

Dictamen Núm. 207/2023

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 21 de septiembre de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por mayoría, con el voto en contra de la Presidenta doña Begoña Sesma Sánchez y la Consejera doña Dorinda García García, el siguiente dictamen. Formuló voto particular, que se adjunta como anexo, la Presidenta doña Begoña Sesma Sánchez.

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 17 de julio de 2023 -registrada de entrada el día 21 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 producidos como consecuencia del desprendimiento de piedras sobre un vehículo que circulaba por una carretera de titularidad autonómica.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 27 de noviembre de 2022 un abogado, en nombre y representación de la aseguradora interesada, presenta a través del Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños producidos como consecuencia del desprendimiento de piedras sobre un vehículo que circulaba por una carretera de titularidad autonómica.

Expone que “el día 27 de noviembre de 2021, sobre las 22:00 h, un gran desprendimiento de piedras cayó (...) sobre el vehículo” asegurado “cuando circulaba correctamente por la carretera AS-15 (Cornellana-Puerto Cerrado, a la altura del punto kilométrico 31,600, correspondiendo la titularidad de la vía al Principado de Asturias./ Las piedras, de gran tamaño, ocuparon unos 50 metros de calzada y cayeron desde el margen derecho de la vía, que estaba cubierto con malla metálica que cedió por el peso de las piedras desprendidas, lo que acredita que dicho medio de protección era insuficiente e inadecuado”.

Hace constar que el turismo “estaba asegurado en la fecha del accidente” por la reclamante.

Señala que “a consecuencia del impacto de las piedras, que sepultaron parcialmente el vehículo, falleció (una ocupante) y otras cuatro personas resultaron heridas de diversa consideración”, precisando que “como aseguradora del vehículo, y en virtud del contrato de seguro suscrito, ha tenido que abonar la suma de 12.677,00 euros correspondiente a gastos de asistencia sanitaria de los ocupantes, que es la cantidad que se reclama”.

Cuantifica la indemnización solicitada en doce mil seiscientos setenta y siete euros (12.677,00 €), “más los intereses correspondientes desde la fecha de la reclamación”.

Adjunta a su escrito copia, entre otros, de los siguientes documentos: a) Diligencias complementarias instruidas por la Guardia Civil y dirigidas al Juzgado de Instrucción de Tineo en las que se señala que el siniestro vial habría “ocurrido a las 22,00 horas del día 27 de noviembre de 2021, en el punto kilométrico 31,600 de la carretera AS-15 (Cornellana-Puerto Cerrado), término municipal (...) de Tineo (...), consistente en desprendimiento de piedras desde talud vertical sobre el vehículo (...), con el resultado de una persona

fallecida, una herida grave, tres heridas leves, daños materiales en el vehículo y vía”, reflejándose en el apartado relativo a las condiciones presentes en el siniestro vial “carretera que transcurre por los márgenes del Río Narcea, que da acceso a Puerto Cerrado. A lo largo de esta carretera existen varias zonas cuyos márgenes están dotados de diferentes sistemas de contención de desprendimientos de piedra y aludes, el tramo donde sucedió el siniestro vial tenía una malla metálica de seguridad de contención por el talud vertical de la vía./ Los terrenos superiores al talud vertical son de una fuerte inclinación y altura, por donde se pueden producir fuertes argayos, posiblemente movidos por las fuertes lluvias de los días anteriores, pueden rodar y obtener una fuerte velocidad hasta llegar a la calzada, sin tener ningún tipo de obstáculo que los detenga, tal y como sucedió el día del siniestro vial, debido a la magnitud del desprendimiento en la vía, de manera súbita y repentina, mientras se encontraba el conductor del vehículo (...) circulando por la misma, lo que hizo que no pudiese evitar verse envuelto” en él, y en el dedicado a sus causas se indica “desprendimiento fortuito de un argayo de gran magnitud, que cae sobre la calzada, en un tramo que no está afectado por señal de desprendimientos y que carece de los debidos sistemas de protección para retenerlos”. b) Facturas relativas a la asistencia sanitaria prestada a los accidentados. c) Póliza del seguro contratado.

2. El día 27 de enero de 2023, se incorpora al expediente un informe de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial sobre la siniestralidad entre los puntos kilométricos 29,600 y 33,600 de la AS-15, Cornellana-Puerto de Cerrado. En el cuadro aportado puede comprobarse que entre los años 2019 y 2021 se produjeron en ese tramo de la AS-15 seis accidentes de tráfico relacionados con la “presencia de piedras en la calzada” -incluyendo el que atañe a este procedimiento-, y en los cuales, salvo en el presente, no se produjeron heridos ni víctimas mortales. Por otro lado, refiere que la intensidad del tráfico en dicho tramo durante el año 2021 fue de 2.269 vehículos al día.

3. Con fecha 2 de marzo de 2023, emite informe el Jefe del Negociado de Conservación y Explotación de la Zona Occidental I. En él se concluye que, “tras las inspecciones y evaluaciones realizadas tanto por personal técnico del Principado de Asturias como en los estudios de carácter geotécnico y estructural realizados por personal (...) especializado en las materias de geología y geotecnia, se ha determinado que el desprendimiento por alud de piedras acaecido el día 27 de noviembre de 2021, en el entorno del punto kilométrico 31+800 de la carretera AS-15, Cornellana-Puerto de Ceredo, fue consecuencia de la rotura de bloques de roca provenientes del macizo rocoso presente en la parte alta de la ladera natural (superficie natural no alterada por la acción humana) del monte situado en el margen derecho de la vía, a una distancia aproximada de 200 m del talud artificial de desmonte de la carretera, en una ubicación absolutamente ajena a la zona de dominio público (...) (superficie correspondiente a la propia carretera más dos franjas de 3 m a cada lado), que se encuentra muy alejada del mismo, inaccesible y sin posibilidad de ser inspeccionada./ Todo ello se produce dentro del contexto de un fuerte temporal de lluvias que, en el momento del suceso, llevaba 6 días actuando sobre el ámbito que nos ocupa. Tanto el Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (...) como la Agencia Estatal de Meteorología (...), y adicionalmente la Dirección General de Tráfico (...), a través de sus sitios web y otros canales de difusión entre los que se encuentran sus perfiles en redes sociales y medios de comunicación de masas convencionales, proporcionan a la ciudadanía diferente información preventiva que contribuye a que los conductores puedan tomar las decisiones adecuadas a cuantas circunstancias concurren en cada momento”.

Señala que “dado que las únicas incidencias de las que se tenía constancia eran caídas esporádicas de pequeñas piedras (tamaño máximo inferior a 10 cm) desde el dominio público de la carretera, el ámbito se encontraba señalizado con señales P-26 de advertencia de peligro frente a desprendimientos de piedras y la presencia de tales obstáculos en la calzada”, y que “posteriormente, a los efectos de optimizar las labores de conservación

ordinarias de retirada de las piedras anteriores, se decide instalar una malla de guiado de piedras de modo que estas no rodasen hasta la calzada y quedasen depositadas junto a la cuneta de la carretera”.

Se adjunta, entre otra documentación, certificación catastral descriptiva y gráfica de la zona e informes del Celador de Conservación y del Vigilante de Explotación.

El informe del Capataz del Servicio de Conservación de la Zona Occidental I, fechado a 7 de febrero de 2023, indica, entre otras cuestiones, que “el tramo de carretera comprendido entre el p. k. 0+000 al p. k. 40+750 no se recorrió el día del accidente ni tampoco el día anterior por personal de conservación”.

