



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 141/2012

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de junio de 2012, 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 marzo de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. 84/12), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 9 de octubre de 2009, x presenta ante el Ayuntamiento de Albudeite una reclamación de responsabilidad patrimonial, con la pretensión de ser resarcido de los gastos de reparación de dos ruedas (las del lado derecho) de su vehículo, dañadas al pisar un bache cuando circulaba por la travesía de dicha población (carretera MU 531). Relata el reclamante que los hechos ocurrieron el 4 de octubre anterior, cuando se dirigía con unos amigos a jugar al fútbol sala.

Se adjunta la siguiente documentación:

- a) Fotocopias del DNI del reclamante y de otras cuatro personas a las que aquél identifica como testigos.
- b) Reportaje fotográfico del bache y de la vía en que se encuentra, así como de las ruedas dañadas, que revelan desperfectos en neumáticos y llantas.

SEGUNDO.- El 4 de noviembre, el Ayuntamiento de Albudeite remite el escrito del interesado a la Dirección General de Carreteras de la Comunidad Autónoma, "para que se adopten las medidas oportunas".

TERCERO.- El 9 de noviembre, el Vicesecretario de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio remite la reclamación al Servicio Jurídico, "al objeto de que se inicie el correspondiente expediente".

CUARTO.- El 3 de febrero de 2010, se comunica al interesado que la indicada Consejería va a proceder a tramitar el procedimiento de responsabilidad patrimonial y se le requiere para que subsane o mejore su solicitud mediante la aportación de diversa documentación e información.

Contesta el interesado mediante escrito del 23 de febrero, si bien no cumplimenta el indicado requerimiento en los extremos relativos a la identificación de los testigos con expresión de su nombre y dirección completa, ni la concreción de la cantidad reclamada, si bien aporta factura en concepto de reparación de dos llantas por importe total de 116 euros y albarán relativo a cuatro neumáticos de dimensiones coincidentes con las que portaba el vehículo del reclamante, por importe total de 222,67 euros.

QUINTO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se emite dentro del plazo de 10 días, por el Jefe de Sección de Conservación III. Destacan de su contenido los siguientes extremos:

- a) La carretera (RM-531, de RM-15 a Alguazas) pertenece a la red administrada por la Comunidad Autónoma.
- b) No existe documentación en el Servicio de Conservación sobre el accidente.
- c) "Dada la magnitud y características de los daños indicados en la reclamación producidos en este accidente, con deformidad de llanta metálica y neumáticos rajados, existiendo limitación para la velocidad máxima de circulación a 30 km/h con reductores de velocidad en toda la travesía, además de indicación en ambos extremos de la travesía de la existencia de obras en zonas colindantes a la carretera con motivo de las inundaciones y las correspondientes a la mejora de la carretera por ambos lados de la travesía de Albudeite, que obligan por este motivo a circular con la debida precaución, y estando obligado el conductor a conocer toda esta situación por tener su domicilio en Albudeite al igual que alguno de los acompañantes en el momento del accidente, no parece posible el accidente descrito de acuerdo a las condiciones del pavimento del firme, que si bien no son buenas, tampoco tiene desperfectos capaces de producir los daños reclamados de acuerdo a las condiciones de circulación descritas. Aunque no se indica la hora del accidente, si éste se produjo con reducida luz natural, el tramo de la carretera cuenta con farolas de alumbrado público".
- d) Se precisa que las obras son de mejora de la carretera y del cauce del río Mula, "que afectan a esta travesía indirectamente por ser tramo de carretera de paso de vehículos pesados".
- e) Concluye el informe apuntando a la conducción inadecuada del conductor como causa de los daños y la inverosimilitud de que éstos se hubieran producido de haberse ajustado la circulación del vehículo a las condiciones de la carretera (limitación de velocidad y obras). Asimismo resalta que no consta actuación de grúa ni de la Policía Local, que hubieran podido acreditar la realidad del accidente en el lugar y momento señalado por el reclamante.

SEXTO.- Emite informe, asimismo, el Parque de Maquinaria, el cual, a la vista de las fotos del bache al que se imputan los daños, entiende que sus características lo hacen capaz de producir algún desperfecto en la rueda de un vehículo que circulara sobre él, por lo que considera "creíble" el daño producido en los neumáticos y llantas del coche del reclamante. En cuanto al precio de los neumáticos que resulta de la documentación aportada por el

actor, afirma que es bastante más barato que los ordinarios de mercado.

SÉPTIMO.- Conferido, el 21 de octubre de 2010, trámite de audiencia al interesado, no consta que haya hecho uso del mismo.

