



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **49/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de febrero 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 6 de junio de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **208/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 15 de febrero de 2011 x, mediante representación letrada, presenta escrito donde expone que el día 16 de enero de 2011, cuando circulaba con su motocicleta matrícula --, por la carretera RM-11, sufrió accidente que, según relata, se produjo del siguiente modo: *"una vez accedido a la entrada de la mencionada carretera, y con motivo de no encontrarse ésta en condiciones adecuadas para la circulación de vehículos, encontrándose la misma atestada de gravilla, causó en el motociclista que perdiera el grip de su neumático delantero con el suelo sufriendo una aparatosa caída"*.

Indica, asimismo, que en el lugar del accidente se personó la Guardia Civil de Tráfico de Lorca que levantó informe Arena sobre lo sucedido, recogiendo como causa del accidente el *"mal estado de la vía, gravilla suelta en la calzada"*.

Acompaña a su reclamación diversa documentación relacionada con el siniestro: informe de la Guardia Civil; informe técnico pericial emitido por --, valorativo de los daños sufridos en la motocicleta; diversas facturas en concepto de honorarios y suplidos y de prendas de vestir; tarjeta de inspección técnica del vehículo; así como fotografías del lugar del siniestro y de la motocicleta tal como quedó tras la caída.

Propone se lleve a cabo prueba testifical consistente en tomar declaración a unas personas que circulaban tras él en el momento de ocurrir el accidente, a cuyo efecto indica sus datos personales.

El reclamante solicita una indemnización global de 5.519,61 euros, por lo conceptos antes indicados.

SEGUNDO.- Con fecha 14 de marzo de 2011 por el órgano instructor se requiere al letrado para que acredite la representación con la que dice actuar, así como para que aporte una serie de documentos. Los documentos requeridos son aportados por el reclamante el siguiente día 12 de abril de 2011. Posteriormente, el día 14 del mismo mes y año, el reclamante comparece ante la Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, para otorgar su representación al letrado x.

TERCERO.- Solicitado el informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras a efectos de determinar, entre otras cuestiones, la titularidad de la carretera, el mismo se da por cumplimentado con la remisión que el citado centro directivo hace del que emite la empresa concesionaria del servicio de conservación y explotación de la vía, del que cabe destacar los apartados D) y J). En el primero, se afirma lo siguiente:

"D) No se detecta ninguna causa entre el siniestro y el funcionamiento de la carretera. El hecho de que exista grava de forma puntual en una zona determinada de la carretera no se puede achacar al mal funcionamiento de los servicios de conservación, puesto que es imposible estar en el momento justo en que el vertido se produce, más aun teniendo en cuenta que se trata de un día festivo en el que los equipos de trabajo descansan y que el vigilante se encontraba haciendo el recorrido en la RM-11, que es una de las otras dos carreteras que componen el contrato".

En el apartado J) se indica que:

"La UTE -- actuó correctamente en todo momento. Según el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del Contrato de Servicio de ejecución de diversas operaciones de Conservación y Explotación en las carreteras RM-3, RM-11 y RM-23, en su anejo 1, página 13 en el punto B: especificaciones relativas a las operaciones del grupo I, subgrupo I.2: servicio de vigilancia, al definir las actividades del servicio de vigilancia dice, textualmente: 'En circunstancias normales de meteorología y tráfico normales, se realizará al menos un recorrido diario en los dos sentidos de circulación'.

La UTE -- realiza el recorrido completo una vez a día como mínimo".

CUARTO.- Con fecha 7 de junio de 2011 se practica la prueba testifical consistente en declaración de dos conductores que circulaban detrás del reclamante cuando ocurrió el accidente, con el resultado que obra a los folios 105 y siguientes. Del testimonio conviene destacar que se describe el estado de la calzada como invadida de parte a parte por una gran cantidad de gravilla sin señalizar; que circulaban a una velocidad muy moderada; y que el accidente se produjo al derrapar la moto como consecuencia de la grava.

QUINTO.- Recabado por el órgano instructor se incorpora al expediente copia del informe estadístico ARENA elaborado por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, en el que se describen las circunstancias y forma de producirse el accidente, haciendo constar al folio 99 que la salida de la vía de la motocicleta se produjo por el mal estado de la vía, como consecuencia de la presencia de gravilla suelta sobre la calzada.

