la relación de causalidad, se limita a referirse al “atestado levantado por la Guardia Civil que recoge las circunstancias del accidente, y como factores concurrentes la existencia de un obstáculo en la calzada y meteorología adversa”.

Adjunta copia, entre otra, de la siguiente documentación: a) Informe estadístico elaborado por el Destacamento de Salas con ocasión del accidente. b) Factura de 9 de diciembre de 2020, correspondiente a la reparación del vehículo, por importe de 11.897,32. c) Justificante de las transferencias realizadas por importes de 9.350 € y 2.247,32 € a favor de la conductora asegurada. d) Póliza del contrato de seguro. e) Informe de valoración de los daños en el automóvil efectuado por un perito.

2. El día 17 de marzo de 2021, el Jefe de la Sección de Seguridad Vial emite informe sobre la accidentalidad en la vía en el período comprendido entre el 4 de octubre de 2017 y el 3 de octubre de 2020. Refiere en el tramo comprendido entre el punto kilométrico 17,850 y el 21,850 de la carretera AS-15 Cornellana-Puerto de Ceredo otros cinco accidentes ocurridos los días 15 de marzo y 25 de mayo de 2018, 2 de julio de 2019 y 15 de mayo de 2020 por “presencia de

piedras en la calzada”, especificándose en todos ellos “choque contra obstáculo o elemento de la vía”.

3. Figura incorporado al expediente el informe elaborado el 21 de diciembre de 2021 por el Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras. En él se indica que la brigada del Área del Servicio de Conservación se personó en el lugar del accidente tras recibir aviso, procediéndose a la “señalización y posterior retirada de las piedras que presuntamente se desprendieron del talud de desmorte de la carretera”. Señalan que el desprendimiento “puede obedecer a una multiplicidad de fenómenos de diversa índole: geomorfológico, estratigráfico, atmosférico, biológico, etc.”, añadiendo que “la presencia de agua suele constituir, frecuentemente, causa de la superación de las fuerzas cohesivas que mantienen unidos ciertos fragmentos a la matriz rocosa”, pudiendo producirse “desprendimientos, que llegarán o no a la calzada, en función de la trayectoria a lo largo de su caída”.

Subrayan que “el p. k. descrito se encuentra en un tramo” con “señalización vertical P-26 (peligro de desprendimientos) con placa complementaria de 2 km en ambos sentidos (p. k. 19+430 en sentido ascendente y p. k.: 21+420 sentido descendente). No existe malla de protección en el talud de desmorte”. Añaden que “el tramo de carretera AS-15 comprendido entre el p. k. 0+000 y el p. k. 40+750 se recorre habitualmente, en días laborables, por el personal de la brigada a primera hora de la mañana. Dado que sucedió en fin de semana no se realizó dicho recorrido en vigilancia”.

En cuanto a las “medidas de protección y prevención”, destacan la inviabilidad de una cobertura total de las laderas de modo de que “ningún fragmento quedase suelto y pudiese desprenderse de modo inesperado”, por lo que el Servicio “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” correctoras, fijándose las “prioridades de actuación (...) teniendo en cuenta

tanto la disponibilidad presupuestaria como la probabilidad de ocurrencia del desprendimiento tras el análisis” de los factores concurrentes.

Acompaña los informes suscritos por “el Celador de Conservación y el Vigilante de Explotación de la Zona”.

4. Mediante oficio notificado a la interesada el 24 de enero de 2022, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico III le comunica la apertura del trámite de audiencia, adjuntándole una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 7 de febrero de 2022, presenta esta un escrito de alegaciones en el que observa, en primer lugar, que la hora a la que el Servicio de Conservación de Carreteras afirma haber recibido el aviso del accidente (8:57) es anterior a la de producción de aquel por el que se reclama (9:30), dato del que deduce que existió “un accidente anterior”. En segundo lugar, y tras referirse a la ausencia de malla metálica y a la falta de recorrido de vigilancia ese día, señala que “el día 1 de octubre la Agencia Estatal de Meteorología avisó de la llegada de la borrasca Alex, que causó una ciclogénesis explosiva con fuertes lluvias y vientos”, sin que la Administración hubiera adoptado “medidas adicionales de vigilancia para evitar la caída de piedras de un talud que ya se reconoce como inestable y sin protección”.

Por último, califica la señalización como “una actitud pasiva”.

5. Con fecha 4 de mayo de 2022, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio al encontrarse el peligro debidamente señalado. Destaca que “la trayectoria de las piedras que eventualmente pueden desprenderse es absolutamente imprevisible” al ser “consecuencia de los múltiples choques y rebotes que se produzcan a lo largo de la caída”.

