



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **83/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de abril 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 10 de agosto de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **269/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 10 de enero de 2011, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración regional, solicitando que se le indemnice por los daños sufridos en el vehículo de su propiedad marca Citroën, modelo C5, con matrícula --, el 14 de julio de 2010, cuando circulaba por la autovía del Noroeste, y a la altura de Cañada Hermosa colisionó contra un sofá que se encontraba en el firme, abandonado en medio de la vía.

Como consecuencia del impacto, manifiesta que el vehículo sufrió daños materiales cuya reparación asciende a 746,83 euros, importe que reclama en concepto de indemnización, al considerar que existe responsabilidad patrimonial de la Administración regional, por haber incumplido su deber de mantener la carretera de su titularidad en las debidas condiciones de seguridad para el tráfico.

Acompaña, entre otra documentación, informe pericial de daños, fotografías del automóvil y declaración de los ocupantes del vehículo en el momento de ocurrir la colisión, x, y.

SEGUNDO.- Solicitado informe a la Dirección General de Carreteras, es emitido por su titular con base en el que, a su vez, se había evacuado por --, empresa concesionaria de la Autovía del Noroeste. En dicho informe se hace constar lo siguiente:

"La actual Autovía del Noroeste-Río Mula (RM-15) pertenece a la Red de Carreteras de la Región de Murcia, siendo por lo tanto de titularidad autonómica.

A. A las 22:48 horas del día 14 de julio de 2010, se recibe en la sala de control aviso de la Guardia Civil de Tráfico (COTA) referente a la colisión de varios vehículos contra un obstáculo (sofá) existente en la calzada, a la altura de la E.S. Trampolín, en el inicio de la autovía. Posteriormente, también se recibió aviso de dicho incidente por parte del servicio 112 y del Jefe de Conservación de la concesionaria que se encuentra con los vehículos afectados al circular por la zona.

De inmediato se pasa aviso al vigilante que en ese momento realiza la ronda nocturna. A las 23:07 el operario detecta la presencia de dos vehículos y un sofá en la calzada del P.K. 1+750 sentido Caravaca.

Siguiendo el procedimiento establecido, una vez que se señala y comprueba que la calzada está expedita y limpia, se procede a confeccionar el correspondiente parte de accidente y a tomar fotografías del mismo. Los datos identificativos de uno de los vehículos coinciden con los del reclamante.

La información a la que se hace referencia está incluida en los partes que elaboran los equipos de vigilancia y operadores de sala de control a lo largo de toda la jornada y que son convenientemente archivados por la Empresa Concesionaria.

Así pues, en base a dichos partes y registros, se constata la presencia del vehículo Citroën matrícula -- en el PK 1+750 de la autovía y la retirada de un sofá en el mismo punto. Por lo tanto dicho suceso debe considerarse como cierto y real.

B. De la descripción que aporta el reclamante en el escrito presentado, se deduce un comportamiento negligente por parte del vehículo que transportaba el objeto causante del siniestro (no identificado) al no asegurar convenientemente dicha carga.

C y D. Como ya se ha indicado anteriormente, el incidente se produce por la caída de la carga transportada por un vehículo, el cual debe considerarse como responsable principal del suceso, siendo atendido al instante por parte del personal de vigilancia una vez se tiene conocimiento de ello durante las rondas de vigilancia que se realizan periódicamente en toda la autovía y sus accesos.

Por lo tanto, no debe imputarse responsabilidad alguna a la Administración o al servicio público que desempeña la Empresa Concesionaria, pues de existir dicha responsabilidad debería atribuirse en todo caso al vehículo causante del siniestro.

E y F. En el tramo donde se localiza el siniestro se han realizado las actuaciones que requieren el normal mantenimiento y conservación de la vía. La señalización tanto vertical como horizontal, así como el balizamiento en toda la autovía y accesos, es la preceptiva según la normativa vigente.

G. El técnico que suscribe no se considera apto para emitir ninguna valoración de los daños materiales alegados por el reclamante.

H e I. Diariamente (las 24 horas y durante los 365 días del año), se efectúan un mínimo de cuatro recorridos completos a lo largo de toda la autovía (62 kms) y sus accesos. En comunicación permanente con el centro de control, el personal de vigilancia atiende al instante las incidencias detectadas o que son notificadas a dicho centro de control por parte de los servicios de emergencia (sala 112, Guardia Civil de Tráfico, Policías locales, etc.).

Durante el día 14, y en las horas previas al aviso recibido a las 22:48 por el operador de sala de control, no se recibieron avisos similares que alertaran de la presencia de obstáculos en la vía.

También debe reseñarse que durante la ronda de vigilancia se pasó por el punto donde se produjo la colisión a las siguientes horas previas al aviso del mismo:

- 18:40 (sentido Murcia)
- 18:44 (sentido Caravaca)
- 21:37 (sentido Murcia)
- 21:43 (sentido Caravaca)

En ninguna de las rondas anteriores se detectó la presencia de obstáculos en la zona, según consta en los partes de vigilancia.

Como anexo al presente informe, se adjunta copia autenticada de los partes de vigilancia y sala de control del día en cuestión.

