



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **282/2012**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de noviembre de 2012, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 28 de junio de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, en nombre y representación de la mercantil "--", como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **208/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 12 de abril de 2010, x presenta, en representación de la mercantil "--", una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración regional por los daños sufridos por un vehículo propiedad de la empresa, como consecuencia de las inundaciones habidas en el Municipio de Cartagena el 28 de septiembre de 2009.

Relata la interesada que cuando circulaba por la carretera RM E-17 en dirección a Tallante, a la altura del kilómetro 1,200, se vio *"atrapada en la rambla que pasa por la carretera debido a la intensidad de lluvia y el caudal abundante de agua que bajaba por la misma, arrastrando mi vehículo rambla abajo y destrozándolo"*. El vehículo fue declarado *"siniestro total"*.

Afirma que se pusieron en contacto con el servicio de emergencias 112, pero que no les respondió hasta dos horas más tarde. Cuando, transcurridas varias horas, consiguieron localizar el coche por sus propios medios, llamaron a una grúa para rescatarlo. Los hechos fueron denunciados ante la Guardia Civil de Fuente Álamo el 1 de octubre de 2009.

Apunta la reclamante que circulaba prudentemente y que la vía no se encontraba señalizada o balizada, de forma que prohibiera el paso por la rambla -como se había hecho en otros tramos de carreteras próximas-, por lo que fueron sorprendidos por la tromba de agua que bajaba por aquélla. Se afirma, asimismo, que en el momento del accidente, ya llevaba lloviendo varias horas.

Se acompaña la reclamación de los siguientes documentos: a) denuncia presentada ante la Guardia Civil el 1 de octubre de 2009, cuyo relato de hechos coincide con el efectuado en sede administrativa; b) presupuesto de

reparación de daños, por importe de 2.442,90 euros: y c) permiso de circulación del vehículo, donde consta la empresa reclamante como su propietaria.

SEGUNDO.- Por la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial, actuando en calidad de instructora, se comunica a la interesada la información prescrita por 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) y se le requiere para que "subsane y mejore la solicitud", mediante la presentación de copia compulsada de diversa documentación y la cuantificación del daño por el que se reclama. Asimismo, se conmina a la solicitante a acreditar la representación que dice ostentar de la mercantil propietaria del vehículo accidentado.

Todo lo cual será cumplimentado por quien presentó la reclamación, que afirma ser Administradora Única de la sociedad. Entre la documentación presentada consta el abono, a fecha 1 de diciembre de 2009, de 2.450 euros por el Consorcio de Compensación de Seguros, por un siniestro ocurrido el 28 de septiembre anterior.

La cuantía que se solicita en la reclamación es de 2.442,90 euros, cantidad a la que asciende el presupuesto de reparación aportado junto a la solicitud inicial.

TERCERO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras se evacua el 28 de junio de 2010. De acuerdo con su contenido, la carretera en la que se afirma haberse producido el accidente -del que no se tiene constancia hasta días más tarde, tras comunicarlo la propia reclamante al Servicio de Conservación-, es de titularidad regional. Las lluvias torrenciales que cayeron el día del accidente podrían calificarse como fuerza mayor. En el tramo de carretera en cuestión no se han realizado actuaciones como consecuencia del evento lesivo ni existe señalización relacionada con el mismo.

CUARTO.- Solicitado informe a la Agencia Estatal de Meteorología acerca de las precipitaciones caídas en la zona y fecha del siniestro, se informa que en las tres estaciones meteorológicas con distribución horaria de la precipitación más próximas al lugar del accidente -todas ellas en un radio de entre 9 (Fuente Álamo) y 17 (Cartagena Ciudad) kilómetros de distancia-, la precipitación acumulada durante los días 27 y 28 de septiembre de 2009 oscila entre 144,6 y 169,8 litros por metro cuadrado. Se indica, asimismo, que *"analizada la serie de precipitaciones diarias de las estaciones meteorológicas consideradas y contabilizando la precipitación acumulada en dos días consecutivos, se obtiene que el episodio del día 27 y 28 de septiembre de 2009, es el más alto en las series de Mazarrón (9 años) y Cartagena (22 años), y el segundo más alto en Fuente Álamo en 78 años, siendo sólo superado en esta última estación en el año 1946, con un valor de 181,7 litros por metro cuadrado"*.