También reseña que, dadas las condiciones meteorológicas del día (“fuerte lluvia”), debe considerarse tal fenómeno como “causa eficiente del siniestro”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de noviembre de 2022, 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 Medio Rural y Cohesión Territorial, adjuntando a tal fin copia autenticada 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), la propietaria del vehículo está activamente legitimada para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron, pudiendo subrogarse en su posición la compañía aseguradora una vez acreditado que el pago ha sido

realizado por esta, a tenor de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, que establece que “El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente (a) las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada como titular de la vía en la que se produce el accidente por cuyos daños se reclama.

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 23 de febrero de 2021, habiendo tenido lugar el accidente del que trae causa el día 3 de octubre de 2020, por lo 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, debido a diversas paralizaciones del procedimiento, 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 21.1 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 “Solo 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.- La interesada imputa a la Administración el perjuicio económico derivado del accidente de tráfico sufrido al chocar con unas piedras existentes en una carretera de titularidad autonómica, provenientes del desprendimiento de un talud contiguo a la carretera.

Quedan acreditadas en el expediente las circunstancias en las que se produjo el siniestro y los daños ocasionados en el vehículo, así como el pago de la indemnización por parte de la reclamante, por lo que procede analizar el nexo causal entre el daño invocado y el funcionamiento del servicio público.

Al respecto, como venimos reiterando en el ejercicio de nuestra función consultiva, debemos señalar que la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, siendo preciso examinar si se dan en el caso concreto las circunstancias que permitan reconocer a la perjudicada el derecho a ser indemnizada por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos.

En el supuesto particular de responsabilidad patrimonial de la Administración pública derivada de accidentes de tráfico el principal título competencial es el de la titularidad de la vía. Sin embargo, la constatación de un daño producido con ocasión de la utilización de una vía pública de titularidad autonómica 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.

A estos efectos, el artículo 57 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, establece 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 dicha infraestructura. 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, Dictámenes Núm. 159/2017 y 95/2018).

En el asunto sometido a nuestra consideración debemos comenzar por determinar cómo se produce el accidente para, a continuación, dilucidar si el mismo puede imputarse al funcionamiento del servicio público.

Respecto a las circunstancias en las que tuvo lugar el percance, el atestado instruido por la fuerza actuante permite alcanzar un grado de convicción razonable acerca de la forma en que se produjo. Los agentes intervinientes, tras haber inspeccionado el lugar de los hechos, expresan que “el primer vehículo” -al que afecta la reclamación- “se ve sorprendido por la caída de piedras en la calzada, no pudiendo evitar pasar por encima de ellas. El segundo vehículo (...) se ve sorprendido por la presencia del primero, lo que le distrae, no percatándose de la presencia de las piedras en la calzada, pasando por encima de ellas”. En el parte se consigna la existencia de “meteorología adversa” y “obstáculo” como factor concurrente, al existir “lluvia fuerte”.

De esta descripción se desprende que los daños se originan al “pasar por encima” de las piedras, lo que evidencia que se encontraban en la vía y no que se precipitaron encima del vehículo a su paso. Respecto a la dinámica de producción del percance, la reclamante afirma que existió “colisión” con las piedras, lo que concuerda con el informe de la fuerza actuante si entendemos que la circulación sobre piedras de cierto tamaño provocará ineludiblemente su roce con el automóvil, aun no existiendo un choque frontal.

Si bien en el escrito inicial la interesada no concreta el título de imputación, en las alegaciones formuladas con ocasión del trámite de audiencia alude, a la vista de los informes incorporados al expediente a instancia de la Administración, a la inestabilidad del talud del que procedían las piedras y a su desprotección dada la ausencia de malla metálica, así como a la falta de “recorrido de vigilancia ese día” y a la de “medidas adicionales de vigilancia para evitar la caída de piedras” pese a la advertencia dos días antes de “la Agencia Estatal de Meteorología (...) de la llegada” de una borrasca causante de “una ciclogénesis explosiva con fuertes lluvias y vientos”.

Frente a tal argumentación la Administración indica, en primer lugar, que la colocación de malla sobre la total extensión de una ladera es inviable, y que una eventual cobertura parcial tampoco resultaría necesariamente eficaz ante la caída de piedras de la parte superior del terreno. En todo caso, se señala, razonadamente, que la instalación de tal elemento de protección está supeditada a prioridades de actuación desde la perspectiva de una eficiente asignación de recursos públicos, sin que se haya desvirtuado con base en criterios técnicos la inconveniencia de su ausencia en el tramo concreto, ya que la decisión se adopta teniendo en cuenta, según informa el Servicio competente, tanto “la probabilidad de ocurrencia del desprendimiento” como “la disponibilidad presupuestaria”.

En segundo lugar, en cuanto al recorrido de vigilancia, afirma que es diario en días laborables, de lo que se deduce que al ser el día de los hechos (3 de octubre de 2020) sábado no se efectuó, pero sí el día anterior (cuestión sobre la que inquiriere la afectada), sin que hubiera constancia de la presencia del obstáculo.

