



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **105/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de abril 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 20 de junio de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **231/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 26 de mayo de 2011, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional por los daños que dice haber sufrido como consecuencia del funcionamiento del servicio de mantenimiento y conservación de carreteras.

Relata la reclamante que el 17 de octubre de 2010, cuando circulaba por la carretera RM-11 (Lorca-Águilas) a la altura del kilómetro 23 en sentido Lorca, colisionó con unas piedras que estaban situadas sobre la calzada, viéndose sorprendida por las mismas. A consecuencia del impacto sufrió desperfectos en un automóvil de su propiedad, que valora en 376,65 euros, cantidad que reclama en concepto de indemnización. Alega la actora una omisión por parte de la Administración titular de la vía de su deber de mantener la carretera en condiciones tales que la seguridad de los usuarios quede normalmente garantizada.

Aporta la interesada junto a su reclamación copia de los siguientes documentos: a) informe estadístico ARENA de la Guardia Civil, según el cual el accidente tiene lugar alrededor de la media noche del 17 al 18 de octubre, en un tramo de autovía recto y ascendente; b) peritación de daños de aseguradora (--) por importe coincidente con el reclamado; y c) reportaje fotográfico de los daños padecidos en neumático delantero derecho y llanta.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación, la Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, actuando en calidad de órgano instructor, intenta notificar a la interesada un escrito en el que se le traslada 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), al tiempo que la requiere para subsanar y mejorar su solicitud.

Los dos intentos de notificación en la dirección facilitada por la interesada en su escrito de reclamación resultan infructuosos.

TERCERO.- Por la instrucción se recaba el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, que se limita a remitir el evacuado por la empresa contratista del servicio de mantenimiento de la autovía, la mercantil "--". De dicho informe se destacan los siguientes extremos:

- La vía donde ocurrió el siniestro es de titularidad autonómica.

- La empresa no tuvo conocimiento del accidente. Se realizó la inspección diaria tanto el 17 como el 18 de octubre de 2010, no encontrándose nada anómalo en la zona del accidente. Según consta en los partes de vigilancia aportados junto al informe, se realizó un recorrido completo de la autovía en el sentido que seguía el vehículo accidentado (calzada izquierda, sentido Lorca), entre las 9:43 y las 12:01 horas.

- No constan accidentes similares en la zona.

- La presencia de las piedras sobre la calzada se califica como fortuita. A la altura del kilómetro 23 no hay ningún talud o elemento natural que pudiese causar desprendimientos de piedras, por lo que considera que pudo deberse a la caída de material de algún vehículo de transporte que circulase por la autovía.

- De conformidad con el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del contrato de servicios de conservación y mantenimiento de la carretera, la contratista viene obligada a: *"en circunstancias normales de meteorología y tráfico, se realizará al menos un recorrido diario en los dos sentidos de circulación"*. Obligación que se cumplió.

CUARTO.- El 28 de septiembre de 2011 la instructora se dirige a la aseguradora de la propietaria del vehículo accidentado en solicitud de los datos personales de esta última a efectos de poder cursarle las notificaciones oportunas. Por la aseguradora se le facilita una dirección y número de teléfono.

QUINTO.- El 26 de octubre, el órgano instructor remite a la aseguradora el mismo escrito reseñado en el Antecedente Segundo de este Dictamen, otorgando a la mercantil la condición de representante de la titular del vehículo accidentado.

SEXTO.- Con fecha 2 de enero de 2012, la interesada aporta la información y documentación requerida por la Consejería. Manifiesta que no se han presentado otras reclamaciones ni ha sido indemnizada por los hechos por los que ahora solicita ser resarcida y que no tiene constancia de la existencia de diligencias judiciales seguidas por el accidente de constante referencia. Aporta al procedimiento copia de la siguiente documentación:

- DNI de la reclamante.

- Permiso de circulación expedido a nombre de la reclamante.
- Documento de condiciones técnicas del vehículo.
- Tarjeta de inspección técnica en vigor en el momento del accidente.

- Informe estadístico ARENA de la Guardia Civil.

- Informe de peritación de daños.

SÉPTIMO.- Con fechas 4 y 6 de julio se confiere trámite de audiencia a la contratista de la conservación de la carretera.