QUINTO.- A requerimiento de la instrucción, el Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras emite informe que cuantifica el valor venal del vehículo siniestrado en 3.150 euros y considera que no deberían haberse visto afectados por el tipo de siniestro tres conceptos (caudalímetro, kit de distribución y bomba de agua) incluidos en el presupuesto de reparación presentado por la interesada.

SEXTO.- Conferido trámite de audiencia a la reclamante, no consta que hiciera uso del mismo.

SÉPTIMO.- El 12 de junio de 2012, el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la

reclamación, al considerar que concurre en el siniestro fuerza mayor, circunstancia exonerante de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

En tal estado de tramitación y una vez unidos los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remitió el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 28 de junio de 2012.

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.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamación ha sido interpuesta por quien goza de legitimación activa para ello, la mercantil reclamante, toda vez que es la propietaria del vehículo, que ha sufrido un perjuicio patrimonial 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.

Debe advertirse, no obstante, que la representación con la que dice actuar quien presenta la reclamación en nombre de la empresa no ha quedado debidamente acreditada, pues no puede considerarse suficiente a tal efecto la certificación -expedida por ella misma y en la que se autoidentifica como Administradora única-, de la modificación de los estatutos sociales en los que se otorga la representación de la Sociedad a un Administrador único, cuando no consta el acuerdo de designación de la persona física que ha de desempeñar tal cargo.

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 carretera E-17, según reconoce el informe de la Dirección General de Carreteras, a cuyas defectuosas condiciones de señalización se imputa el daño.

II. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en los artículos 142.5 LPAC y 4.2 RRP, toda vez que, acaecido el siniestro el 28 de septiembre de 2009, aquélla se presentó el 12 de abril de 2010.

III. De conformidad con las normas reguladoras de este tipo de procedimientos, no se aprecian carencias formales esenciales, toda vez que consta que se han solicitado los informes preceptivos y se ha conferido trámite de audiencia a la interesada.

Del mismo modo, han de reiterarse a la Consejería consultante las advertencias ya efectuadas en anteriores dictámenes acerca de la incorrecta práctica consistente en requerir al interesado para que "subsane y mejore" la solicitud, con indicación de los documentos que ha de aportar al procedimiento pero sin particularizar cuál de ellos se recaba como preceptivo y cuál con otro carácter, lo que adquiere relevancia dados los diferentes efectos que el ordenamiento jurídico anuda a la desatención de uno y otro requerimiento. Ha de evitarse, además, exigir al interesado que aporte documentación ya obrante en el expediente.

TERCERA.- Los elementos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 139 y siguientes LPAC, la concurrencia de los siguientes presupuestos:

- 1) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- 2) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley.
- 3) La imputabilidad de la Administración frente a la actividad dañosa.
- 4) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.
- 5) Ausencia de fuerza mayor.

En relación con las reclamaciones por responsabilidad patrimonial, la doctrina del Consejo de Estado pone de manifiesto que *"la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos "necessitas probandi incumbit ei qui agit" y "onus probandi incumbit actori" y con el art. 217 de la LEC (entre otros muchos, los Dictámenes números 968/2002, 62/2003 y 2396/2003).*

También este Consejo Jurídico ha venido destacando que la carga probatoria incumbe a los reclamantes respecto

a la acreditación de tales circunstancias (entre otros, Dictámenes números 107/2003, 28/2004 y 85/2004).

En el supuesto sometido a consulta, no se aprecia prueba suficiente de los hechos alegados por la parte reclamante, ni de la realidad y certeza del hecho lesivo supuestamente causante del daño, ni de su eventual conexión causal con el funcionamiento del servicio público. Estos extremos sólo encuentran justificación en la afirmación de la parte solicitante, lo que no es bastante para tenerlos por ciertos.

En efecto, la Dirección General de Carreteras informa que únicamente tuvo conocimiento del siniestro al que se imputan los daños días después de la fecha en que la reclamante afirma que se produjo y por comunicación expresa de aquélla. Del mismo modo, la intervención de la Guardia Civil se produce cuatro días después del accidente y se limita a recibir la denuncia de la interesada, sin que conste siquiera que se desplazara al lugar de los hechos. Tampoco aporta la interesada documentación acreditativa de la retirada del vehículo por la grúa (factura o testimonio del conductor), que permitiera ubicar el lugar donde acabó el coche tras ser arrastrado.