SEXTO.- El 21 de septiembre de 2011 se emitió informe por el Jefe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, en el sentido de expresar que la cuantía del daño reclamado, tanto en lo que se refiere a la

reparación de la motocicleta, a la vista del presupuesto aportado (4.478,69 euros), como a la adquisición de indumentaria personal y guantes (882,61 euros), son correctas, aunque en lo que al presupuesto de reparación se refiere indica que debería de venir confirmado por la factura del taller en el que se haya realizado la reparación de la motocicleta. Por otro lado, señala como valor venal del vehículo el de 8.281 euros.

SÉPTIMO.- Durante la sustanciación del expediente se otorgan al reclamante dos trámites de audiencia, el último el día 14 de octubre de 2011, sin que aquél compareciese ni formulase alegación alguna.

OCTAVO.- Seguidamente el órgano instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial. Entiende que el importe de la indemnización a satisfacer sería el de 5.361,30 euros (4.478,69, correspondientes a la reparación de la motocicleta y 882,61 euros por la reposición de prendas de vestir).

NOVENO.- Sometido el expediente a fiscalización previa de la Intervención General, aquélla se emite de conformidad, al considerar que procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por haber quedado acreditada la concurrencia de todos los requisitos establecidos legalmente para que sea declarada.

En tal estado de tramitación, V.E. dispuso la remisión del expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, mediante escrito que tuvo entrada el día 6 de junio de 2013.

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, 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 para reclamar y procedimiento.

1. La reclamación ha sido interpuesta por quien goza de legitimación activa para ello al ser titular de la motocicleta accidentada, lo que le confiere la condición de interesado conforme a los artículos 31.1 y 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y 4.1 RRP.

La Administración Regional en su condición de titular del servicio de conservación y mantenimiento de carreteras está legitimada pasivamente para resolver la reclamación, en atención a lo establecido en los artículos 139 y siguientes LPAC. Y ello sin perjuicio, en caso de estimarla y de reconocer su responsabilidad directa al amparo del artículo 106 de la Constitución (en garantía así del resarcimiento del particular y en evitación de la eventual insolvencia del contratista), de declarar en definitiva la responsabilidad de éste, si la lesión hubiera de imputarse finalmente al mismo en aplicación de los criterios establecidos en el artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), vigente en el momento de ocurrir el siniestro y el 214 del hoy vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre (TRLSP), doctrina que viene siendo sostenida por este Consejo Jurídico en diferentes Dictámenes, entre otros, los número 53 y 70/2010 y 183/2011.

2. La reclamación ha de considerarse formulada dentro del plazo de un año establecido en el artículo 142.5 LPAC, puesto que el accidente se produjo el 16 de enero de 2011 y la presentación de la reclamación tuvo lugar el 15 de febrero de 2011, antes de que transcurriera el referido año.

3. Cabe afirmar que el procedimiento seguido se ha ajustado en términos generales a los trámites previstos en el artículo 6 RRP. No obstante, cabe formular las siguientes observaciones:

1.^a 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 UTE --, 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 TRLSP. 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, 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.

2.^a Se advierte el incumplimiento del plazo reglamentario para la resolución del procedimiento, debido a injustificadas dilaciones en su tramitación, entre las que cabe destacar la reiteración en el otorgamiento del trámite de audiencia (dos), cuando, por imperativo legal, la puesta de manifiesto del expediente al interesado para que éste formule alegaciones, debe llevarse a cabo inmediatamente antes de elaborar la propuesta de resolución.

3.^a El artículo 13.2 RRP establece que la resolución se pronunciará sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cálculo, por ello no resulta adecuado y se debe eliminar de la propuesta toda referencia a las operaciones de gestión presupuestaria del gasto que, en caso de acogerse el sentido estimatorio de la propuesta, procedería llevar a cabo una vez emitida y firme la correspondiente Orden resolutoria.

TERCERA.- Concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial.

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 la Sala 3ª, 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 que se produzca el 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 aquella 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:

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

d) Que no exista fuerza mayor.

En su aplicación al presente supuesto, como recoge la propuesta de resolución, resultan acreditados en el presente procedimiento la realidad de los daños sufridos en la motocicleta, así como en las prendas de vestir que portaba el reclamante, por los importes que han sido declarados correctos por el Jefe del Parque de Maquinaria.

Por tanto, conviene centrarse en otro de los requisitos imprescindibles para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial: el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados.