OCTAVO.- Con fecha 12 de marzo de 2012, el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no se ha probado el hecho lesivo ni, en consecuencia, el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos de conservación de carreteras y los daños alegados.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría, se remitió el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 20 de marzo de 2012.

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.

I. El reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, al ser el titular del vehículo por cuyos daños solicita el correspondiente resarcimiento; daños que han de considerarse implícitamente imputados a la Administración regional por su deficiente actuación en materia de conservación y vigilancia de una vía pública de su titularidad, por lo que dicha Administración está legitimada pasivamente para resolver la reclamación.

II. La acción resarcitoria que da lugar a este procedimiento ha de ejercerse en el plazo de un año previsto 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), a contar desde el momento en que se produjo el evento lesivo, lo que en el supuesto sometido a consulta acaece el 4 de octubre de 2009.

A la vista del expediente remitido, se advierte, en primer lugar, que el oficio reseñado en el Antecedente Cuarto, por el que se comunica la decisión de tramitar el presente procedimiento, incurrió en el error de considerar que, mediante la remisión del expediente realizada por el Ayuntamiento de Albudeite, la reclamación de referencia había de considerarse formulada contra la Administración regional; ello no es así, pues tal mera remisión de documentación no tiene virtualidad jurídica para alterar la voluntad del reclamante, que fue reclamar frente al aludido Ayuntamiento. El que éste no fuera competente sobre la conservación de la carretera en cuestión sólo determina la desestimación de la reclamación por falta de la necesaria relación de causalidad entre los daños alegados y el funcionamiento de los servicios públicos municipales.

De esta forma, y considerando que ni la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial tiene competencia para iniciar (ni resolver) esta clase de procedimientos, sino sólo para tramitar los ya iniciados (por reclamación del interesado, dirigida a la Administración regional, o de oficio, por acuerdo del órgano competente de su Consejería), ni que, en todo caso, del oficio antes reseñado se desprende voluntad alguna de iniciar de tal modo esta clase de procedimientos, la conclusión que se extrae es que, por los hechos de que se trata, sólo cabe considerar formulada una reclamación contra la Administración regional, de forma tácita o implícita, cuando el 23 de febrero de 2010 el interesado cumplimenta el requerimiento de documentación previamente realizado a virtud de dicho oficio, pues de tal cumplimentación se desprende con claridad su voluntad de reclamar indemnización a la Administración autonómica.

De lo anterior se concluye, como ya hemos señalado en anteriores dictámenes (por todos, el 201/2011) que, cuando otra Administración remita documentación relativa a una reclamación de responsabilidad patrimonial no dirigida a la Administración regional, el órgano encargado de la instrucción de esta clase de procedimientos puede, siempre que la acción resarcitoria no se considere prescrita frente a la Administración regional, bien proponer al órgano competente la iniciación de oficio del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial (art. 4.2 "in fine" y 5.2 RRP), bien comunicar al interesado la recepción de la referida documentación, por si considerase oportuno formular frente a esta Administración la correspondiente reclamación.

En cualquier caso, como se ha indicado anteriormente, a la fecha en que cabe considerar formulada implícitamente la reclamación frente a la Administración competente, todavía no había transcurrido el plazo de un año previsto en el artículo 142.5 LPAC, por lo que cabe considerar que la reclamación es temporánea.

III. Las actuaciones obrantes en el expediente remitido, aunque se sujetan en lo sustancial al procedimiento establecido por la normativa reguladora de la responsabilidad patrimonial (informe del servicio al que se imputa el daño y trámite de audiencia al interesado) son merecedoras de las siguientes consideraciones:

a) No se ha practicado la prueba testifical implícitamente propuesta por el interesado en su escrito de reclamación inicial. En él se indica que se acompaña la copia de los DNI de los "testigos", en la que consta el nombre y apellidos y dirección de cuatro personas que cabe suponer son los "amigos" a los que se refiere en el escrito de reclamación y que le acompañaban a hacer deporte.

Cierto es que la relación de amistad (uno de ellos, además, parece ser su hermano dada la coincidencia de apellidos y domicilio) de tales personas con el interesado afecta a su objetividad e imparcialidad, modulando así la fuerza probatoria de sus eventuales declaraciones; pero tal circunstancia habrá de ser tenida en cuenta al efectuar la valoración de la prueba, sin que en ningún caso pueda determinar la simple y llana omisión de la práctica de la prueba, sin una previa resolución motivada que justifique el rechazo de la misma por considerarla manifiestamente improcedente o innecesaria, conforme a lo establecido en el artículo 80.3 LPAC.

