



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 12/2014

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de enero de 2014, 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 23 de abril de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. 141/13), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 23 de abril de 2009, x presentó un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, por la que solicita una indemnización de 424 euros por los daños materiales sufridos en su vehículo matrícula --, como consecuencia del accidente ocurrido el 27 de enero de 2006, al circular por la carretera B-34, en dirección al Polígono, a la altura de la rotonda del Descanso en Lorquí, cuando, al pasar por un socavón sin señalizar realizado por obras de la empresa "--" (--), se dañaron las llantas de las ruedas delanteras de su vehículo, según presupuesto que adjunta. Añade que el 24 de enero de 2007 presentó reclamación por tales hechos ante el Ayuntamiento de Lorquí, que la desestimó por resolución de 25 de marzo de 2009, que adjunta, por no ser de su titularidad la carretera en la que ocurrió el accidente en la fecha de éste, sin perjuicio de que, posteriormente, el 20 de abril de 2007, el tramo de carretera en cuestión fuera transferido a dicho Ayuntamiento, según copia de acta que adjunta. Considera que existe responsabilidad patrimonial de la Administración regional por una deficiente señalización y conservación de una carretera de su competencia en el momento del accidente.

Adjunta a su escrito, además, copia de la documentación del vehículo y de un informe del Agente nº -- de la Policía Local de Lorquí, en el que expresa lo siguiente:

"Que encontrándose de servicio el día 27/01/06 fuimos requeridos por x, con domicilio en la calle --, nº 10, de Lorquí, el cual manifiesta que cuando circulaba con su vehículo marca Peugeot 306, con matrícula --, por la carretera B-33, más concretamente a la altura de la conocida como redonda del Descanso, éste había roto las llantas de su vehículo debido al socavón sin señalizar que había realizado con motivo de la colocación de la línea de -- la empresa "--, con nº de cif --, de la Avenida -- de Murcia; personándonos en el lugar se comprueba que lo que manifiesta x era cierto".

SEGUNDO.- Con fecha 29 de mayo de 2009 la citada Consejería acuerda la incoación del correspondiente

procedimiento, requiriendo al reclamante para que subsane y mejore su reclamación con la indicación de las circunstancias y la aportación de documentos que se relacionaban.

TERCERO.- Solicitado informe a la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 10 de diciembre de 2010, en el que, en síntesis, expresa que el tramo de carretera en cuestión era de competencia de la Administración regional (en la fecha de los hechos, se entiende); que, a la vista del informe de la Policía Local, se hace constar que por Resolución de 3 de noviembre de 2005 del Director General de Carreteras se autorizó a "--" a realizar las obras solicitadas, a cuyo efecto dice adjuntar copia de dicha Resolución y tres planos en los que se aprecia que parte del trazado de las obras coincide con el lugar del siniestro (documentación ésta última no remitida a este Consejo Jurídico).

Asimismo, a solicitud de la instrucción, dicha Dirección remite copia del acuerdo de la Dirección General de Carreteras de 8 de febrero de 2007, de cesión al Ayuntamiento de Lorquí de la carretera regional B-34, entre la intersección con la B-33 y la intersección con la B-6, y del acta de formalización de la cesión con el Ayuntamiento, de 20 de abril de 2007.

CUARTO.- Con fecha 2 de febrero de 2011 se solicita del Ayuntamiento de Lorquí que remita copia de la reclamación presentada en su día por el interesado por los hechos de referencia, que es remitida por aquél mediante oficio de 22 de febrero de 2011.

QUINTO.- Mediante sendos oficios de 1 de marzo de 2011 la instrucción reitera al reclamante el requerimiento reseñado en el Antecedente Segundo y otorga un trámite de audiencia y vista del expediente a "--", que comparece y presenta escrito de alegaciones el 17 de marzo de 2011, en el que, en síntesis, alega lo manifestado en su día ante el Ayuntamiento de Lorquí, en el sentido de que las obras de referencia las contrató con la empresa "--", que a su vez las subcontrató con "--" por lo que es a la primera a quien debería exigirse, en su caso, la posible responsabilidad, pues en el contrato entre "--" y "--" ésta asumía las responsabilidades derivadas de dichas obras, motivo por el cual la compareciente rechaza su responsabilidad.

