



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **26/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 28 de enero de 2013, 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 21 de noviembre de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **419/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 31 de julio de 2007, x, en representación de x, presentó escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial contra la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio solicitando indemnización por los daños causados en el vehículo de ésta con matrícula -- cuando el 23 de septiembre de 2006 circulaba por el desvío provisional de la carretera C-3223, a la altura del polígono industrial de Fortuna, al impactar con una rejilla de desagüe suelta, por no estar debidamente sujetada al hueco del desagüe. Añade que por la tarde acudió a denunciar el hecho ante la Policía Local de Fortuna, que se personó en el lugar y extendió un parte (que adjunta, sin firma) en el que indica que se "observa que una rejilla de hierro se había colado, descolocándose de su lugar, procediendo a señalizar un peligro inminente para los usuarios de la vía". Considera que existió un incumplimiento de los deberes de vigilancia y mantenimiento que legalmente corresponden al titular de la vía, por lo que solicita una indemnización de 633,37 euros, por los daños que se reflejan en la factura que adjunta. Dado que en la zona se ejecutaban obras públicas (construcción de la variante de Fortuna, según afirma), solicita que se emplace como interesada a la empresa adjudicataria de dichas obras, y que se practique prueba testifical de los agentes policiales que se personaron en el lugar de los hechos.

SEGUNDO.- Con fecha 14 de septiembre de 2007 se dicta oficio de requerimiento para la subsanación y mejora de la reclamación, que es cumplimentado mediante escrito presentado el 5 de octubre siguiente, al que adjunta diversa documentación.

TERCERO.- Solicitado el 1 de julio de 2008 un informe a la Policía Local de Fortuna, fue emitido el 18 siguiente, en el que se transcribe el parte de dos policías locales extendido el 23 de septiembre de 2006, que coincide sustancialmente con lo indicado en el que aportó el reclamante.

CUARTO.- Con fecha 16 de marzo de 2009 se solicita informe de la Dirección General de Carreteras, siendo emitido el 25 de junio siguiente por la Sección de Conservación, que, en síntesis, expresa que parece cierto el

accidente, a la vista del parte de la Policía Local de Fortuna, acaecido en el desvío provisional de las obras de la variante de Fortuna, no estando dicha Sección a cargo de tales obras, sino el Servicio de Proyectos y Construcción, indicando, no obstante, que la empresa adjudicataria de dichas obras y responsable de la adecuación de los desvíos alternativos provisionales es "--".

QUINTO.- Con fecha 18 de septiembre de 2009 se solicita informe al Parque de Maquinaria de dicha Dirección General, que lo emitió el 5 de marzo de 2010, en el que, en síntesis, se considera correcta la factura de reparación presentada por la reclamante.

SEXTO.- Con fecha 28 de abril de 2010 se acuerda un trámite de audiencia y vista del expediente para la reclamante, presentando alegaciones el 12 de mayo de 2010, en las que, en síntesis, se ratifica en lo alegado en su escrito inicial, añadiendo que se advierte que no se ha emplazado al contratista eventualmente responsable, lo que, según la doctrina contenida en la STS, Sala 3º, de 30 de marzo de 2009, supone que la Administración entiende tácitamente que, de existir responsabilidad, no corresponde al contratista, sino a ella misma.

SÉPTIMO.- El 8 de junio de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por considerar, en síntesis, que, aunque se prueba el hecho de la existencia de una rejilla mal colocada, no se ha probado que estuviera en tal estado durante el tiempo suficiente como para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración Regional, pues ésta *"no tiene personal suficiente para que en un lapso de tiempo infinitesimal pueda evitar cualquier hecho"* dañoso en las carreteras de su titularidad.

OCTAVO.- Solicitado en su día el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios, fue emitido el 23 de febrero de 2011 (nº 41/11), en el que expresamos lo siguiente:

"En cuanto al procedimiento, debe destacarse que, a partir de lo indicado por la Sección de Conservación de la Dirección General de Carreteras (Antecedente Cuarto), procede solicitar un informe al Servicio de Proyectos y Construcción de dicho centro directivo al objeto de determinar si los daños por los que se reclama indemnización pudieran haber sido consecuencia de la omisión, por parte del contratista de las obras de la variante de Fortuna, de las obligaciones de vigilancia o mantenimiento de la vía que pudiera haber asumido con motivo de tales obras; y, en concreto, para que dicho Servicio informe, a la vista del correspondiente clausulado del contrato, si el adjudicatario de tales obras había asumido deberes de vigilancia o mantenimiento del tramo de vía en el que ocurrió el accidente. Y ello para, en caso afirmativo, emplazarlo como interesado en el presente procedimiento, ya que del mismo podría resultar su responsabilidad por los referidos daños, de conformidad con lo establecido en el artículo 97 del RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, vigente en la fecha de los hechos, en concordancia con los artículos 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 1.3 RRP. Dichas actuaciones no se han realizado a pesar del dilatado tiempo empleado en la tramitación del procedimiento.

Así pues, en el caso de que, conforme con lo que resulte del indicado informe que debe solicitarse, pudiera establecerse la responsabilidad del contratista por los daños en cuestión, procederá su emplazamiento (no así si del citado informe resultara una total falta de conexión entre las obligaciones contractuales del adjudicatario y los daños reclamados); y, en todo caso, al existir un nuevo informe en el expediente, deberá acordarse un nuevo trámite de audiencia y vista de éste para los interesados, tras lo cual deberá formularse una nueva propuesta de resolución, que deberá ser remitida a este Consejo Jurídico para su preceptivo Dictamen sobre el fondo del

asunto. Los trámites que, conforme con lo anterior, sea procedente acordar, deberán realizarse a la mayor brevedad, vista la duración del procedimiento."

