



ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 8 de enero de 2002, D. J. R. R. presenta en el Registro de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (actualmente, Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes), reclamación de responsabilidad patrimonial en solicitud de una indemnización de 294,74 euros, por los daños sufridos en su vehículo, Audi A-4, matrícula X, el día 2 de enero de 2002, sobre las 23,30 horas, cuando circulando por la Carretera C-330, de Archivel a Caravaca, a la altura del punto kilométrico 67, se vio sorprendido por la caída de una piedra procedente de la parte derecha de la vía. Según el reclamante, la roca se desprendió como consecuencia de las lluvias, no pudiendo esquivarla, debido a su proximidad al punto de la caída, a la existencia de vehículos que venían en sentido contrario y a la imposibilidad de frenar bruscamente para evitar la colisión de los vehículos que le seguían.

Acompaña la reclamación de factura expedida por taller de reparaciones por importe coincidente con la indemnización pretendida.

SEGUNDO.- Recibida la reclamación por la Dirección General de Carreteras, ésta la remite a la unidad competente para su tramitación, acompañándola de informe del Ingeniero Coordinador de Conservación de los Sectores Alcantarilla-Caravaca, quien manifiesta que *"en relación con el asunto de referencia, le comunico que previa información del Inspector de Carreteras y visitando el lugar de los hechos, se ha comprobado la veracidad de lo expuesto por el citado afectado en el escrito que se acompaña, por lo que estimamos procede abonar los gastos ocasionados"*.

TERCERO.- Con fecha 14 de marzo de 2002, la instructora del procedimiento efectúa las siguientes actuaciones:

- a) Solicita informe de la Dirección General de Carreteras, complementario del inicialmente emitido. Esta solicitud será posteriormente reiterada, de manera infructuosa, los días 9 de enero y 26 de marzo de 2003, y 18 de marzo de 2004.
- b) Solicita al Centro Meteorológico Territorial de Murcia el parte meteorológico correspondiente al día de los hechos y a los anteriores más próximos.

Este informe no será aportado al procedimiento, tras ser informada la instructora de que la Administración regional debía abonar la tasa por la prestación del servicio requerido.

- c) Dirige al reclamante la preceptiva comunicación prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), con indicación de la suspensión del plazo para resolver y notificar el procedimiento iniciado, como consecuencia de haber solicitado el informe de la Dirección General de Carreteras, que califica como determinante para la resolución, en los términos del artículo 42.5, letra c) LPAC.

En el mismo oficio requiere al reclamante para que mejore su solicitud, al amparo del artículo 71 LPAC, mediante la aportación de la siguiente documentación: DNI; permiso de conducción; permiso de circulación y tarjeta de inspección técnica del vehículo; contrato de seguro y declaración jurada de no haber recibido indemnización alguna como consecuencia del accidente en que basa su reclamación. Todo ello con advertencia expresa de tenerle por

desistido si desoye el requerimiento efectuado.

CUARTO.- El 3 de junio de 2002 el interesado aporta la documentación requerida, si bien la póliza de seguro no se corresponde con la que estaba en vigor en el momento del accidente.

QUINTO.- El 14 de diciembre de 2004 se notifica al interesado la apertura del trámite de audiencia.

SEXTO.- El 22 de marzo de 2005 se solicita al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras informe sobre la valoración de los daños alegados, solicitud que será reiterada el 12 de abril. El informe, emitido el 13 de mayo de 2005, considera la extensión de los daños coherente con la forma de producirse el accidente, y su valoración adecuada a los precios de mercado.

SÉPTIMO.- El 2 de noviembre de 2005, la instructora notifica al reclamante la apertura de un período de prueba, con requerimiento expreso para que aporte el recibo acreditativo de la prima del seguro correspondiente a la fecha en la que tuvo lugar el accidente, ya que el inicialmente traído al expediente es de fecha posterior a aquél. Asimismo le solicita que indique si, con motivo del accidente, recibió por parte de la compañía de seguros el abono de la cantidad correspondiente al seguro contratado (seguro a todo riesgo con franquicia). Al no recibir contestación por el interesado, reitera el citado requerimiento el 15 de febrero de 2006.

OCTAVO.- Contesta el interesado el 1 de marzo de 2006 mediante escrito, donde manifiesta su frustración y hartazgo tras más de cuatro años de tramitación del procedimiento.

Ese mismo día se persona el interesado en la Sección de Responsabilidad Patrimonial aportando la documentación que se le había requerido. Al ser informado de la intención de la instructora de abrir un nuevo trámite de audiencia para poner de manifiesto el procedimiento y posibilitar la presentación de nuevas alegaciones, el reclamante solicita que se le ponga de manifiesto el expediente en el mismo acto, expresando su deseo de no efectuar más alegaciones en el trámite de audiencia que se entiende efectuado en ese mismo acto.