El informe del Vigilante de Explotación 10 afirma que “esta Unidad de Vigilancia no tuvo conocimiento del accidente el día mencionado (...). La visibilidad es de más de 100 m en ambos sentidos (...). La anchura de calzada en ese punto es de 7,2 m, el tramo de carretera es recto (...). La señalización existente a fecha de este informe es:/ Horizontal, una marca longitudinal continua en el eje de la calzada./ Vertical: señales de advertencia de peligro P-26 desprendimiento, con panel complementario S-810 longitud 2 km del tramo sujeto a prescripción en el p. k. 30+160, margen derecha, y en el p. k. 32+150, margen izquierda. Señal de advertencia de peligro P-24 paso de animales en libertad, con panel complementario S-810 longitud 2,5 km del tramo sujeto a prescripción en el p. k. 31+490 margen derecha, y señal de prohibición R-305 adelantamiento prohibido en el p. k. 31+570 en ambos márgenes (...). Esta Unidad de Vigilancia no efectuó recorridos los días mencionados”.

4. Mediante oficio de 30 de marzo de 2023, la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial comunica a los interesados la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

No consta en el expediente que la reclamante haya comparecido en este trámite.

5. Con fecha 4 de julio de 2023, la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. En ella expone que “no se cuestiona (...) la efectividad de los daños y lesiones sufridas cuya indemnización se reclama, ni los perjuicios ocasionados por la muerte de una de las ocupantes del vehículo, sino que la desestimación de la responsabilidad patrimonial tiene su fundamento en la inexistencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos dado que existe una causa de exoneración de responsabilidad como es (...) un supuesto de fuerza mayor./ Dicho supuesto de fuerza mayor se acredita o se prueba con el contenido de los informes de los Servicios de Conservación y Explotación de Carreteras, que constatan que, en las laderas naturales de naturaleza rocosa y en los taludes artificiales de la misma naturaleza, las roturas de macizos rocosos se producen de manera súbita e imprevisible, encontrándonos ante fenómenos imprevisibles conforme al actual estado de los conocimientos de la ciencia y la técnica y, por tanto, imposibles de prever o evitar conforme a dicho estado./ Toda la documentación probatoria ha puesto de manifiesto la existencia de un supuesto de fuerza mayor exoneradora de la responsabilidad de la Administración, toda vez que se trata de fenómenos naturales totalmente imprevisibles por estar sujetos a la completa aleatoriedad de los agentes que los desencadenan. En particular, los fenómenos meteorológicos registran un comportamiento aleatorio completamente complejo y de enorme variabilidad. Además debe tenerse en cuenta que afectan a áreas de dimensiones inabarcables, adicionalmente las laderas naturales son absolutamente ajenas a la zona de dominio público de la carretera (superficie correspondiente a la propia carretera más de dos franjas de 3 m a cada lado). En este sentido, están por completo al margen de la carretera, inaccesibles e invisibles desde la propia carretera. Por ello, la Dirección General de Infraestructuras Viarias y Portuarias mantiene una estrecha vigilancia sobre las carreteras y su zona de dominio público a los efectos de determinar la potencialidad del riesgo existente y realizar las

previsiones de medidas que pudieran paliar la gravedad o incluso la ocurrencia de inestabilidades./ Tras las inspecciones y evaluaciones realizadas (tanto) por el personal técnico del Principado de Asturias como por el personal (...) especializado en las materias de geología y geotecnia, se ha determinado que el desprendimiento por talud de piedras acaecido el día 27 de noviembre de 2021 en el p. k. 31+800 de la carretera AS-15, Cornellana-Puerto de Ceredo, fue consecuencia de la rotura de bloques de roca provenientes del macizo rocoso presente en la parte alta de la ladera natural del monte situado en el margen derecho de la vía, a una distancia aproximada de 200 m del talud artificial de desmonte de la carretera, en una ubicación absolutamente ajena a la zona de dominio público (...), la cual se encuentra muy alejada del mismo, inaccesible y sin posibilidad de ser inspeccionada. En base a ello podemos deducir que las competencias de esta Administración están restringidas a la zona de dominio público de la carretera y en ningún caso pueden extenderse a terrenos ajenos a la misma, en particular son ajenas a dicho dominio las laderas naturales”.

Añade que “los hechos tuvieron lugar en un contexto de un fuerte temporal de lluvias que en el momento del suceso llevaba seis días actuando sobre la zona, tal y como informó el Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (...), la Agencia Estatal de Meteorología (...), así como la Dirección General de Tráfico (...), habiendo advertido del temporal a través de sus sitios web y otros canales de difusión para general conocimiento de la ciudadanía, por lo que les fue proporcionada información preventiva que contribuye a que los conductores puedan tomar las decisiones adecuadas a cuantas circunstancias concurren en cada momento”.

Por otra parte, señala que “el punto kilométrico en el que se produjo el desprendimiento se encontraba a fecha del siniestro en un tramo señalizado mediante señalización vertical P-26 de advertencia de peligro de desprendimientos, con placa complementaria de 2 km en ambos sentidos de circulación, en concreto en el punto kilométrico 30+180 sentido ascendente y p. k. 32+150 sentido descendente./ Además, estando acreditadas las

condiciones climatológicas adversas del día en que se produjo el accidente en cuestión, y que (se) contaba con una visibilidad de más de 100 metros en ambos sentidos, no podemos obviar que el conductor del vehículo estaba asimismo obligado a tener en cuenta las mismas, atemperando la velocidad de su vehículo a dichas condiciones meteorológicas de manera que pudiera detenerlo a tiempo ante cualquier obstáculo que pudiera presentarse, de conformidad con lo dispuesto en el (...) artículo 21.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, 30 de octubre, en cuya virtud se impone a los conductores de vehículos, usuarios del servicio público, determinados deberes, entre ellos, conducir con diligencia y precaución necesaria para evitar todo daño propio y ajeno, además de tener en cuenta las características y el estado de la vía y en general cuantas circunstancias concurren en cada momento a fin de adecuar la velocidad del vehículo a las mismas”.

6. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de julio de 2023, 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), está la mercantil interesada activamente legitimada para formular la reclamación de responsabilidad patrimonial, puesto que, como viene recordando este Consejo (por todos, Dictamen Núm. 50/2023) y a tenor de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, “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”. Dicho esto, si bien obran en el expediente las facturas expedidas por el Servicio de Salud del Principado de Asturias, no se han incorporado por la reclamante los justificantes de haber procedido al pago de las mismas -aunque su efectividad no se ha cuestionado en ningún momento y no se le ha requerido documentación alguna en este sentido-, razón por la cual, si hubiere lugar a ello, previamente a la estimación de la reclamación formulada deberá la Administración comprobar si tal débito se encuentra o no satisfecho.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada, como titular de la vía pública en la que tiene lugar el percance.

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 27 de noviembre de 2022, habiendo acaecido el argayo del que esta trae origen el día 27 de noviembre de 2021; en tales circunstancias, y sin necesidad de reparar en otros extremos, cabe estimar la reclamación tempestiva, al haber 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, advertimos que no se ha dado cumplimiento a la obligación de comunicar a la interesada, en los términos de lo dispuesto en el artículo 21 de la LPAC, el plazo máximo legalmente establecido para dictar resolución y los efectos de un eventual silencio administrativo. En efecto, el artículo 21.4 *in fine* de la LPAC señala que, “En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo establecido para la resolución de los procedimientos y para la notificación de los actos que les pongan término, así como de los efectos que pueda producir el silencio administrativo. Dicha mención se incluirá en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio”. Este Consejo ha venido insistiendo en que tal trámite no es un mero formalismo, dada la necesidad de ofrecer a los interesados una correcta información acerca del cómputo del plazo máximo para resolver el procedimiento y los efectos del transcurso del mismo sin que haya recaído resolución expresa (entre otros, Dictámenes Núm. 186/2021, 238/2021 y 237/2022).