Finalmente, resulta pacífica la existencia de adecuada señalización del riesgo, pues el punto kilométrico donde tiene lugar el percance se encuentra en un tramo con “señalización vertical P-26 (peligro de desprendimientos) con placa complementaria de 2 km en ambos sentidos (p. k. 19+430 en sentido ascendente y p. k. 21+420 sentido descendente)”.

A lo anterior debe añadirse que los órganos judiciales, en supuestos de daños derivados de accidentes de tráfico como consecuencia de la presencia en la calzada de sustancias derramadas desde vehículos, gravilla suelta u otros elementos, no excluyen la responsabilidad de la Administración en los casos de déficit en el cumplimiento de sus deberes de conservación y mantenimiento de la carretera a fin de mantenerla libre de obstáculos, retardo excesivo en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas o carencia de las adecuadas señales viales de advertencia del peligro. Conforme han matizado los Tribunales, para apreciar la responsabilidad de la Administración en estos

supuestos debe ponderarse la posible interferencia o concurrencia de un tercero en la generación de la situación de peligro, pues “a la Administración demandada no le resultaba exigible una respuesta inmediata”. Esto es, las obligaciones de vigilancia y mantenimiento no pueden erigirse más allá de lo razonable, de manera que una jurisprudencia constante, aplicable en su esencia a este caso, “no llega a configurar como responsabilidad de la Administración el mantenimiento de una vigilancia de la vía tan intensa y puntual que propicie una inmediata retirada de la calzada de todo tipo de obstáculos sin mediar -prácticamente- solución de continuidad desde que se produce el origen del posible evento dañoso hasta que queda retirado y restablecida la circulación segura por el lugar” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de febrero de 2019 -ECLI:ES:TSJM:2019:884-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 10.^a).

En el supuesto examinado, la existencia de señalización se erige en factor crucial en orden a descartar una posible pasividad en el deber de mantenimiento de la calzada, y la falta de realización de recorrido de vigilancia en la zona el mismo día del accidente no permite por sí sola, según hemos razonado en el Dictamen Núm. 20/2023, constituir título de imputación de responsabilidad administrativa ante la caída puntual de material que, presumiblemente, tuvo lugar poco antes del paso, pues no cabe inferir que se hallara presente el día anterior, en el momento del recorrido de vigilancia, sin que conste en el expediente que el peligro hubiese sido advertido o reiterado por otros conductores. En este contexto, como señalamos entonces, el servicio público no está obligado a retirar de forma instantánea cualquier objeto depositado en la vía pública, tratándose además en este caso, según el informe de la Guardia Civil, de piedras y materiales que permitían el paso “por encima” y, por tanto, de dimensiones relativamente reducidas.

A mayor abundamiento, y frente a la alegación referida a las condiciones meteorológicas adversas que a juicio de la perjudicada habrían demandado “medidas adicionales de vigilancia” en aquella fecha (medidas que tampoco

concreta), y aun desconociendo datos sobre la climatología reinante ese día, debemos tener en cuenta el criterio seguido en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 25 de enero de 2023 -ECLI:ES:TSJAS:2023:200- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª), conforme al cual en supuestos de “lluvias intensas” no susceptibles de ser calificadas como “torrenciales” (ni apreciándose, en consecuencia, concurrencia de fuerza mayor) se valora la “actuación de los servicios públicos” atendiendo como factor determinante a la premura manifestada en la retirada de materiales arrastrados por el agua en la vía pública. Aplicado al caso que nos ocupa, resulta indubitado que la eliminación del obstáculo existente en la calzada (cuyo probable origen se encuentra en el desprendimiento provocado por una lluvia intensa advertida en un aviso de ciclogénesis) tiene lugar sin demora una vez producido el accidente, sin que -como hemos señalado- exista constancia de aviso alguno con anterioridad al mismo. Ello sin perjuicio de que, tal y como manifestamos en el dictamen anteriormente citado, la entidad del fenómeno meteorológico podría también “determinar la exoneración de la responsabilidad administrativa por concurrir un supuesto de fuerza mayor” en caso de acreditarse la procedencia de tal calificación, lo que resulta innecesario dado que la interesada únicamente invoca su intensidad.

En suma, teniendo presente que constaba la debida señalización de advertencia de desprendimientos y una adecuada prestación de los servicios de vigilancia y conservación diaria, así como unas circunstancias meteorológicas intensas, no puede darse por probada la relación de causalidad entre el accidente sufrido a consecuencia del desprendimiento sobrevenido de unas piedras y el funcionamiento del servicio público autonómico, por lo que la reclamación debe ser desestimada.

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,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.