Es cierto que al folio 24 del expediente consta una comunicación del pago efectuado por el Consorcio de Compensación de Seguros a la empresa recurrente de una cantidad de 2.450 euros, por un siniestro ocurrido el 28 de septiembre de 2009, pero de dicho documento no puede extraerse que el siniestro sea el mismo por el que ahora se reclama ante la Administración regional, ya que no consta qué riesgo es el que da lugar al pago, qué bien es el dañado, etc.

Este Consejo Jurídico ha tenido ocasión de pronunciarse sobre asuntos similares al presente, en los que no existió atestado policial del accidente que acreditase la existencia de las circunstancias de la vía alegadas por los interesados (Dictámenes nº 212/2002 y 137/2003) o en los que, constando tales circunstancias, no existían elementos de juicio suficientes para considerar acreditada la relación de causalidad entre su existencia y los daños por los que se reclamaba indemnización (Dictámenes nº 99 y 128/2004).

Como señalamos en el Dictamen nº 148/2004, de 13 de diciembre, *"en la línea de lo expresado en los citados Dictámenes, hay que insistir ahora en que la realización del atestado resulta esencial no ya sólo para que pueda acreditarse que el reclamante circulaba por el lugar en cuestión el día y hora que manifiesta (sin mayor apoyatura que su testimonio), sino que la presencia policial poco tiempo después del accidente permite un examen de las circunstancias concurrentes en el presunto accidente que resulta trascendental para el enjuiciamiento de pretensiones como la presente. En este sentido, resulta evidente que, en el estado actual de facilidad de las comunicaciones, no puede aceptarse que el deber del afectado de comunicar en tal momento el siniestro (para lo que existen, incluso, números telefónicos de coordinación de emergencias) constituya un deber excesivo, antes al contrario, se estima que es una carga para el que pretenda, luego, deducir una pretensión indemnizatoria como la del caso. Frente a ello, y como indicamos en el Dictamen 212/2002, si el interesado, por la escasa relevancia de los daños, opta por no avisar a la Guardia Civil para que constate en dicho momento el accidente, deberán concurrir otras circunstancias de muy especial consistencia que lleven a la convicción de la ocurrencia del accidente tal y como lo relata el reclamante, y que aquél es causa eficiente de los daños por los que reclama, sin que, en el caso que nos ocupa, las circunstancias alegadas por el mismo sean indicios lo suficientemente concluyentes para tener por cumplidamente acreditados los hechos en que basa su pretensión"*.

Al respecto, afirma la reclamante que llamó al Servicio de Emergencias 112, pero que éste no se puso en contacto con ella hasta dos horas más tarde, cuando ya nada se podía hacer para rescatar el vehículo, de donde se infiere que en ese momento rechazó la ayuda que se le ofrecía, lo que impide contrastar las afirmaciones de la interesada acerca de las circunstancias del accidente.

En consecuencia, no puede considerarse acreditado el evento lesivo con las circunstancias alegadas por la interesada para pretender imputar el daño al funcionamiento del servicio público de carreteras, por lo que procede desestimar la reclamación.

CUARTA.- De la invocación de fuerza mayor como circunstancia exonerante de la responsabilidad patrimonial.

Para la propuesta de resolución, el caudal que, según la interesada, atrapó a su vehículo vino motivado por las lluvias torrenciales habidas en la zona y fecha del accidente, cuya intensidad permite considerarlas como una circunstancia de fuerza mayor que exoneraría de toda responsabilidad a la Administración.

La concepción técnica de la fuerza mayor exige dos notas fundamentales cuales son: a) *"una causa extraña exterior al objeto dañado y a sus riesgos propios, imprevisible en su producción y absolutamente irresistible e inevitable aun en el supuesto de que hubiera podido ser prevista"* (STS de 11 julio 1995); y b) la prueba de su concurrencia incumbe a la Administración, pues tal carga recae sobre ella cuanto por tal razón pretende exonerarse de su responsabilidad patrimonial (STS de 30 septiembre 1995).

Como recuerda el Consejo de Estado en Dictamen 1022/2003, *"la fuerza mayor como causa excluyente y dispensadora de la responsabilidad administrativa se caracteriza por ser "un acontecimiento imprevisible o que, en el caso de ser previsto, es de todo punto inevitable, debiendo conectarse esa falta de previsión con la naturaleza y alcance del servicio público a cuyo funcionamiento se atribuyen los daños causados" (Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1994). Uno de los supuestos más frecuentes de fuerza mayor son los supuestos de fenómenos meteorológicos de carácter excepcional o extraordinario, como las lluvias torrenciales (Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de marzo de 1992)"*.