Asimismo, 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 21.1 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 “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 se solicita una indemnización por los daños producidos como consecuencia del desprendimiento de piedras sobre un vehículo que circulaba por una carretera de titularidad autonómica.

Quedando acreditadas en el expediente las circunstancias en las que se produjo el siniestro, los daños sufridos y la responsabilidad asumida respecto a estos últimos por la entidad reclamante -en los términos y conforme a lo prevenido en la consideración segunda de este dictamen-, procede analizar el nexo causal entre el daño invocado y el funcionamiento del servicio público. En efecto, que ocurra un daño efectivo, individualizado y económicamente evaluable producido con ocasión de la utilización de una vía de titularidad autonómica no hace surgir, *per se*, el deber de indemnizar por parte de la Administración correspondiente, pues para ello es preciso determinar previamente si aquel se produjo como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos en una relación de causalidad en la que no hayan intervenido, alterándola, elementos extraños.

Debemos comenzar nuestro examen señalando que, según establece 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, "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”.

Es doctrina reiterada de este Consejo que, en ausencia de un estándar legal, el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, debiendo demandarse de la Administración una adecuada diligencia para que un riesgo no se transforme, por su acción u omisión, en un peligro cierto, pero no que elimine o, en su defecto, cubra todo tipo de riesgos, porque se convertiría en un seguro universal que trasladaría a la sociedad en su conjunto la responsabilidad de cualquier manifestación dañosa de sucesos o accidentes que, aunque ocurran en un espacio público o con ocasión del uso de un servicio público, debe soportar el particular como riesgos generales de la vida individual y colectiva.

Así pues, debe analizarse si los daños alegados resultan o no imputables al funcionamiento del servicio público, y para ello resulta ineludible partir del conocimiento de las causas y circunstancias en que se produjeron.

En el supuesto examinado la reclamante sostiene que las piedras “cayeron desde el margen derecho de la vía, que estaba cubierto con malla metálica que cedió por el peso de las piedras desprendidas, lo que acredita que dicho medio de protección era insuficiente e inadecuado”.

Vista la posición de la reclamante, es menester centrar nuestra atención en la documentación aportada por la Administración ante la que se acciona.

Figura en el expediente un informe del Negociado de Conservación y Explotación de la Zona Occidental I, adscrito a la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial, en el que se indica que, “tras las inspecciones y evaluaciones realizadas tanto por personal técnico del Principado de Asturias como en los estudios (...) realizados por personal (...) especializado en las materias de geología y geotecnia, se ha determinado que el desprendimiento por alud de piedras acaecido el día 27 de noviembre de 2021 (...) fue consecuencia de la rotura de bloques de roca provenientes del macizo rocoso presente en la parte alta de la ladera natural (superficie natural no alterada por la acción humana) del monte situado en el margen derecho de la vía, a una

distancia aproximada de 200 m del talud artificial de desmonte de la carretera, en una ubicación absolutamente ajena a la zona de dominio público (...) (superficie correspondiente a la propia carretera más dos franjas de 3 m a cada lado), que se encuentra muy alejada del mismo, inaccesible y sin posibilidad de ser inspeccionada”.

En otro orden de cosas, reseña que “el titular del terreno de procedencia de los bloques desprendidos, de acuerdo con los datos catastrales a los que se ha tenido acceso desde el Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras, es el Ayuntamiento de Tineo”, adjuntando ficha de la parcela catastral.

Por otro lado, afirma que el siniestro “se produce dentro del contexto de un fuerte temporal de lluvias que (...) llevaba 6 días actuando”, y que “tanto el Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (...) como la Agencia Estatal de Meteorología (...), y adicionalmente la Dirección General de Tráfico (...), proporcionan a la ciudadanía diferente información preventiva que contribuye a que los conductores puedan tomar las decisiones adecuadas a cuantas circunstancias concurren en cada momento”.

Finalmente, en relación con la señalización viaria existente en la fecha del desprendimiento, refiere que este se produce en “un tramo señalado mediante señalización vertical P-26 (peligro de desprendimientos), con placa complementaria de 2 km en ambos sentidos de circulación (p. k. 30+180 sentido ascendente y p. k. 32+150 sentido descendente)”, y en cuanto a las tareas de vigilancia de la zona advierte que “se vienen realizando las actuaciones precisas conforme a los datos estadísticos disponibles, a las inspecciones del personal del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras y a las determinaciones que, en su caso, emite la Sección de Geología y Geotecnia del Principado de Asturias”, e indica que “este tramo de la carretera AS-15 fue recorrido por el personal de la brigada de conservación el día 25 de noviembre de 2021, no detectándose piedra alguna sobre la calzada (...), ningún tipo de deterioro o rotura de la malla de guiado de pequeñas piedras colocada en el dominio público de la carretera ni ninguna zona potencialmente inestable”.

Adjunto al anterior informe figura el emitido por el Vigilante de Explotación, en el que se deja constancia de que “la visibilidad” en el punto donde se produjo el siniestro “es de más de 100 m en ambos sentidos”, que “la anchura de calzada en ese punto es de 7,2 metros” y que “el tramo de carretera es recto”. Asimismo, advierte que “la señalización” vertical existente a fecha del informe es de “señales de advertencia de peligro P-26 desprendimiento, con panel complementario S-810 longitud 2 km del tramo sujeto a prescripción en el p. k. 30+160 margen derecha y en el p. k. 32+150 margen izquierda”.

Obra también en el expediente un informe de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial sobre la siniestralidad viaria entre los puntos kilométricos 29,600 y 33,600 de la AS-15, Cornellana-Puerto de Ceredo, en el que se deja constancia de que en tal tramo y en el período 2019-2021 se produjeron un total de seis accidentes de tráfico, en ninguno de los cuales -salvo en el que ahora nos ocupa- se produjeron heridos o víctimas mortales, habiendo sido la intensidad del tráfico durante el año 2021 de 2.269 vehículos al día.

Por su parte, la propuesta de resolución sostiene que procede la desestimación de la responsabilidad patrimonial por inexistencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos, dado que “toda la documentación probatoria ha puesto de manifiesto la existencia de un supuesto de fuerza mayor exoneradora de la responsabilidad de la Administración, toda vez que se trata de fenómenos naturales totalmente imprevisibles por estar sujetos a la completa aleatoriedad de los agentes que los desencadenan”. Igualmente, advierte que “las competencias de esta Administración están restringidas a la zona de dominio público de la carretera y en ningún caso pueden extenderse a terrenos ajenos a la misma, en particular son ajenas a dicho dominio las laderas naturales”, y que el punto kilométrico en el que se produjo el desprendimiento está convenientemente señalado en relación con el riesgo de desprendimientos.

Planteado en tales términos la controversia, procede entrar sobre el fondo del asunto.