Para la parte reclamante la causa generadora del daño se fundamenta en un actuar omisivo de los servicios de conservación de la carretera en la que se produjo el accidente, encontrándose ésta con una gran acumulación de grava lo que provocó el derrape de la motocicleta y su posterior caída al suelo, circunstancia que, de quedar acreditada, evidenciaría un incumplimiento de la Administración titular de la vía.

En efecto, es doctrina reiterada y pacífica tanto de este Consejo Jurídico, como de otros órganos autonómicos y estatales integrantes de las respectivas Administraciones consultivas, que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Así el Consejo de Estado ha señalado repetidamente (entre otros, en sus Dictámenes números 102/1993 y 1.294/94), que la Administración es responsable de las consecuencias dañosas derivadas de la falta de seguridad en las vías atribuible a sus elementos o circunstancias, tales como desprendimientos de piedras, deformidad o baches importantes en la calzada o existencia prolongada de gravilla.

En relación con la acreditación del nexo causal, el atestado de la Guardia Civil de Tráfico resulta prueba suficiente para ello, al manifestar los agentes que, personados en el lugar de los hechos, inmediatamente después de producirse el accidente, observan el *"mal estado de la vía. Gravilla suelta en la calzada"*. Al informe se acompañan fotografías en las que puede observarse la presencia de la dicha gravilla. Esta declaración es posteriormente ratificada al evacuar la prueba testifical.

Por su parte la empresa concesionaria indica que la grava existente en la calzada procedía del vertido desde algún vehículo de transporte cuya carga debía superar la permitida y al entrar en la curva debió perder parte de la misma, derramándose sobre la calzada. Ahora bien, tal como señala el informe de la Intervención General, esta circunstancia *"no desvirtúa el hecho de que ha sido el estado de la vía, por la existencia de gravilla suelta en ella, la causa inmediata y directa que ha dado lugar al accidente"*. Cuestión diferente es que, ya en el ámbito de las relaciones internas entre la Administración y el contratista, quede acreditado que la empresa encargada de las labores de conservación y mantenimiento de la carretera incumpliera con las obligaciones que la concreta relación contractual que le une con la Dirección General de Carreteras le imponía. En este orden de cosas cabe destacar que en el expediente ha quedado acreditado que el último recorrido de revisión tuvo lugar el día anterior al del accidente.

Asimismo se puede sostener la concurrencia del tercer requisito exigido legalmente, la antijuridicidad del daño (artículo 141.3 LPAC), puesto que el reclamante no está obligado a soportarlo.

Por todo ello, este Consejo Jurídico considera que concurren los presupuestos indispensables para reconocer la responsabilidad administrativa, ya que el daño se ha producido como consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público, y ha sido ocasionado por el deficiente estado de conservación de la calzada; sin que, por otro lado, quepa apreciar en el expediente motivo alguno para imputar al reclamante una actuación incorrecta generadora del accidente (dado que no se ha acreditado que circulara de forma imprudente o a mayor velocidad de la permitida), sin que tampoco quepa señalar como causa eficiente del siniestro circunstancia alguna constitutiva de fuerza mayor.

En suma, se coincide con la propuesta elevada y con la Intervención General que quedan acreditados los requisitos para estimar la reclamación presentada.

CUARTA.- Cuantía indemnizatoria y acción de regreso.

También se encuentra justificada la cuantía indemnizatoria que se propone, fiscalizada favorablemente por la

Por otro lado, al no deberse los daños causados al reclamante a una orden directa e inmediata de la Administración, procede que se inicie acción de regreso contra la contratista a fin de obtener el reintegro de la cantidad abonada, si es que queda acreditado en dicho procedimiento que incumplió con las obligaciones que le imponían los correspondientes pliegos de cláusulas administrativas y prescripciones técnicas del contrato sobre la forma y frecuencia de los recorridos a efectuar.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada, por lo que se dictamina favorablemente la propuesta de resolución sometida a Dictamen.

SEGUNDA.- Igualmente se dictamina favorablemente la cuantía propuesta como indemnización (5.361,30 euros), más la actualización que corresponda a tenor de lo previsto en el artículo 141 LPAC.

TERCERA.- Procede que la Administración inicie acción de regreso contra el contratista en los términos que se recogen en la Consideración Cuarta.

No obstante, V.E. resolverá.