NOVENO.- Solicitado a la Dirección General de Carreteras el informe indicado en el citado Dictamen, fue emitido el 20 de marzo de 2012 por el Jefe de Servicio de Proyectos y Construcción, en el que, en síntesis, expresa que la referida UTE fue adjudicataria de la ejecución de las obras de nuevo trazado de la carretera C-3223 a su paso por Fortuna.

DÉCIMO.- Otorgado trámite de audiencia a la reclamante, reitera las alegaciones contenidas en su escrito inicial, añadiendo, por un lado, que el referido informe no parece concluyente sobre la responsabilidad de la vigilancia en el tramo de vía en el que ocurrió el accidente; y, por otro, y en todo caso, que la rejilla que, según el informe de la Policía Local, se encontraba suelta en dicho tramo y que provocó los daños, es un elemento de la carretera que normalmente se encuentra sujeto a la misma por tornillos y anclajes, y que es responsabilidad de los servicios de vigilancia de la misma velar por su correcto estado.

UNDÉCIMO.- Notificado asimismo un trámite de audiencia y vista del expediente a la referida UTE, el 13 de julio de 2012 un representante de una de las empresas integrantes en su día de dicha UTE, "--", comparece para tomar vista del expediente.

DUODÉCIMO.- El 24 de julio de 2012, un representante de la citada empresa presenta escrito en el que, en síntesis, expresa lo siguiente: a) que la UTE de referencia fue disuelta y liquidada mediante escritura de 14 de diciembre de 2011 (en la que consta que, internamente, las responsabilidades y pagos pendientes originados por las obras de referencia se repartirían al 50%); b) que, como consta acreditado en el expediente, a la vista del croquis que adjunta, así como del antes reseñado informe de la Dirección General de Carreteras, dicha UTE no era la encargada de la vigilancia del desvío provisional de la carretera en cuestión, siendo sólo la adjudicataria de la ejecución del nuevo trazado; y c) que, en todo caso, su eventual responsabilidad estaría prescrita, pues ha tenido conocimiento de la reclamación más de seis años después de que se presentara ante la Administración. Por todo ello, considera que no puede imputársele ninguna responsabilidad por los hechos en cuestión.

DECIMOTERCERO.- El 19 de octubre de 2012 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar que se ha acreditado que la causa de los daños al vehículo de fue un elemento integrante de la vía (una rejilla de desagüe) que estaba fuera de su correcta posición, siendo especialmente exigente el deber de mantenimiento de estos elementos propios de la vía, y constando que la UTE en cuestión no estaba encargada de realizar ninguna actividad en el tramo de desvío provisional en que se produjo el accidente, sino sólo en el del nuevo trazado.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, concurriendo con ello el supuesto previsto en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en concordancia con el artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento de la reclamación.

I. La reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, en cuanto titular del vehículo por cuya reparación de daños se reclama indemnización.

Tales daños son imputados y reclamados a la Administración regional por su deficiente actuación en materia de conservación y vigilancia de una vía pública de su titularidad, por lo que aquélla está legitimada pasivamente para resolver la reclamación.

II. Ésta ha de considerarse formulada dentro del plazo de un año establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), si se parte de la fecha de ocurrencia del accidente y de la presentación de la reclamación.

III. En cuanto al procedimiento tramitado, no han de realizarse objeciones sustanciales una vez cumplimentado lo indicado en nuestro previo Dictamen nº. 41/2011.

TERCERA.- Consideraciones generales sobre la responsabilidad patrimonial administrativa y su aplicación en materia de servicios públicos de mantenimiento y conservación de carreteras.

I. De acuerdo con lo previsto en los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos, para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- Que exista una relación causal jurídicamente adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos.

- Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otra parte, 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.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que su existencia puede derivar, esencialmente, de dos circunstancias:

- 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 26 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, 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).

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. Y, como hemos señalado en diversos Dictámenes, es doctrina reiterada que el deber de vigilancia viaria no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, entre lo que no se encuentra una vigilancia tan intensa que, sin mediar lapso de tiempo no instantáneo o inmediato, cuide de que el tráfico de la calzada esté en todo caso libre y expedito para la circulación, existiendo ciertos riesgos inherentes a la utilización de las vías públicas cuya materialización ha de ser asumida por el propio usuario, que en este punto tiene el deber jurídico de soportar los correspondientes daños, sin perjuicio de la posible responsabilidad de terceros, sean o no identificados.

CUARTA.- Relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización. Existencia.

En el presente caso, se imputa la producción de unos daños, cuya existencia y valoración no se cuestiona, al anormal funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras regionales, por la existencia de un elemento propio de la carretera (una rejilla de desagüe) que se encontraba fuera de su correcto lugar, y que provocó los referidos daños.

A este respecto, debe coincidir con la propuesta de resolución en el sentido de que el deber de vigilancia sobre el correcto estado de tales elementos de la vía es especialmente exigente para la Administración, o, en su caso, para el contratista encargado de tal tarea, bien por realizarse obras en la vía o por cualquier otro motivo. De la instrucción adicional realizada se llega a la conclusión de que no existía un contratista que hubiera asumido tal obligación en el tramo de desvío provisional en el que ocurrió el accidente, por lo que la responsabilidad ha de ser declarada en exclusiva respecto de la Administración regional, por el importe de la indemnización reclamada, más su actualización conforme a lo establecido en el artículo 141.3 LPAC.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Existe la adecuada relación de causalidad, entre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y mantenimiento de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización, para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, en la cuantía reclamada, por las razones expresadas en las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen.

SEGUNDA.- En consecuencia, la propuesta de resolución objeto de Dictamen, en cuanto es estimatoria de la reclamación, se informa favorablemente, debiendo no obstante determinarse la indemnización procedente conforme con lo expresado en la Consideración Cuarta *"in fine"* del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.