En primer lugar, en cuanto a la relación de causalidad entre el percance sufrido y el funcionamiento del servicio público, no ha llegado a acreditarse que el firme de la carretera, ni sus elementos funcionales, ni tampoco las zonas adyacentes que son responsabilidad del titular de aquella, presentasen desperfecto alguno. Por otro lado, y según el informe del Negociado de Conservación y Explotación, el punto donde se origina el desprendimiento se localiza “en la parte alta de la ladera natural (...) del monte situado en el margen derecho de la vía, a una distancia aproximada de 200 m del talud artificial de desmonte de la carretera, en una ubicación absolutamente ajena a la zona de dominio público” y cuya titularidad -según los datos catastrales consultados- corresponde al Ayuntamiento de Tineo.

El artículo 24.1 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras, establece las siguientes zonas de protección de las carreteras: de dominio público, de servidumbre y de afección, disponiendo seguidamente que “Son de dominio público los terrenos ocupados por las carreteras y sus elementos funcionales y una franja de terreno de ocho metros de anchura en las autopistas, autovías y corredores y de tres metros en el resto de las carreteras, a cada lado de la vía, medidas en horizontal y perpendicularmente al eje de la misma, desde la arista exterior de la explanación” (artículo 25.1), si bien “La definición de zona de dominio público no comporta necesariamente la declaración de bienes de dominio público de los terrenos u otros bienes comprendidos en la misma, pero sí en todo caso la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios, debiendo declararse la necesidad de ocupación en cada caso concreto en aquellos supuestos en que se justifique esta necesidad” (artículo 25.4). Por su parte, el artículo 27.1 de la citada Ley 8/2006, de 13 de noviembre, señala que “La zona de servidumbre de las carreteras consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de dominio público definida en el artículo 25 y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la

explanación a una distancia de veinticinco metros en autopistas y autovías, de dieciocho metros en corredores, de ocho metros en el resto de las carreteras regionales y en las comarcales y de seis metros en las locales, medidas desde las citadas aristas”, y el artículo 28.1 de la referida norma determina que “La zona de afección de una carretera consistirá en dos franjas de terreno a ambos lados de la misma, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre definida en el artículo 27 y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación a una distancia de cien metros en autopistas y autovías, de cincuenta metros en corredores, de treinta metros en el resto de las carreteras regionales y en las comarcales y de veinte metros en las locales, medidas desde las citadas aristas”. Por otra parte, el artículo 25.3 de la Ley 8/2006, de 13 de noviembre, considera “elemento funcional de una carretera toda zona permanentemente afecta a la conservación de la misma o a la explotación del servicio público viario, tales como las destinadas al descanso, estacionamiento, auxilio y atención médica de urgencia, pesaje, parada de autobuses y otros fines auxiliares o complementarios”.

Partiendo de lo indicado, si, como refiere el informe del Negociado de Conservación y Explotación, el desprendimiento se origina a la distancia de unos 200 metros del talud artificial de desmonte de la carretera -extremo que no se pone en duda por la reclamante-, nos encontramos con un siniestro cuyo punto de localización inicial no sólo se halla fuera de la zona de dominio público, sino a extramuros de la zona de afección de la carretera. De esta forma, aunque no hay duda de que los daños se han producido con ocasión de la utilización de un servicio público, lo cierto es que no cabe apreciar que hayan sido causados como consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de este, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración. La necesidad de vincular el origen del desprendimiento a los espacios sobre los que la Administración debe extender su vigilancia y cuidado para que quepa exigirle responsabilidad ha sido puesta de manifiesto por el Consejo de Estado en el Dictamen 980/2003, al señalar que “en el caso examinado (...) no cabe apreciar la existencia de una relación

de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, habida cuenta que el accidente se produjo al colisionar el conductor con unas piedras que, según resulta del informe emitido por los servicios técnicos, no procedían de ningún elemento funcional de la carretera”.

En este punto, cabe concluir que la Administración cumplió con el deber de mantenimiento y conservación ordinario de la vía que se deriva de la legislación de carreteras, entendiendo que esta obligación (estándar de conservación) comprende los trabajos y operaciones destinados a mantener la vía en un adecuado estado para su uso, eliminando cualquier fuente de riesgo que la Administración deba conocer y pueda razonablemente evitar (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 29 de enero de 2009 -ECLI:ES:TSJPV:2009:88-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª). Aspecto este muy relevante puesto que, tal y como señalamos en el Dictamen 187/2019 y los que en él se citan, “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 sólo 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 anormalidad en el funcionamiento del servicio administrativo´. Al respecto, el Tribunal Supremo declara en su Sentencia de 31 de marzo de 2014 -ECLI:ES:TS:2014:1316- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) que `en Sentencia de esta Sala de 10 de noviembre de 2009 (...), recogiendo lo ya expresado en Sentencias de 16 de mayo, 27 de enero y 31 de marzo de 2009, decíamos que la relación de causalidad no opera del mismo modo en el supuesto del comportamiento activo que en el supuesto de comportamiento pasivo. Puntualizábamos 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 sólo 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 de la Administración, 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’”.

Así, si tenemos en cuenta, de un lado, que la Administración ejecutó obras para evitar el desprendimiento de rocas sobre la calzada, que aunque se revelaron insuficientes para contener el volumen y entidad del desprendimiento de referencia se ajustaban a las características de los desprendimientos precedentes -de fragmentos de rocas inferiores a 10 cm-, y, de otro, que señaló el riesgo de desprendimientos, no puede exigírsele una actuación distinta a la que tuvo en función de la información de que en ese momento disponía.

En segundo lugar, y por lo que se refiere al contenido de las diligencias de la Guardia Civil aportadas por la reclamante, en las que se hace mención a un “tramo que no está afectado por señal de desprendimientos”, procede situar en sus justos términos la trascendencia de la corrección o no de la señalización vial existente puesto que, como ha destacado el Consejo de Estado en el Dictamen 950/2003, la “relación de causalidad no se ve interrumpida por la existencia de una señal advirtiendo del peligro derivado de posibles desprendimientos, pues la simple advertencia de que existe tal peligro no comporta por sí misma y sin matices la exoneración de responsabilidad de la Administración cuando concurren los requisitos legalmente establecidos”. Dicho esto, el informe del Negociado de Conservación y Explotación de la Zona Occidental I -con previa y expresa referencia a que se trata de la señalización “existente a fecha del desprendimiento”- advierte que tal carretera tiene “señalización vertical P-26 (peligro de desprendimientos) con placa complementaria de 2 km en ambos sentidos de circulación (p. k. 30+180 sentido ascendente y p. k. 32+150 sentido descendente)”. Tal aseveración no

entra en contradicción con lo indicado en las diligencias complementarias de la Guardia Civil, por cuanto el siniestro vial habría ocurrido en el punto kilométrico 31,600 de la carretera AS-15 (Cornellana-Puerto Cerrado)”, siendo así que resulta perfectamente posible, compatible y ajustado a la realidad que las diligencias reseñen que en las inmediaciones del accidente (punto kilométrico 31,600) no existe señalización alertando sobre desprendimientos y, a la vez, que los servicios técnicos de la Administración sostengan que la zona se encontraba señalizada del riesgo, en tanto en cuanto que tal señalización se localiza en los puntos kilométricos 32+150 (sentido descendente) y 30+180 (sentido ascendente).