SEXTO.- Por medio de oficio de 4 de abril de 2011, la instrucción otorga un trámite de audiencia a "--", que el 28 de abril de 2011 presentó alegaciones en las que manifiesta que las obras las subcontrató con "--", empresa que, según el contrato suscrito al efecto, asumía toda responsabilidad por los daños que pudieren causar las obras de referencia; por ello, la compareciente declina su responsabilidad.

SÉPTIMO.- Mediante oficios de 30 de enero y 23 de mayo de 2012 se intentó la notificación de un trámite de audiencia y vista del expediente a "--", resultando infructuoso, por lo que se practicó su notificación por edictos en el tablón de anuncios del Ayuntamiento de Murcia y en el Boletín Oficial de la Región de Murcia, sin que conste la comparecencia ni la presentación de alegaciones por dicha empresa.

OCTAVO.- El 15 de febrero de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar que del informe de la Policía Local se desprende que existía un socavón en el lugar indicado por el reclamante, pero no se acredita que su vehículo sufriera el accidente y los daños por los que reclama.

NOVENO.- En la fecha y por el órgano indicado en los Antecedentes se solicitó el preceptivo Dictamen, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

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.

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

I. El reclamante ostenta legitimación activa para solicitar la indemnización que reclama, dada su titularidad del vehículo dañado.

Los daños se imputan a la Administración regional por su deficiente actuación de vigilancia en la señalización de una vía pública de su titularidad, por lo que aquélla está legitimada pasivamente para resolver la reclamación.

II. En cuanto a si la reclamación 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), acaecido el accidente el 27 de enero de 2006, según el informe de la Policía Local, el interesado presentó por tales hechos una reclamación ante el Ayuntamiento de Lorquí el 24 de enero de 2007, a la que ha de reconocerse eficacia interruptiva del citado plazo de prescripción, por cuanto el tramo de carretera en cuestión era de carácter urbano, como indica el informe de la Dirección General de Carreteras, lo que se corrobora en cuanto que poco tiempo después fue cedida su gestión al Ayuntamiento de Lorquí, según se expuso en los Antecedentes. En tales circunstancias, es aplicable al caso la doctrina que, a los efectos que aquí interesan, tiene reiterada este Consejo Jurídico en sus Dictámenes nº 53/13 y 325/12, entre otros allí citados. Resuelta por el Ayuntamiento el 25 de marzo de 2009 la reclamación que se le dirigió, la presentación de la reclamación contra la Administración regional el 23 de abril siguiente ha de considerarse, por todo ello, temporánea.

III. No existen reparos esenciales que realizar al procedimiento tramitado.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial administrativa en materia de carreteras. Consideraciones generales.

I. De los artículos 139.1 y 141.1 LPAC se desprende que la Administración debe responder por los daños y perjuicios causados a los particulares con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos, siempre que se trate de daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (en cuyo caso se habla de "*lesión*", en sentido estricto) y que, por ello, son indemnizables. A pesar de que el tenor literal del citado artículo 139.1 se refiere exclusivamente al "*funcionamiento*" de los servicios públicos, la doctrina y la jurisprudencia vienen admitiendo que a tal supuesto debe añadirse el de las lesiones causadas por el "*no funcionamiento*" de los servicios públicos, esto es, por omisión administrativa, cuando el dañado tuviera el derecho a que la Administración actuase positivamente para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