OCTAVO.- El 31 de julio se recaba de la Guardia Civil una copia autenticada de las diligencias instruidas en relación con el accidente, remitiendo el Instituto Armado el 17 de agosto de 2012 un ejemplar del informe ARENA que ya constaba en las actuaciones.

NOVENO.- Entre el 27 de septiembre y el 10 de octubre de 2012, se intenta notificar a la interesada por correo certificado la apertura de un período extraordinario de prueba en el que se le requiere para que presente copia compulsada de la siguiente documentación:

- DNI del firmante de los escritos y número de identificación de la persona a cuyo favor hubiera de reconocerse la indemnización.
- Certificación bancaria de la cuenta corriente en la que desea recibir el abono de la indemnización.
- Permiso de circulación, tarjeta de inspección técnica y carné de conducir del conductor del vehículo en el momento del accidente.
- Condiciones generales y particulares de la póliza de seguro y recibo del pago de la prima.

Finalmente, la notificación se realiza por edictos en el Boletín Oficial de la Región de Murcia y en el Ayuntamiento de Castalla (Alicante), último domicilio conocido de la reclamante.

DÉCIMO.- El 20 de noviembre de 2012 la interesada comunica al órgano instructor un nuevo domicilio a efecto de notificaciones, al que se le remite de nuevo el acuerdo de apertura del período extraordinario de prueba.

El 18 de enero de 2013 la reclamante aporta la documentación solicitada por la Administración.

UNDÉCIMO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria, se evacua el 15 de febrero, afirmando la compatibilidad de los daños alegados con la mecánica de producción del accidente y que los precios de reparación de aquéllos pueden considerarse correctos. El valor venal del vehículo es muy superior al importe reclamado como indemnización.

DUODÉCIMO.- Conferido trámite de audiencia a la reclamante no consta que haya hecho uso del mismo.

DECIMOTERCERO.- Con fecha 23 de mayo de 2013, el órgano instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que considera que no cumplió con su deber de vigilancia y de mantener las carreteras en las adecuadas condiciones de seguridad para la circulación, al no constar que se hiciera un recorrido de vigilancia próximo al momento del accidente.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 20 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.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

1. La legitimación activa corresponde, cuando de daños materiales en las cosas se trata, a quien ostenta su propiedad, dado que éste será quien sufra el perjuicio patrimonial ocasionado por el funcionamiento de los servicios públicos (artículo 139.1 LPAC). En definitiva, la legitimación para actuar deriva de la condición de perjudicado que, en el caso que nos ocupa, reside en x, quien ha acreditado ser la titular del vehículo accidentado mediante la aportación del permiso de circulación expedido a su nombre.

De otra parte, si bien la póliza de seguro que cubre el vehículo incluye la garantía de "reclamación de daños" (folio 94), no consta en el expediente que la aseguradora haya actuado en representación de la actora, sino que ésta lo hace en todo momento en su propio nombre y derecho, por lo que la instrucción no debió atribuir a la aseguradora

la condición de representante de la propietaria del vehículo, como consta en el documento obrante al folio 41 del expediente.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional, al ser la carretera donde se produjo el accidente de titularidad autonómica (RM-11), según se desprende de la documentación incorporada al procedimiento. El hecho de que las labores de conservación de la autovía se llevaran a cabo por una empresa contratista, no exonera de responsabilidad a la Administración, teniendo en cuenta que dicha responsabilidad es, en todo caso, directa, sin perjuicio de que, en última instancia, se determine que el sujeto que ha de soportar la onerosidad de la indemnización deba ser el contratista.

En efecto, este Consejo Jurídico ya ha tenido ocasión de manifestar en repetidas ocasiones (entre otros, Dictámenes números 9 y 20 del año 2002) que la interpretación sistemática del régimen de indemnización de daños establecido por la normativa de contratos del sector público (artículos 97 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, y 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público) en la que se establece la obligación del contratista de indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones de ejecución del contrato, nos lleva a concluir que, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, ésta debe resolver la misma respondiendo directamente de los daños causados por el concesionario o contratista, sin perjuicio de la acción de regreso que debe ejercitar contra éstos si de los hechos se desprendiese su responsabilidad. En este sentido se han pronunciado tanto el Tribunal Supremo en varias sentencias, entre las que cabe destacar la de 23 de febrero de 1995, como el Consejo de Estado en sus Dictámenes de 18 de junio de 1970, 21 de julio de 1994 y 28 de enero de 1999. Es decir, la Administración debe responder directamente de los daños causados por un concesionario o un contratista de obra pública, sin perjuicio de la acción de regreso que pueda ejercitar contra ellos.