En tercer lugar, en relación con la afirmación de la reclamante de que el hecho de que la malla metálica cediese al peso de las piedras desprendidas acreditaría que “dicho medio de protección era insuficiente e inadecuado”, debemos advertir que nos encontramos ante un tramo de una carretera con un tránsito medio diario de vehículos de 2.269 en el año 2021, y en el que en el período comprendido entre 2019 y 2021 se produjeron -incluido el aquí analizado- seis accidentes de tráfico vinculados a la presencia de piedras en la calzada, habiendo sido el que ahora nos ocupa el único en el que hubo que lamentar daños personales. En tal tesitura, cabe descartar que el índice previo de siniestralidad por desprendimientos fuese suficiente por sí mismo para alertar a la Administración sobre la eventualidad de uno posterior de la entidad y dramáticas consecuencias como las que se produjeron, resultando también justificado -dado que las incidencias previas, amén de escasas en relación con la intensidad de tráfico, siempre habían estado relacionadas con pequeñas piedras de tamaño máximo inferior a 10 centímetros- que se mantuviese instalada únicamente una malla de guiado en la zona de dominio público de la carretera. Precisamente por ello la Administración instaló, en abril de 2020, una malla de guiado de piedras, la cual -como indica el informe del Negociado de Conservación y Explotación de la Zona Occidental- “desde la finalización de las obras y hasta el 27 de noviembre de 2021 (...) no requirió ninguna actuación de mantenimiento dado que no presentó ninguna deficiencia desde su instalación”.

De lo anterior puede concluirse que la Administración autonómica adoptó las medidas precautorias de conservación en relación con la entidad y naturaleza de los incidentes previos conocidos, que son los que pueden establecer, en términos objetivos, la previsibilidad de una eventual reiteración de un incidente. A ello ha de añadirse que en el citado informe se señala que este tramo de la carretera AS-15 había sido recorrido por la brigada de conservación el día 25 de noviembre de 2021 -esto, es, dos días antes del siniestro-, “no detectándose piedra alguna sobre la calzada (...), ningún tipo de deterioro o rotura de la malla de guiado de pequeñas piedras colocada en el dominio público de la carretera ni ninguna zona potencialmente inestable”.

Por último, procede descender a la concurrencia de fuerza mayor alegada por la Administración. Al respecto, tal y como se ha indicado en líneas precedentes, a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 de la LRJSP 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, exista la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que no concorra fuerza mayor. Asimismo, y abundando en lo que ha de entenderse por fuerza mayor, el artículo 34.1 de la citada ley dispone que “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”.

También debemos recordar que, tal y como señalamos en anteriores ocasiones (por todas, Dictámenes Núm. 123/2011 y 16/2016), el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración implica que pesa sobre ella, ante esta suerte de daños, la carga de probar la eximente de fuerza mayor.

Sobre la apreciación por parte de este órgano consultivo de la concurrencia de fuerza mayor en supuestos comparables al ahora examinado, procede traer a colación el Dictamen Núm. 62/2017, en el que señalábamos

que, “desde esta perspectiva del funcionamiento de los servicios de mantenimiento y vigilancia de la carretera, ningún reproche cabe hacer frente a la Administración del Principado de Asturias en cuanto titular de la misma en el supuesto de que el accidente se hubiera producido (...), toda vez que el hecho de que en una carretera local de segundo orden de las que conforman la tupida red de carreteras del Principado de Asturias, condicionada toda ella por su orografía, vertical en algunos puntos, y salpicada en sus márgenes en muchas ocasiones de masas forestales, en una noche de fuerte viento un concreto árbol de los incontables que conforman este conjunto se rompa y caiga sobre la calzada, impactando de este modo con un vehículo a su paso, es, dada su inevitabilidad, un caso de fuerza mayor que ha de conducir a la desestimación de la reclamación”. Recientemente, en similares términos y a propósito de un desprendimiento de tierras, en el Dictamen Núm. 104/2023, con cita a su vez del Dictamen Núm. 289/2020, recordábamos que “la jurisprudencia viene encuadrando como supuestos de fuerza mayor -al tratarse de hechos externos imprevisibles o irresistibles, ajenos por completo a la actividad administrativa- los de lluvias torrenciales, tempestades ciclónicas o crecidas extraordinarias de los ríos, pues `en modo alguno cabe entender que pueda la Administración prever y controlar ´ estos fenómenos (Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de octubre de 2006 -ECLI:ES:TS:2006:6425-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.^a). La responsabilidad objetiva no encierra un sistema providencialista por el mero hecho de la titularidad de la infraestructura viaria. La empresa de asegurar todos los taludes frente a riesgos extraordinarios resulta inabordable (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Baleares de 31 de julio de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo), y no procede imputar a la Administración un corrimiento de tierras en una ladera montañosa tras un intenso temporal de lluvias, pues ha sido inevitable el aporte de agua e imprevisible la precipitación registrada (...) (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 11 de diciembre de 1996, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a)”.

Llegados a este punto, es preciso descender sobre las circunstancias meteorológicas existentes a la fecha del suceso, resultando público y notorio que a partir del día 22 de noviembre de 2021, y aproximadamente por espacio de una semana, el Principado de Asturias quedó bajo la influencia de una depresión aislada en niveles altos (DANA) -fenómeno también conocido como gota fría-, con precipitaciones abundantes y que incluso conllevó la declaración, por parte de la Agencia Estatal de Meteorología, de un aviso de nivel amarillo por nevadas. Así pues, cabe concluir tanto que en la fecha del accidente el Principado de Asturias se encontraba bajo unas condiciones meteorológicas singularmente complicadas (de hecho, en las propias diligencias de la Guardia Civil se hace mención a “las fuertes lluvias de los días anteriores”) y fuera de lo acostumbrado, pero no subsumibles en el concepto de fuerza mayor. Y ello sin rechazar de plano su contribución, de una u otra forma, a lo finalmente acontecido. Por otro lado, se presenta inasumible la postura de la Administración cuando cuestiona en la propuesta de resolución la adecuación contextual de la velocidad a la que circulaba el vehículo y advierte que el conductor gozaba de una visibilidad de más de 100 metros (lo que, por otra parte, debiera ser matizado, al haberse producido el accidente en plena noche, en un tramo sin iluminación artificial y lloviendo), dado que el siniestro no consistió en un choque con elementos presentes en la calzada, sino por la caída de piedras sobre el vehículo.

Descartada la meteorología en aquellas fechas como un supuesto de fuerza mayor, sin perjuicio de la influencia que hubiera podido tener en el fatal desprendimiento, corresponde atender al informe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras, según el cual, “en las laderas naturales de naturaleza rocosa (...) y en los taludes artificiales de la misma naturaleza (...), las roturas en los macizos rocosos se producen de manera súbita e imprevisible”, encontrándonos “ante fenómenos imprevisibles conforme al actual estado de los conocimientos de la ciencia y la técnica y, por tanto, imposibles de prever o evitar conforme a dicho estado”, y que ello habría sido precisamente lo acaecido en este caso.

Ahondando sobre dicho extremo, no pasa desapercibido para este Consejo que el tramo en el que se produjo el suceso estaba afectado por siniestralidad previa (como ya se ha indicado, en el período 2019-2021 se produjeron un total de seis accidentes de tráfico, en ninguno de los cuales, salvo en el que ahora nos ocupa, se produjeron heridos o víctimas mortales); ahora bien, es evidente que para poder anudar tales supuestos -cuyos pormenores, por ajenos, desconocemos- al ahora analizado sería preciso una coincidencia de las causas de unos y otros, puesto que el mero hecho de que en todos ellos se hubiesen precipitado piedras sobre la calzada resulta, como es obvio, insuficiente.