A la luz de dicha doctrina, cabe hacer las siguientes precisiones:

1. La Administración pretende acreditar la concurrencia de fuerza mayor mediante un informe de la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) relativo a la intensidad y volumen de la precipitación caída en la fecha del accidente, para lo cual solicita al citado organismo que indique las precipitaciones acaecidas los días 27 y 28 de septiembre de 2009 en la zona y si las mismas se consideran normales o, por el contrario, exceden de lo previsible.

De conformidad con lo solicitado, la AEMET informa acerca del volumen acumulado de precipitación (entre 144 y 169 litros por metro cuadrado) desde las cero horas del 27 de septiembre a las 24 horas del día 28, abarcando un período de 48 horas. Del mismo modo, afirma que los volúmenes de precipitación constituyen los máximos históricos en dos de las estaciones consultadas (en períodos de 9 y 22 años, respectivamente) y el segundo mayor registro desde 1946 en la que tiene una serie histórica más prolongada.

2. Al solicitarse los datos pluviométricos por referencia a un período tan amplio (48 horas), queda acreditado un volumen de precipitación muy importante y que, sin duda, puede calificarse de extraordinario, pero no alumbran

acerca de la intensidad puntual, en los momentos inmediatamente anteriores a las 10 de la mañana del 28 de septiembre, y que pudieron generar la "*tromba de agua*" que sorprendió a la conductora del vehículo.

Y es que, como recuerda la STSJ Cataluña, de 21 de junio de 2007, la calificación de una precipitación está en función del periodo en que la misma se registra, de tal manera que sólo cuando un importante volumen de agua cae en un corto periodo de tiempo podría calificarse como torrencial, concepto éste que, por su carácter extraordinario, excepcional e irresistible, podría tener cabida en el ámbito de la fuerza mayor. Sin embargo, tratándose de esta misma precipitación registrada en un espacio de 24 ó 48 horas, se calificaría como muy abundante, pero no llegaría a rellenar el concepto de fuerza mayor. En el presente caso, únicamente tenemos el dato de la precipitación en 24 y 48 horas, por lo que no queda acreditado que la misma se produjera en un espacio temporal menor. De hecho, la intensidad media de la lluvia caída en la zona del accidente en los dos días considerados variaría entre los tres y los tres y medio litros por metro cuadrado y hora, lo que en modo alguno puede calificarse como torrencial.

3. Aunque, a la luz de las series históricas aportadas por la AEMET, el volumen de precipitación acumulado pueda ser considerado como extraordinario, lo cierto es que puesto en relación con el funcionamiento del servicio de carreteras y el concreto título de imputación del daño, faltarían los elementos de imprevisibilidad e inevitabilidad inherentes a la fuerza mayor.

En efecto, la interesada imputa a la Administración que no cortara la carretera o que, al menos, la balizara o señalizara para advertir del peligro. Y es evidente que, si las abundantes precipitaciones llevaban cayendo varias horas antes de la ocurrencia del siniestro (en torno a las 10 de la mañana de 28 de septiembre) y la Administración era conocedora de que la rambla atravesaba a nivel la carretera, pudo y debió prever que la vía podría inundarse y establecer la correspondiente señalización precautoria, previsión que no sería exigible en el caso de una precipitación intensa y repentina que impidiera a la Administración reaccionar a tiempo.

En este sentido, la STS, 3ª, de 19 de abril de 1997, niega que exista inevitabilidad del hecho lesivo y, en consecuencia, fuerza mayor, cuando la Administración dispone de un cierto tiempo para reaccionar y restablecer las condiciones de seguridad de la vía o, al menos, para señalizar el peligro.

Corolario de lo expuesto es que este Consejo Jurídico no considera que haya quedado acreditado en el expediente la concurrencia de fuerza mayor, si bien la falta de prueba, por parte de la reclamante, del hecho lesivo y de las circunstancias a las que imputa el daño y, en consecuencia, del necesario nexo causal entre éste y el funcionamiento del servicio público de carreteras, impiden declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en tanto que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, si bien habría de ajustar su fundamentación jurídica a las consideraciones contenidas

en el presente Dictamen, toda vez que no procede apreciar la concurrencia de fuerza mayor como circunstancia exonerante de responsabilidad.

No obstante, V.E. resolverá.