2. 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 anual legalmente establecido, toda vez que la fecha de ocurrencia de los hechos fue el 17 de octubre de 2010 y la reclamación se interpuso en marzo de 2011.

3. Respecto al procedimiento seguido, aunque contiene los trámites exigidos tanto por la LPAC, como por 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), se realizan las siguientes observaciones:

- Se advierte la realización de intentos de notificación en un domicilio que ya había dejado de ser el de la reclamante, a pesar de ser conocedora del cambio de domicilio comunicado de forma expresa a la Administración, o la utilización de trámites en momentos procedimentalmente inoportunos, como la audiencia conferida a la empresa contratista del mantenimiento de la carretera, antes de finalizar la instrucción del procedimiento, que han determinado una tardanza excesiva en la resolución del procedimiento.

- Es preciso reiterar al Órgano Consultante que en los procedimientos de responsabilidad habrá de otorgarse un trámite de audiencia a los contratistas y concesionarios, antes de la propuesta de resolución, por exigencias de lo previsto en el RRP, con independencia de que previamente hayan emitido su parecer a través de informes, remitiéndonos en tal sentido a lo señalado en el Dictamen 83/2013. Y es que, aunque sí consta que se dio audiencia a la UTE -- el 4 de julio de 2012, con posterioridad se han realizado diversas actuaciones instructoras, con la apertura, incluso, de un período extraordinario de prueba, respecto de las que no se ha dado traslado a la mercantil contratista. De conformidad con el artículo 84.1 LPAC, que señala como momento para el otorgamiento

del trámite de audiencia el inmediatamente anterior a la propuesta de resolución y cuando ya hayan sido completamente instruidos los procedimientos, habría sido necesario conferir nueva audiencia a la mercantil.

- Una vez más ha de insistirse al Órgano Consultante, que el informe técnico de las empresas concesionarias o contratistas de la Administración, encargadas de la conservación y mantenimiento de la carretera no puede suplir al de los técnicos de la Administración adscritos al Servicio a cuyo funcionamiento se imputen los daños, que reviste carácter preceptivo ex artículo 10.1 RRP.

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 causa de la lesión resarcible puede provenir tanto de una acción como de una omisión de los servicios públicos. En el supuesto que nos ocupa la reclamante sitúa la causa generadora de los daños en una omisión, por cuanto considera que los servicios de conservación y vigilancia dependientes de la Administración Regional no actuaron diligentemente al no haber retirado el obstáculo (piedras) de la vía, de forma que quedara garantizada la seguridad en la circulación.

Conviene aquí recordar la doctrina del Consejo de Estado en numerosos Dictámenes (por todos, el 3.569/2003), que expresa 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 asimilable 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".

Expuestos los requisitos exigibles para que pueda prosperar la reclamación de responsabilidad patrimonial y la doctrina de Órganos Consultivos sobre las responsabilidades patrimoniales por objetos caídos o arrojados por terceros a las carreteras, se realizan las siguientes consideraciones sobre el caso que nos ocupa:

1. Sobre la realidad del evento lesivo y la acreditación de los daños.

Por la reclamante se ha acreditado la realidad del suceso y los daños reclamados conforme expresa la propuesta elevada.

2. Sobre el defectuoso funcionamiento del servicio público de carreteras y el nexo causal.

En primer lugar, ha de descartarse que las piedras con las que impactó el vehículo de la accidentada procedieran de elementos de la propia carretera como taludes o desmontes, pues el informe de la contratista manifiesta expresamente que en el lugar del siniestro, *"a la altura del kilómetro 23, no hay ningún talud ni elemento natural que pudiese causar desprendimiento de piedras, pudo deberse a la caída de material de cualquier vehículo que circulase"* por la carretera.