Centrándonos exclusivamente en el supuesto sometido a dictamen, sólo dos opciones se antojan factibles para la explicación del desprendimiento causante del fatídico siniestro: la primera, que se hubiese producido como consecuencia de un deficiente estado de conservación de la zona adyacente a la carretera que se halla bajo la responsabilidad de la Administración y, la segunda, que fuese mera derivación de procesos geodinámicos terrestres.

La propuesta de resolución mantiene que ha sido la dinámica de los procesos geológicos la causa efectiva del desprendimiento, y sobre ello abunda el informe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras (adentrándose, en su parte inicial y en términos generales, sobre las características de este tipo de procesos), único elemento de juicio incorporado al expediente al que puede asirse este órgano consultivo.

Teniendo presente lo hasta aquí expuesto, la clave a la hora de apreciar o no la existencia de fuerza mayor consiste en elucidar si la dinámica de los procesos geológicos es un elemento previsible o evitable, según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes, dado que, *ex artículo 34.1 de la LRJSP*, “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”; extremo sobre el cual sólo podemos manifestarnos en sentido negativo a tenor de la información técnica remitida. En este sentido,

debemos traer a colación el Dictamen 534/2004 del Consejo de Estado, donde se subraya -en relación con los daños producidos por el desmoronamiento de un talud y atribuidos a la ausencia de acción restauradora por parte de la Demarcación de Costas- que “no cabe aceptar que pueda ser configurado como un servicio público el mantenimiento de la larga costa española en su configuración actual, ni que la obligación que los reclamantes imponen a la Administración forme parte del estándar exigible a los servicios públicos” (en la misma línea, y en relación con los daños ocasionados en una finca particular por un argayo, se manifiesta el Dictamen del Consejo de Estado 5/2015).

Este Consejo Consultivo considera, por tanto, que el desprendimiento de piedras procedentes de la parte superior de la ladera es atribuible a los procesos geodinámicos terrestres, sin poder dejar tampoco de admitir la contribución puntual que hayan podido tener las condiciones meteorológicas -no sólo las de la jornada del fatídico suceso, sino también las de fechas previas-, pues a ello apuntan el informe del Negociado de Conservación y Explotación de la Zona Occidental I, la propuesta de resolución y las propias diligencias complementarias de la Guardia Civil, al señalar estas últimas que “los terrenos superiores al talud vertical son de una fuerte inclinación y altura por donde se pueden producir fuertes argayos, posiblemente movidos por las fuertes lluvias de los días anteriores”. Tal confluencia nos sitúa en un contexto no sólo de imprevisibilidad, sino también de inevitabilidad de un evento manifiestamente ajeno al servicio público concernido y a los riesgos que le son propios, y que conlleva la apreciación de la fuerza mayor alegada y justificada por parte de la Administración.

En suma, aunque resultan acreditadas la realidad y certeza de los daños sufridos, las desgraciadas consecuencias del argayo de gran magnitud que impactó sobre el automóvil resultan manifiestamente ajenas al servicio público viario -presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración- y a los riesgos que le son propios, tratándose de un supuesto de fuerza mayor.

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.

ANEXO

"VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA-PRESIDENTA, DOÑA BEGOÑA SESMA SÁNCHEZ, EN RELACIÓN CON LA RECLAMACIÓN DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL FORMULADA POR #RECLAMANTE#, POR LOS DAÑOS PRODUCIDOS COMO CONSECUENCIA DEL DESPRENDIMIENTO DE PIEDRAS SOBRE UN VEHÍCULO QUE CIRCULABA POR UNA CARRETERA DE TITULARIDAD AUTONÓMICA.

Al amparo de lo dispuesto en el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, con pleno respeto a la mayoría del Pleno del Consejo Consultivo, formulo voto particular al dictamen emitido en el expediente núm. 175/2023, relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños producidos como consecuencia del desprendimiento de piedras sobre un vehículo que circulaba por una carretera de titularidad autonómica.

1. En el caso examinado, referido a la reclamación por los gastos de asistencia sanitaria satisfechos por la compañía aseguradora del vehículo afectado por el desprendimiento de piedras sobre un vehículo que circulaba por la carretera AS-15, ocasionando el fallecimiento de una de sus ocupantes así como otros daños personales y materiales, en mi opinión, debió estimarse, siquiera parcialmente, la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia del insuficiente cumplimiento de su deber de conservación y mantenimiento de la carretera en orden a preservar una circulación vial segura.

La vinculación de la causa del desprendimiento con circunstancias próximas a la fuerza mayor no se acredita en el expediente. Consta además una notoria siniestralidad del tramo de la carretera donde ocurre el accidente por la misma causa (desprendimientos de piedras y rocas del talud vertical adyacente), circunstancia conocida tanto por parte de la Administración como por diversos órganos jurisdiccionales que mayoritariamente han estimado análogas reclamaciones de responsabilidad patrimonial al apreciar un cumplimiento deficiente de las medidas de seguridad que incumben a la Administración titular de esta vía. Y conocida la alta siniestralidad, tampoco se acreditan exámenes o estudios geológicos para adoptar otras medidas de contención que incrementaran la estabilidad del talud que rodea la carretera. El atestado de la Guardia Civil sobre las causas del siniestro refiere además que el tramo no estaba señalizado con la advertencia de riesgo de desprendimientos y que las medidas de seguridad existentes (en el caso examinado, una malla metálica) resultaban insuficientes para evitar la caída de rocas, en este caso, ciertamente, de gran magnitud. Finalmente, dada la pluviosidad los días precedentes al siniestro, no consta que se hubieran incrementado los deberes de vigilancia y recorrido de la carretera, pues las brigadas de mantenimiento viario no circularon por el tramo en las 48 horas anteriores al percance. Por ello, entiendo que concurren todos los requisitos para haber estimado, al menos parcialmente, la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia del insuficiente cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento en orden a preservar la seguridad de la carretera.

2. Comenzando por el marco jurídico aplicable a los deberes que incumben al titular de una vía pública, procede recordar que el artículo 23.1 de la Ley del Principado de Asturias 8/2006, de 13 de noviembre, de Carreteras, dispone que "La explotación de las carreteras comprende las operaciones de conservación y mantenimiento, las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, incluyendo las referentes a información viaria, señalización, ordenación de accesos y policía y vigilancia de las zonas de

dominio público, servidumbre y afección”, precisando en su apartado 2 que “Las operaciones de conservación y mantenimiento incluyen todas las actividades necesarias para preservar en el mejor estado posible el patrimonio viario. Las actuaciones de defensa de la carretera incluyen las necesarias para evitar actividades que perjudiquen a la carretera, a su función o a las zonas de su protección. Las actuaciones encaminadas al mejor uso de la carretera incluyen las destinadas a facilitar su utilización en condiciones de seguridad, fluidez y comodidad adecuadas”.

En la misma línea, 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, 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”.