NOVENO.- Con fecha 7 de marzo de 2006, se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento (por omisión) de los servicios públicos de conservación y mantenimiento de carreteras y los daños sufridos por el vehículo del interesado.

DÉCIMO.- Advertido error en el número de cuenta donde el interesado solicita que se efectúe el abono de la indemnización, se dicta nueva propuesta de resolución, ésta de fecha 23 de marzo de 2006.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remitió el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Órgano Consultivo el pasado 31 de marzo de 2006.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Este Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Plazo, legitimación y procedimiento.

La reclamación ha sido interpuesta por quien goza de legitimación activa para ello, en tanto que

el reclamante sufre un perjuicio patrimonial (desperfectos en su vehículo) como consecuencia del percance, lo que le confiere la condición de interesado (artículos 31.1 y 139.1 LPAC, y artículo 4.1 RRP), viniendo pues legitimado para reclamar la indemnización de aquellos daños. En cuanto a la legitimación pasiva corresponde a la Administración regional, a través de la Consejería consultante, en virtud de su condición de titular de la vía a cuyas defectuosas condiciones de conservación se imputa el daño. La titularidad de la carretera es afirmada de manera expresa en la propuesta de resolución.

La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 4.2 RRP.

Respecto de la instrucción del procedimiento han de ser destacados los siguientes extremos:

1. El tiempo invertido en la tramitación de la reclamación ha superado no ya los límites reglamentarios -6 meses prevé como duración máxima para estos procedimientos el artículo 13.3 RRP-, sino incluso los mínimamente razonables, cuando se constata que ya han transcurrido más de cuatro años desde la iniciación del procedimiento. Mal pueden conciliarse tramitaciones como la presente con los principios de impulso de oficio, celeridad, agilidad, eficacia y eficiencia que han de inspirar -incluso por mandato constitucional en el caso de los dos enunciados en último lugar- el proceder de la Administración y de sus agentes. Antes al contrario, la lentitud y la desidia aparecen como los principales criterios rectores del procedimiento.

2. A ello ha contribuido decisivamente la no emisión de los informes técnicos requeridos a la Dirección General de Carreteras, durante los años 2003 y 2004, que no reciben contestación del referido centro directivo.

Dado el carácter preceptivo y determinante de estos informes (artículo 11 RRP), procede significar la incidencia que su omisión ha de tener en el procedimiento cuya propuesta de resolución se somete a consulta. A tal efecto, el tercer apartado del artículo 83 LPAC dispone que, de no emitirse el informe en el plazo señalado, se podrán seguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, salvo cuando éste sea preceptivo y determinante para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos. Ahora bien, en este último supuesto, la interrupción no puede exceder de tres meses -artículo 42.5, letra c) LPAC- y tanto la suspensión como la reanudación del plazo deben ser comunicadas a los interesados. En el supuesto sometido a consulta, cuando la instructora solicita por primera vez el informe técnico de la Dirección General de Carreteras, acertadamente suspende el transcurso del plazo de tramitación y así lo comunica al interesado. Sin embargo ese acierto inicial se torna en desacierto cuando, a pesar de la no emisión del informe solicitado, continúa requiriéndolo durante más de un año.

Debe recordarse aquí que la LPAC ofrece al instructor la posibilidad de continuar la tramitación cuando el informe requerido, aunque preceptivo, no sea determinante -supuesto que cabría identificar con aquél en que el expediente ofrece datos suficientes para resolver aun sin contar con el referido informe-, posibilidad que se convierte en mandato imperativo, ex artículo 42.5, letra c) LPAC, una vez transcurridos los tres meses de suspensión. Lo expuesto confirma lo injustificable de la paralización sufrida por el expediente tras las reiteradas solicitudes de informe, pues la instrucción debía haber continuado la tramitación, sin perjuicio de la responsabilidad en que pudo incurrir el funcionario o autoridad que debió emitir el informe omiso, de conformidad con el mismo artículo 83.3 LPAC. Doctrina similar se contiene en nuestros dictámenes 176/2003 y 137/2004.

Al respecto, cabe recordar que consta en el expediente un informe expedido por la Dirección General de Carreteras al comienzo de la tramitación del procedimiento que, si bien puede ser calificado de extremadamente conciso y breve, en tanto que no alumbra todas las circunstancias que pudieron tener una incidencia causal en el accidente, sí que expresa el

parecer de un técnico (el inspector de carreteras), acerca de la veracidad del relato efectuado por el reclamante.

3. Una vez más es necesario reiterar el inadecuado uso que la instructora realiza del trámite de mejora de la solicitud en orden a requerir al interesado la aportación al expediente de documentos o datos que aquélla considera necesarios para una adecuada resolución de la solicitud. La doctrina de este Consejo Jurídico es sobradamente conocida por la Consejería consultante, pues ha sido expuesta en numerosos Dictámenes evacuados a solicitud suya -por todos, el 75/2003-, cuyos razonamientos al respecto cabe dar aquí por reproducidos.

TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. El nexo causal.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, ya que de lo contrario el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

En el supuesto sometido a consulta, cabe tener por cierto tanto el accidente (pues así se reconoce en el informe inicial del Ingeniero responsable de la conservación de la vía por la que transitaba el interesado), como que de él se derivaron determinados perjuicios a éste de orden material, tal y como acredita mediante la factura de reparación del vehículo de su propiedad. No resulta tan manifiesto, sin embargo, el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño padecido, pues cuando se trata de accidentes de circulación cuya generación se pretende imputar al funcionamiento del servicio público viario, la relación de causalidad surgirá si concurre alguna de estas dos situaciones:

- a) Una inactividad por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico, tal como prescriben los artículos 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y 20 de la Ley 9/1990, de 27 de agosto, de Carreteras de la Región de Murcia.

b) O bien una ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro (artículo 57, Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en adelante TALT).

Por tanto, para poder apreciar la responsabilidad de la Administración en estos casos, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de aquélla en la prevención de situaciones de riesgo primariamente ha de dirigirse a dilucidar si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad o competencia de la Administración, es decir, si la norma la compele a actuar para evitar o minimizar el riesgo en la utilización de las carreteras; pero también, yendo más allá del contenido de las obligaciones que explícita o implícitamente imponen a la Administración competente las normas reguladoras del servicio, habrá de efectuarse una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actividad administrativa, tal como señala el Tribunal Supremo en sentencia de su Sala Tercera, de 7 de octubre de 1997.

En este sentido, la presencia de la piedra en la calzada al parecer fue debida a un desprendimiento de una zona contigua de la carretera, motivado quizás por las lluvias que habían caído en la zona, según refiere el conductor ("*observé caer una piedra de la parte derecha de la citada vía*") y ratifica el Ingeniero Coordinador de Conservación, para quien "*previa información del Inspector de Carreteras y visitando el lugar de los hechos, se ha comprobado la veracidad de lo expuesto por el citado afectado*". No concurriendo ninguna circunstancia especial, pues no se ha probado en el expediente que las condiciones climáticas fueran excepcionales o que el desprendimiento se debiera a cualquier otra causa que pudiera ser calificada como fuerza mayor, debe concluirse que tal desprendimiento ha de imputarse a la falta de previsión o diligencia de quien debía vigilar el mantenimiento y conservación de la carretera, a quien compete también el cuidado de la zona de dominio público contigua a ella, adoptando las medidas pertinentes para evitar desprendimientos, que constituyen hechos previsibles y susceptibles de ser evitados. Por tanto, ha de concluirse la existencia de relación de causalidad entre el daño sufrido y la actuación administrativa.

En términos similares se expresa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia número 917/04, de 8 de octubre, que recoge además la consolidada doctrina del Tribunal Supremo en supuestos similares al presente. Así, en sentencias de 4 de junio de 1994, 3 de junio de 1995 y 30 de septiembre de 1995, el Alto Tribunal mantiene la existencia de un evidente vínculo de causalidad entre la inactividad del servicio público de carreteras al omitir la realización de obras que evitasen la caída de las rocas sobre la calzada de la carretera y el resultado dañoso producido.

También se alinea con esta doctrina el Consejo de Estado (Dictámenes 66, 560 y 757/2000, entre otros) y la Audiencia Nacional en numerosos pronunciamientos, por todas, sentencias de 20 de mayo y 17 de marzo de 2005.

Acreditado el daño; alcanzada la convicción acerca de la existencia de nexo causal entre aquél y la omisión del deber de mantenimiento y conservación que a la Administración regional incumbía sobre la carretera en la que se produce el accidente, en orden a mantenerla en las adecuadas condiciones de transitabilidad; y resultando evidente la inexistencia de un deber jurídico para el interesado de soportar el daño, producido cuando circula por una carretera de titularidad pública, en la confianza de que ésta cumple con las condiciones de uso y seguridad exigibles, no cabe sino declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración regional.

CUARTA.- Cuantía de la indemnización.

Declarada la responsabilidad patrimonial, solamente resta por determinar su alcance mediante la fijación de la cuantía indemnizatoria. Por la Administración no se ha discutido la cantidad reclamada, la cual además ha sido suficientemente acreditada por el reclamante mediante la aportación de la factura de reparación del vehículo, cuyo importe el Parque de Maquinaria ha considerado adecuado a los daños sufridos. Por ello, la indemnización deberá ser coincidente con la cantidad reclamada, convenientemente actualizada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 LPAC.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se informa favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación al apreciar la concurrencia de los requisitos a los que la Ley anuda la generación de responsabilidad patrimonial.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización habrá de computarse de conformidad con la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