En estos supuestos y como ya señalara este Consejo Jurídico en Dictamen 135/2013 con ocasión de otra consulta sobre un accidente similar ocurrido en la misma vía, ha de partirse de un dato esencial, si la contratista encargada de la conservación de la carretera RM-11 (desdoblada o autovía de la red de primer nivel) incumplió el estándar de rendimiento en el servicio de conservación y vigilancia, conforme a lo estipulado en el Pliego de Prescripciones

Técnicas que rige dicho contrato de servicio.

Según este Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares (PPT) del contrato de servicio de diversas operaciones de conservación y explotación, entre ellas de la Carretera RM-11, en circunstancias normales de meteorología y de tráfico se realizará, al menos, un recorrido diario en los dos sentidos de circulación, según se afirma por la Jefa de Conservación y Explotación en su informe de 11 de julio de 2011.

Así pues, conforme a dicho Pliego aprobado, el estándar de rendimiento de los servicios públicos en la vigilancia y conservación de la carretera se concretaría en un recorrido diario en los dos sentidos de la circulación, conforme a los medios disponibles, aunque pueda opinarse que pueden resultar insuficientes y mejorables desde el punto de vista de la seguridad del usuario de la carretera.

Pues bien, con los datos proporcionados en el expediente no se puede afirmar que se haya incumplido el citado estándar de rendimiento en la conservación y mantenimiento exigible, dado que el día de los hechos (17 de octubre, cerca de la media noche) se habían realizado diversos recorridos de vigilancia por la RM-11 en el sentido del accidente (izquierdo Águilas-Lorca). De ellos, uno al menos fue completo, iniciado a las 9:43 horas de la mañana y finalizado a las 12:01, constando incluso que en el punto kilométrico donde se produjo el accidente se procedió a retirar diversos objetos de la calzada a las 10:53 de la mañana. Es decir, el recorrido mínimo diario se realizó la mañana del mismo día del accidente, según consta en el parte de vigilancia obrante en el folio 23.

En atención a lo señalado con anterioridad, la exigencia del Pliego consiste en un recorrido diario mínimo, de modo que no se sobrepasen las 24 horas desde el último recorrido realizado. En el supuesto sometido a consulta, el accidente se habría producido antes del transcurso de dicho margen temporal, pues habría ocurrido unas 12 horas después del último control.

A lo anterior cabe añadir que siendo el elemento causante del daño unas piedras capaces de producir daños de cierta entidad en una de las ruedas del vehículo de la reclamante, no parece verosímil que si dicho obstáculo hubiera permanecido en la vía durante cierto tiempo, no hubiera ocasionado otros accidentes anteriores, que no constan en los partes de accidentes, comunicaciones e incidencias, según expone la Jefa de Conservación y Explotación en el informe obrante en el folio 30. Lo anteriormente señalado vendría a apoyar que la caída de los objetos pudo anteceder en poco tiempo al momento del siniestro, en cuyo caso sería de aplicación la doctrina ante expresada de los Órganos Consultivos sobre la imposibilidad de una actuación inmediata para la retirada de los obstáculos en la carretera.

En consecuencia, este Consejo Jurídico no comparte el criterio estimatorio del órgano instructor y considera, por el contrario, que no puede apreciarse la concurrencia de los requisitos exigidos por el artículo 139 LPAC para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial, ante la falta de acreditación de que pueda imputarse a los servicios de conservación una demora negligente en su actuación, y ante la imposibilidad de establecer un nexo de causalidad entre la obligación de conservación de la autovía y la presencia de un obstáculo en la calzada según se desprende de lo señalado con anterioridad, dado que las piedras con las que la reclamante impactó no son un elemento del servicio público viario, cuya presencia en la carretera se debió, presumiblemente, a su caída procedente de un vehículo que circulaba con anterioridad y próximo en el tiempo al del vehículo accidentado, a tenor de los daños producidos y la ausencia de datos sobre otros accidentes producidos aquel día.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, toda vez que el Consejo Jurídico no aprecia la concurrencia de todos los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos de conservación de carreteras y los daños materiales alegados.

No obstante, V.E. resolverá.