3. En este contexto normativo, y en ausencia de un estándar legal del funcionamiento del servicio público de mantenimiento y conservación de la vía en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, es doctrina reiterada de este Consejo que el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, lo que significa, en el caso particular de la responsabilidad patrimonial aquí examinada, que incumbe a la Administración el deber de acreditar que actuó en el cumplimiento de sus deberes de mantenimiento y conservación de la vía con la suficiente diligencia que impone la citada normativa de carreteras y de tráfico. Al respecto, como se señala en el dictamen, este Consejo viene manifestando que ese deber de conservación y mantenimiento viario en las mejores condiciones posibles de seguridad no alcanza al deber de retirar de forma inmediata cualquier obstáculo o vertido en la calzada (entre otros, Dictámenes Núm. 159/2017, 95/2018 y 20/2023). Y siendo cierto que la responsabilidad objetiva de la Administración no encierra un sistema providencialista por el mero hecho de la titularidad de la infraestructura viaria, como se indica en el dictamen, tampoco cabe obviar que

la reiteración de desprendimientos de rocas en la misma carretera, el conocimiento de la inestabilidad del talud y la concurrencia de circunstancias climatológicas adversas exigían de la Administración un mantenimiento y conservación viaria más intensos en orden a calibrar los riesgos de nuevos desprendimientos, de su peligrosidad, el estudio de alternativas de contención y refuerzo de medidas de seguridad o, incluso, la desviación del tráfico por otras vías alternativas si, como era previsible por los antecedentes de siniestralidad, podían volver a producirse nuevos desprendimientos con desconocimiento de su entidad o intensidad.

En supuestos similares, los Tribunales han utilizado como parámetros para medir la razonabilidad y suficiencia del servicio público de mantenimiento y conservación viaria el tipo de carretera y la descripción de sus características (anchura, visibilidad o trazado, por ejemplo), su índice de siniestralidad y las causas y frecuencia de la misma, la señalización de los riesgos (desprendimientos, fauna...), la adecuación de las medidas de seguridad existentes, la vigilancia y recorridos de seguridad o la densidad de tráfico. Del examen conjunto de todos estos factores puede inferirse si la Administración ha acreditado, en términos ponderados y razonables, su deber de mantenimiento y conservación de la carretera en las mejores condiciones de seguridad.

4. Para avalar la desestimación de la reclamación en el dictamen se invocan como circunstancias eximentes de la responsabilidad de la Administración, en primer lugar, la propia explicación de esta al señalar que, “tras las inspecciones y evaluaciones realizadas tanto por personal técnico del Principado de Asturias como en los estudios de carácter geotécnico y estructural realizados por personal (...) especializado en las materias de geología y geotecnia, se ha determinado que el desprendimiento por alud de piedras acaecido el día 27 de noviembre de 2021 (...) fue consecuencia de la rotura de bloques de roca provenientes del macizo rocoso presente en la parte alta de la ladera natural (superficie natural no alterada por la acción humana) del monte situado en el margen derecho de la vía, a una distancia aproximada

de 200 m del talud artificial de desmonte de la carretera, en una ubicación absolutamente ajena a la zona de dominio público (...) (superficie correspondiente a la propia carretera más dos franjas de 3 m a cada lado) que se encuentra muy alejada del mismo, inaccesible y sin posibilidad de ser inspeccionada". A ello se une la invocación de fuertes lluvias durante los últimos 6 días antes del accidente, indicando que "tanto el Servicio de Emergencias del Principado de Asturias (...) como la Agencia Estatal de Meteorología (...), y adicionalmente la Dirección General de Tráfico (...), proporcionan a la ciudadanía diferente información preventiva que contribuye a que los conductores puedan tomar las decisiones adecuadas a cuantas circunstancias concurren en cada momento".

A mi juicio, sin embargo, si de conformidad con el principio sobre la carga de la prueba corresponde a la Administración titular del servicio la acreditación de las circunstancias que avalen la fuerza mayor como circunstancia de exención de su responsabilidad, en el caso examinado se advierte que no se acompaña al expediente documentación alguna sobre las inspecciones y evaluaciones realizadas sobre el terreno para imputar el desprendimiento a una rotura de bloques a más de 200 metros de altura sobre el talud artificial del desmonte de la carretera. Se afirma esa circunstancia pero no se acompañan esos informes y estudios de los Servicios de Conservación y Explotación de Carreteras que la avalan. Aunque la propuesta desestimatoria de la Administración señala que "toda la documentación probatoria ha puesto de manifiesto la existencia de un supuesto de fuerza mayor exoneradora de la responsabilidad de la Administración, toda vez que se trata de fenómenos naturales totalmente imprevisibles por estar sujetos a la completa aleatoriedad de los agentes que los desencadenan", no consta en el expediente esa "documentación probatoria" que acredite la imprevisibilidad de lo acaecido. Antes bien, la frecuencia de los desprendimientos en la misma vía y la inestabilidad y altura del talud eran circunstancias manifiestamente conocidas.

Por otro lado, la existencia de un talud de gran altura y rocoso al lado de la calzada es una característica notoria y conocida de esta vía, y el límite de

afección del dominio público viario (hasta 3 metros adyacentes respecto a la intersección del talud con la vía) no exime a la Administración de vigilar la altura superior del talud y la adopción de medidas de seguridad adecuadas para evitar el desprendimiento de rocas, fenómeno natural notoriamente advertido en dicha carretera.

Tampoco se aporta informe meteorológico alguno que acredite una intensidad de lluvias tal que pudiera erigirse en un supuesto de fuerza mayor por haber provocado el desprendimiento. En su lugar, el informe del servicio se limita a señalar un contexto de “fuerte temporal de lluvias” pero sin acreditación técnica y suficiente de su intensidad en el día o días previos al accidente en el lugar donde este acaece, como es habitual cuando se esgrimen lluvias torrenciales y se indica el número de litros recogidos por metro cuadrado y hora o cuando concurren rachas de viento indicando su intensidad a los efectos de acreditar supuestos de fuerza mayor. En el dictamen se señala como “público y notorio que a partir del día 22 de noviembre de 2021, y aproximadamente durante una semana, el Principado de Asturias quedó bajo la influencia de una depresión aislada en niveles altos (DANA)”. Sin embargo, a mi juicio, en virtud de los principios de carga, proximidad y facilidad probatorias, pesaba sobre la Administración la carga de probar esta pluviosidad intensa para esgrimirla como eximente próxima a la fuerza mayor, lo que no existe en el expediente más allá de su genérica invocación.

5. En el caso examinado, en mi opinión, reviste especial relevancia para medir el estándar de funcionamiento de los servicios de mantenimiento y conservación viaria en términos de seguridad para quienes circulan por la vía el alto índice de siniestralidad de la AS-15 en el tramo de carretera donde tiene lugar el accidente. Si éste ocurrió el 27 de noviembre de 2021 en el p. k. 3,600 de dicha carretera, el informe de accidentalidad recabado por el propio servicio durante los dos años previos en el tramo comprendido entre los p. k. 29,600 y 33,600 documenta seis accidentes (incluido el examinado), todos

los cuales se asocian a “obstáculos en la calzada” o “estado o condición de la vía”, sin perjuicio de la concurrencia en alguno de ellos de otros factores.

La notoria siniestralidad de esta vía, objeto de reiteradas quejas por parte de los vecinos de los concejos próximos, ha sido advertida también por los órganos jurisdiccionales de nuestra Comunidad Autónoma hasta el punto de que el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias, ante un supuesto análogo de responsabilidad patrimonial por desprendimiento de rocas en la misma vía AS-15, ha señalado que “no se escapa, y resulta notorio que los Juzgados de Oviedo ya han analizado y resuelto varios recursos referentes a reclamaciones de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Infraestructuras, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente como consecuencia de siniestros en esa misma carretera, y por idéntica causa. Así, entre otras, las Sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 6 de Oviedo de 10 de octubre de 2019 (...) y 30 de julio de 2019 (...); del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo N.º 4 de 13 de septiembre de 2019 (...); de lo Contencioso-Administrativo N.º 3 de Oviedo de 30 de julio de 2019 (...); de lo Contencioso-Administrativo N.º 5 de 29 de julio de 2019” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 26 de marzo de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:1076-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª). En estas condiciones, entiendo que no cabe admitir que el desprendimiento producido fuera “imprevisible” pues los antecedentes de siniestralidad por esta misma causa eran sobradamente conocidos.