II. Cuando los daños provienen de las obras realizadas en el dominio público de la carretera por un tercero autorizado por la Administración regional, al amparo de lo establecido en los artículos 30.6 o 41.1 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia, la responsabilidad de dicha Administración se originará si ésta no acredita haber desempeñado adecuadamente sus labores de vigilancia sobre tales obras, pues el hecho de que se autoricen obras en la carretera no enerva su deber de velar por que las condiciones de circulación reúnan los necesarios requisitos de seguridad, ya que el artículo 42.1 de la citada ley le atribuye el deber de conservación de la carretera sin excluir el supuesto de que hubieran obras de un tercero autorizadas por la Dirección General competente; todo ello, claro está, sin perjuicio de su derecho de repetición contra el autorizado, si éste hubiere incumplido sus obligaciones de seguridad en relación con tales obras.

Así, en el Dictamen nº 19/2009, de 2 de febrero, expresamos lo siguiente:

"... el reclamante solicita ser indemnizado por los daños sufridos como consecuencia de un accidente debido al mal estado en el que se encontraba la calzada, que imputa a unas obras ejecutadas por una empresa con autorización de la Administración regional.

De haberse acreditado el evento dañoso, extremo que, como se ha dicho, no cabe considerar probado, los desperfectos habidos en su vehículo podrían ser imputados a la Administración, pues la omisión consistente en el defectuoso mantenimiento de una vía pública de titularidad regional, que el reclamante considera como causa productora del daño, acontece en el desenvolvimiento de un servicio público que a dicha Administración corresponde.

Pero lo anterior, si bien basta para afirmar la legitimación pasiva de la Administración regional, no es de por sí suficiente para reconocer su responsabilidad patrimonial, sino que es necesaria, además, la relación de causa a efecto entre la lesión alegada y el funcionamiento del servicio.

En este sentido, pretende el órgano instructor en su propuesta exonerar a la Administración de su posible responsabilidad, imputándola de forma exclusiva a la empresa que ejecutaba las obras autorizadas por la Dirección General de Carreteras, a cuya actuación quiere anudar la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños sufridos. Sin perjuicio de manifestar ahora la conveniencia de haber incorporado al expediente remitido a este Consejo Jurídico el texto íntegro del condicionado técnico de la resolución por la que se autorizaba la ejecución de obras sobre el firme, cabe recordar, como ya señalara este Consejo Jurídico en Dictamen 63/2007, que, en efecto, "en estos supuestos cabe afirmar "prima facie" que el riesgo se genera por la propia actividad que desarrolla el particular y no por la Administración al autorizarla, a no ser, claro está, que se haya autorizado sin que se cumplan los requisitos mínimos de seguridad o que se haya omitido la correspondiente actividad "in vigilando", lo que evidenciaría un funcionamiento anormal del servicio de

En este último caso, sin perjuicio de que la Administración responda frente al tercero lesionado por su déficit o culpa "*in vigilando*" sobre el sujeto autorizado, la facultad de repetición de aquélla contra éste provendría del hecho de que el mismo no podría exonerarse a tal efecto, pues habría sido su actuación la que, aun sin la necesaria vigilancia de la Administración, habría producido en definitiva el daño. Esto es, no podría exonerarse alegando que la Administración no le hubiera controlado el cumplimiento de sus obligaciones sobre la seguridad de las obras. De esta forma, de existir responsabilidad patrimonial conforme a los artículos 139 y siguientes LPAC, la exclusión de responsabilidad administrativa a que se refiere el artículo 95.1 del Real Decreto 1812/1994, de 2 septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras, para el supuesto de autorizaciones en el dominio público viario, hay que entenderla aplicable frente al sujeto autorizado, es decir, sin perjuicio de la eventual responsabilidad administrativa frente al tercero lesionado; del mismo modo operaría la asunción de responsabilidad a que el autorizado para la ocupación del dominio público está obligado ex artículo 92.7, f) de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, de aplicación supletoria.

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

I. Presupuesto inicial para el posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial administrativa es que se acrediten daños causalmente imputables al funcionamiento de los servicios públicos.