La caída de un objeto desde un vehículo y la posterior colisión con el mismo, deben considerarse un suceso imprevisible en cuanto no puede mediar entre las dos circunstancias una vigilancia y actuación instantáneas en cualquier punto y a lo largo de los 62 Kms que conforman el recorrido completo de la autovía.

Lamentablemente, el hecho causante del incidente (caída de la carga transportada), se produce con relativa frecuencia en cualquier punto de ésta y otras carreteras, debido fundamentalmente a la mala práctica en lo referente a asegurar la carga transportada en los vehículos, hecho que la empresa concesionaria viene denunciando reiteradamente ante la Guardia Civil de Tráfico".

TERCERO.- El órgano instructor recaba del interesado que subsane y mejore la solicitud presentada con la aportación de los documentos relacionados en los folios 21 y 22, así como que proponga los medios de prueba de los que pretende valerse.

El requerimiento es cumplimentado por el reclamante mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2011, al que acompaña la documentación que se le solicita y propone como prueba la testifical de los ocupantes del vehículo.

CUARTO.- Recabado del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras informe sobre el valor venal del vehículo en la fecha del accidente, la valoración de los daños de dicho automóvil atendiendo al modo de producirse el siniestro, y cualquier otra cuestión que se estime de interés, por el Jefe de dicho Parque se informa, con fecha 18 de abril de 2011, que el valor venal del vehículo asciende a 8.210 euros, y que el coste de la reparación, según informe pericial, se considera correcto.

QUINTO.- Aceptada la prueba testifical propuesta por el reclamante, se señala día para su práctica, se cita a los testigos y éstos deponen en el sentido que aparece recogido en las correspondientes actas incorporadas a los folios 63 a 66, ambos inclusive, del expediente.

SEXTO.- El 14 de junio de 2011 se otorga el preceptivo trámite de audiencia al reclamante, no presentado alegación alguna.

El día 19 de julio de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por entender que no ha quedado probada en el expediente la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados.

SÉPTIMO.- Con fecha 10 de agosto de 2012 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

La legitimación activa corresponde, cuando de daños materiales en las cosas se trata, a quien ostenta su propiedad, dado que éste será el que sufra el perjuicio patrimonial ocasionado por el funcionamiento de los servicios públicos. En definitiva, la legitimación para actuar deriva de la condición de perjudicado que, en el caso que nos ocupa, reside en el reclamante.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional, al ser la carretera donde se produce el accidente de titularidad regional, como se desprende de la documentación incorporada al procedimiento.

El ejercicio de la acción resulta temporáneo, ya que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 142.5 LPAC, el derecho a reclamar se ha ejercitado dentro del plazo legalmente establecido, toda vez que se señala como fecha de ocurrencia de los hechos la del 14 de julio de 2010 y la reclamación se interpuso el día 10 de enero de 2011.

Por último, cabe afirmar que el procedimiento seguido respeta, en términos generales, lo dispuesto tanto en la LPAC como en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP). No obstante, cabe formular las siguientes observaciones:

a) Acreditada la realidad de los hechos tanto por el informe de la Dirección General de Carreteras, como por las declaraciones escritas y firmadas por los ocupantes del vehículo, la práctica de la prueba testifical resultaba innecesaria.

b) De la documentación incorporada al expediente, se desprende que el servicio de explotación y conservación de la autovía en la que ocurrió el accidente se encuentra contratada con la empresa -- (folio 3), sin que dicha mercantil haya sido emplazada como interesada, pues ni se le notificó en su momento la incoación del procedimiento ni se le ha otorgado trámite de audiencia final, junto al ofrecido al reclamante, vulnerándose, así, lo dispuesto en los artículos 1.3 *in fine* RRP y 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ahora bien, en el presente caso, similar al abordado en el Dictamen de este Consejo 72/2011, puede sostenerse, en una interpretación finalista del indicado trámite, tendente esencialmente a evitar indefensión de los contratistas de la Administración, que tal emplazamiento se realizó de forma implícita, en la medida en que la empresa concesionaria del caso, bien conocedora de estos supuestos de su eventual responsabilidad por la naturaleza profesional y reiterada de su actividad contractual, sabe de la existencia de la reclamación y del procedimiento, al haber remitido a la Dirección General de Carreteras un informe (así se señala en el emitido por dicho Centro Directivo), lo que hace suponer fundadamente que tuvo conocimiento de los hechos y, por lo tanto, podía haberse personado como interesada y ejercer los derechos inherentes a tal condición. Ello no obstante, en el futuro el órgano instructor deberá realizar de modo expreso y formal el indicado emplazamiento y, en el presente expediente, como en cualquier otro de esta naturaleza, deberá notificarle la resolución del procedimiento y obrar, respecto de dicha contratista, en consecuencia con lo resuelto en el mismo.

c) Finalmente, se advierte el grave incumplimiento del plazo reglamentario para la resolución del procedimiento, debido a injustificadas dilaciones en su tramitación, entre las que cabe destacar la paralización que sufre el expediente desde que se concede el trámite de audiencia (14 de junio de 2011) y la formulación de la propuesta de resolución (19 de julio de 2012).