6. Acreditada la alta siniestralidad de la vía por desprendimiento de rocas y descartada, por insuficiente prueba, la concurrencia de un supuesto de fuerza mayor, procede examinar la diligencia de la Administración en el cumplimiento de su deber de mantenimiento y conservación de la vía en orden a preservar unas condiciones ordinarias de seguridad en la circulación. En este punto no puede obviarse el informe estadístico instruido por los agentes de la Guardia Civil con ocasión del siniestro vial y a instancias del Juzgado de Instrucción de Tineo, en el que se identifica como causa del mismo -apartado

f)- (folio 90) “desprendimiento fortuito de un argayo de gran magnitud, que cae sobre la calzada, en un tramo que no está afectado por señal de desprendimientos y que carece de los debidos sistemas de protección para retenerlos”. Debe advertirse que el informe apunta a una causación fortuita del argayo (sin asociarla a un fenómeno extraordinario de lluvias o altura del talud), a una falta de señalización del tramo de carretera afectado con la señal de desprendimientos y a una ausencia de los “debidos” sistemas de protección para retenerlos, lo que puede asociarse con la insuficiencia del único existente, una malla metálica de contención acaso idónea para retener desprendimientos de piedras más pequeños pero notoriamente insuficiente para el que se produjo el día del accidente y otros análogos donde las rocas y piedras acabaron, en todo caso, en la calzada provocando diversos accidentes. No se acreditan tampoco estudios ni inspecciones técnicas que hubieran permitido conocer las probabilidades de desprendimientos y su tipología, ni el examen de los acaecidos con anterioridad al siniestro objeto de esta reclamación a fin de evitar su reiteración, ni análisis o proyectos encaminados a incrementar la estabilidad del talud en esta vía.

7. Mención especial merece el análisis de la señalización de la vía con la señal P-26 de riesgo de desprendimientos. En el atestado instruido por la Guardia Civil, tras referir otras señalizaciones existentes en la vía cuyas características se describen con particular detalle, se advierte expresamente que el desprendimiento se produce “en un tramo que no está afectado por señal de desprendimientos”. Frente a ello, el informe del Servicio responsable afirma categóricamente que dicha señal sí existía en el momento en que se produce el siniestro. Sin embargo, arroja dudas al respecto el hecho de que el informe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras acote su opinión, en la respuesta al tipo de señalización existente en la vía, a la “señalización en el p. k. solicitado a día de la fecha del propio informe”, habiéndose evacuado este el día 2 de marzo de 2023 (folio 131). También sorprende que el informe suscrito por el Capataz del Negociado de la Zona

Occidental I señale que “donde se produjo el accidente se encuentra señalizado mediante señales P-26”, sin referir si dicha señalización ya se encontraba en el momento y lugar de producirse aquel. Ante esta disparidad de criterios no puede obviarse, de una parte, el valor superior del informe evacuado por la Guardia Civil por tratarse de verdaderos peritos en la materia y, de otra, que aun existiendo la señal P-26 en el tramo del accidente este ocurre por la noche, en una carretera sin luz natural ni artificial en ese instante y en la que es conocida la alta siniestralidad por desprendimiento de piedras, por lo que, como han señalado los Tribunales con referencia a esta misma vía, ni siquiera la señalización de la carretera sería causa suficiente para exonerar de responsabilidad patrimonial a la Administración (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 26 de marzo de 2021 -ECLI:ES:TSJAS:2021:1076-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª).

8. Tampoco ha acreditado la Administración la imposibilidad de adoptar medidas de protección adicionales, más allá de una referencia genérica a que hacerlo en muchas carreteras de Asturias como consecuencia de nuestra orografía sería complejo e inviable por su coste económico. Sin embargo, tal explicación decae desde el momento en que, acaecido este argayo de especial magnitud, en la referida carretera se han acometido diversas obras en el talud y se han adoptado medidas de contención reforzando así su estabilidad. Ciertamente no es razonable la pretensión de extender una protección general de toda zona montañosa con malla, red o similar, pero no puede obviarse que, dada la notoria siniestralidad de la vía por el frecuente desprendimiento de rocas y piedras que han provocado diversos accidentes, unido a la ausencia de señalización del riesgo y a la falta de una vigilancia más constante de la carretera, los deberes que incumben a la Administración en orden a preservar las condiciones de seguridad de la vía han sido insuficientes. Es notorio que existen diferentes medios técnicos para asegurar la estabilidad de los taludes adyacentes a las carreteras, tales como viseras, escolleras o voladuras, sin

perjuicio de otros sistemas naturales de protección cuya colocación podría haberse examinado previos los informes, estudios y análisis procedentes. Por ello, estimo que concurre la responsabilidad patrimonial de la Administración en tanto que, atendidas las circunstancias concurrentes, y en particular la alta siniestralidad de la vía por desprendimientos de piedras y rocas de diferente tamaño e intensidad, tenía el deber jurídico de haber adoptado otras medidas complementarias de protección y seguridad. La relación de causalidad entre el daño ocasionado y el funcionamiento de los servicios públicos deriva aquí de la omisión de la diligencia debida en cumplimiento de la normativa de tráfico y de carreteras antes citada en orden a preservar la seguridad de la circulación vial. La Administración era conocedora de la realidad de los desprendimientos frecuentes de rocas en la vía, de las características del talud adyacente (altura e inestabilidad), del riesgo que comportaba la circulación en esa vía y de la insuficiencia de una malla metálica para retener otros derrumbes en percances previos.

9. Con todo, en el caso examinado considero que no puede afirmarse una total inactividad de la Administración titular de la vía con relación a su deber de conservación y mantenimiento de la misma a fin de mantenerla libre de obstáculos en garantía de la seguridad de tráfico pues, dejando aparte la dudosa señalización de la carretera y la falta de recorrido de vigilancia el día del siniestro y el anterior a pesar de las lluvias acaecidas y la frecuencia de desprendimientos, existía una malla metálica de seguridad. Lo que aprecio es una insuficiencia de medidas de protección adecuadas a la alta y conocida siniestralidad de la vía. La sola existencia de una malla metálica ha resultado una medida insuficiente para retener este y otros desprendimientos de rocas en el mismo tramo de la carretera, pero no puede obviarse aquí la notoria magnitud (en número y tamaño) de las rocas desprendidas en el caso examinado, como así lo aprecia el informe de la Guardia Civil. Por ello considero que solamente en un porcentaje próximo al 70 por 100 es imputable la responsabilidad a la Administración pues, dada la entidad del desprendimiento,

la adopción de mayores medidas de seguridad suficientes para retenerlo, así como la acreditación mediante estudios o análisis previos tendentes a reforzar la estabilidad del talud, previsiblemente hubieran resultado desproporcionados dentro de unos estándares razonables de conservación y mantenimiento viarios y probablemente no hubieran evitado en su totalidad los daños producidos. En esta proporción estimo que debiera apreciarse la reclamación formulada por la compañía aseguradora del vehículo, previa acreditación del abono del importe satisfecho.”

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

LA PRESIDENTA,