En el presente caso, aunque el reclamante afirma presentar un presupuesto por la reparación de las llantas de las dos ruedas delanteras de su vehículo, en el expediente sólo obra una factura "*proforma*" sobre la que se consigna la palabra "*nulo*". En estas condiciones, es necesario requerir al reclamante para que presente una factura sin tacha de la reparación del vehículo, tras lo cual habría de solicitarse informe al Parque Móvil sobre la aceptación de la misma.

II. Sin perjuicio de lo anterior, la propuesta de resolución funda la desestimación de la reclamación en que del informe de la Policía Local obrante en el expediente no se desprende que el agente que acudió al lugar del accidente situase al reclamante en el lugar y fecha de aquél, ni la existencia de daños al vehículo. Sin embargo ello no puede admitirse, pues dicho informe (transcrito en el Antecedente Primero) expresa que, personado el agente en el lugar del accidente, resulta cierto lo manifestado por el reclamante en cuanto a que existía un socavón sin señalizar que dañó las llantas de su vehículo. Si la instrucción dudaba acerca de si el agente vió o no en tal lugar el coche del reclamante y sus daños, debió haberle requerido en su momento para que aclarara tal extremo pero, al no hacerlo así, ha de estarse a los términos del citado informe, que ratifica los hechos tal y como los describe el reclamante.

A partir de lo anterior, debe analizarse si la Administración regional cumplió o no con los deberes de vigilancia que le son exigibles a la hora de verificar si una obra autorizada a un tercero en el dominio público viario de su competencia cumple con las exigencias de seguridad necesarias, entre las que está, sin duda, la inspección sobre las adecuadas condiciones de señalización de tales obras. A tal efecto, al margen de que en el expediente remitido no se incluye la documentación sobre la autorización de las obras, no se ha aportado ninguna prueba de las actuaciones administrativas de vigilancia de las mismas, lo que correspondía a la Administración reclamada mediante la aportación de los oportunos partes de inspección, para así determinar si se podría tener por cumplido o no el estándar de vigilancia en el caso. Estándar que, por cierto, cabría considerar más exigente en estos casos de obras que en los supuestos en los que no hay obras en la calzada, pues éstas representan, sin duda, un factor

de riesgo añadido y superior frente a supuestos en que no existen tales obras y no hay otras circunstancias especiales de riesgo.

En consecuencia, en el caso de acreditarse daños conforme a lo expresado en el epígrafe anterior, procedería reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración regional por incumplimiento de su deber de vigilancia de las obras de referencia, sin perjuicio de su derecho de repetición, en posterior procedimiento administrativo, frente a la empresa titular de la autorización, único sujeto con el que la Administración regional tenía una relación jurídica autorizatoria, por lo que es, conforme con los preceptos jurídicos antes reseñados, el único responsable de los daños frente a la Administración regional. Ello al margen de que dicha empresa tuviera, a su vez, una acción de repetición contra los sujetos con los que pudiera haber contratado las obras de referencia (a los que hay que considerar interesados en el procedimiento, aunque no se dirigiera contra ellos la acción administrativa de repetición), en virtud de unas relaciones contractuales a las que es ajena la Administración.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede requerir al reclamante para que subsane la acreditación de los daños reclamados y su cuantía, con posterior informe al efecto del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, en los términos expresados en la Consideración Cuarta, I, del presente Dictamen.

SEGUNDA.- De subsanarse la acreditación de los referidos daños, existiría una relación de causalidad adecuada entre aquéllos y el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia de carreteras, procediendo el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración regional frente al reclamante, sin perjuicio de la procedencia de iniciar seguidamente un procedimiento administrativo en el que la Consejería consultante ejerza la acción de repetición contra el titular de la autorización de las obras de referencia, por las razones expresadas en la Consideración Cuarta, II, del presente Dictamen.

TERCERA.- En consecuencia, la propuesta de resolución objeto de Dictamen, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se informa desfavorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.