TERCERA.- Sobre la concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad de la Administración.

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.

Por otro lado, la causación de la lesión resarcible puede provenir tanto de una acción como de una omisión de los servicios públicos. En el supuesto que nos ocupa el reclamante sitúa la causa generadora de los daños en una omisión, por cuanto consideran que los servicios de conservación y vigilancia dependientes de la Administración Regional no actuaron diligentemente al no haber retirado el obstáculo (una sofá) de la vía con la suficiente celeridad, de forma que quedara garantizada la seguridad en la circulación. Pues bien, sólo si se consigue establecer una relación de causa a efecto entre la mencionada omisión y el daño alegado podría ser estimada la reclamación, pues el hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva sólo exime de prueba la existencia de culpa, pero no del imprescindible nexo de causalidad entre la conducta de los servicios públicos y el daño.

El Consejo de Estado pone de manifiesto en numerosos Dictámenes (entre otros, los números 968/2002 y 62/2003) que en las reclamaciones por responsabilidad patrimonial la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos "*necesitas probando incumbit ei qui agit*" y "*onus probandi incumbit actori*" y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este supuesto puede aseverarse que en el expediente aparecen elementos de prueba suficientes en orden a dejar acreditada tanto la existencia de los daños sufridos como la causa de los mismos, según se desprende del informe de la Dirección General de Carreteras y de la declaración de los ocupantes del vehículo, pero ello no implica, sin más, que pueda entenderse acreditada la concurrencia del nexo causal

Conviene aquí señalar, como hace el Consejo de Estado en numerosos Dictámenes (por todos, el 3.569/2003), que si bien es cierto que existe el deber de la Administración de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada, también lo es que dicho deber no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, no siéndolo una vigilancia tan intensa que asegure que el tráfico de la calzada esté libre y expedito bajo cualquier circunstancia; de ahí la diversa gradación que se otorga a los deberes de mantenimiento y cuidado de la carretera. Así, en los casos de desprendimientos de piedras, de existencia de baches o deficiente señalización, es decir, cuando la falta de seguridad se puede trabar con los elementos o circunstancias intrínsecas de la calzada, la Administración suele ser responsable de las consecuencias dañosas que se deriven de tales extremos. En cambio, se viene negando normalmente dicha imputación cuando medien o se interfieran elementos o circunstancias ajenas a la vía, como es la irrupción de animales en la calzada o de objetos caídos o arrojados por terceros (entre otros, Dictamen núm. 2.568/2000 del Consejo de Estado y 121/2005 de este Consejo Jurídico). Para un supuesto similar al que nos ocupa el Consejo de Estado en su Dictamen 992/2005 afirma lo siguiente:

"En el presente expediente, al igual que en otros casos análogos dictaminados por este Consejo, no se da el nexo de causalidad requerido para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Y ello por cuanto la

causa directa del accidente fue la existencia de un objeto (un tablón de madera) en la calzada de la carretera, existencia fortuita, que implica la intervención de un tercero ajeno al servicio público, en concreto un vehículo sin identificar, del que debió caer el objeto causante del evento lesivo.

Por lo demás, no es de apreciar una culpa ?in vigilando? del contratista, y, en todo caso, no parece razonable exigir una vigilancia tan intensa que, sin mediar lapso de tiempo no instantáneo o inmediato, cuide de que el tráfico de la calzada sea libre y expedito. El deber de vigilancia no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, sin que comprenda, por tanto, el supuesto de caída de objetos de vehículos, que ocasionen perjuicios a los vehículos que sigan en el tráfico normal de la carretera".

En el supuesto objeto de Dictamen la Administración ha proporcionado datos que permiten constatar una actuación adecuada del servicio de conservación y mantenimiento, con un funcionamiento que puede considerarse adecuado al estándar de rendimiento exigible, pues, según se recoge en el informe obrante a los folios 23 y siguientes, durante las 24 horas de los 365 días del año se efectúan un mínimo de cuatro recorridos diarios completos a lo largo de toda la autovía y sus accesos. En concreto, el día del siniestro se indica que se efectuaron hasta las 22:48 horas (momento de la colisión) cuatro inspecciones, la última de ellas a las 21:43 horas, sin que fuera detectada la presencia de obstáculo alguno en la vía.

Ante la imposibilidad de establecer un nexo de causalidad entre la obligación de conservación de la autovía y la presencia del sofá en la calzada que, según se desprende de lo actuado, cayó desde un tercer vehículo del que no se poseen más datos por no haber sido identificado; sin que tampoco pueda imputarse a los servicios de conservación una demora negligente en su actuación, llevan al Consejo Jurídico a compartir el criterio del órgano instructor, y estimar que no puede apreciarse la concurrencia de los requisitos exigidos por el artículo 139 LPAC para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial. Conclusión ésta que hace innecesario pronunciarse sobre los restantes extremos respecto de los que debería versar este Dictamen, es decir, valoración del daño, su cuantía y el modo de la indemnización.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, por no concurrir los requisitos que determinan su existencia.

No obstante, V.E. resolverá.