No obstante, tampoco el interesado actuó con la diligencia debida en defensa de sus posiciones y para cumplir con la carga de la prueba que le correspondía, toda vez que, siendo el único medio probatorio de que pretendía valerse para acreditar la veracidad de los hechos la declaración de los testigos, cuando el órgano instructor le requiere para que aporte el nombre y apellidos y la dirección completa de tales personas, el reclamante guarda silencio, sin que tampoco alegue nada acerca de la omisión de la prueba testifical propuesta con ocasión del trámite de audiencia.

b) Ha de advertirse acerca de la injustificada paralización (de 17 de meses de duración) que ha sufrido este expediente entre el trámite de audiencia conferido en octubre de 2010 y la propuesta de resolución de marzo de 2012, que resulta absolutamente incompatible con los principios de impulso de oficio, celeridad y agilidad que, como concreción de los más generales de eficacia y eficiencia, han de inspirar todo procedimiento administrativo.

TERCERA.- De los elementos de la responsabilidad patrimonial.

I. 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 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.

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:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.

c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

II. La realidad o certeza del hecho al que se imputan los daños.

Sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se efectuarán, ha de coincidir con la propuesta de resolución en que no cabe considerar acreditado el evento lesivo.

Ante la ausencia de antecedentes relativos al accidente en la Dirección General de Carreteras, la prueba de tal hecho parece que el interesado pretende realizarla mediante la declaración de los amigos con los que transitaba en el momento de los hechos. Como ya se anticipó en la Consideración Segunda de este Dictamen, la actuación del reclamante, que sólo de forma implícita propone prueba testifical basada en la declaración de tres amigos y un familiar, su pasividad ante el requerimiento del instructor para que aporte la dirección de los propuestos como testigos y su falta de protesta ante la omisión de la práctica de la prueba cuando se le comunica que ha finalizado la instrucción del procedimiento, puede tacharse de poco diligente. Consecuencia de ello es que, correspondiendo al actor la carga de la prueba de los hechos en los que base su reclamación, de conformidad con el aforismo "*onus probandi incumbit ei qui agit*", hoy positivizado en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, cabe concluir que no ha quedado acreditada la realidad del evento lesivo en las circunstancias por aquél alegadas.

Este Consejo Jurídico ha tenido ocasión de pronunciarse sobre asuntos sustancialmente iguales al presente, en los que no existió atestado policial del accidente que acreditase la existencia del bache que se alegaba por el interesado (Dictámenes nº 212/2002 y 137/2003) o en los que, constando el bache en cuestión, no existían elementos de juicio suficientes para considerar acreditada la relación de causalidad entre su existencia y los daños por los que se reclamaba indemnización (Dictámenes nº 99 y 128/2004).

Como señalamos en el Dictamen nº 148/2004, de 13 de diciembre, "en la línea de lo expresado en los citados Dictámenes, hay que insistir ahora en que la realización del atestado resulta esencial no ya sólo para que pueda acreditarse que el reclamante circulaba por el lugar en cuestión el día y hora que manifiesta (sin mayor apoyatura que su testimonio), sino que la presencia policial poco tiempo después del accidente permite un examen de las circunstancias concurrentes en el presunto accidente que resulta trascendental para el enjuiciamiento de pretensiones como la presente. En este sentido, resulta evidente que, en el estado actual de facilidad de las comunicaciones, no puede aceptarse que el deber del afectado de comunicar en tal momento el siniestro (para lo que existen, incluso, números telefónicos de coordinación de emergencias) constituya un deber excesivo, antes al contrario, se estima que es una carga para el que pretenda, luego, deducir una pretensión indemnizatoria como la del caso. Frente a ello, y como indicamos en el Dictamen 212/2002, si el interesado, por la escasa relevancia de los daños, opta por no avisar a la Guardia Civil para que constate en dicho momento el accidente, deberán concurrir otras circunstancias de muy especial consistencia que lleven a la convicción de la ocurrencia del accidente tal y como lo relata el reclamante, y que aquél es causa eficiente de los daños por los que reclama, sin que, en el caso que nos ocupa, las circunstancias alegadas por el mismo sean indicios lo suficientemente concluyentes para tener por cumplidamente acreditados los hechos en que basa su pretensión".

No obstante, ni aun aceptando que los daños del vehículo se produjeron al circular sobre el bache en cuestión procedería declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

III. Nexo causal y antijuridicidad del daño.

Lo que se exige al servicio público de mantenimiento y conservación de carreteras es que realice las actuaciones de conservación y señalización que sean consideradas como necesarias dentro de un determinado estándar o nivel de prestación del servicio público, sin que la mera titularidad pública de la vía implique que todo accidente acaecido en ella sea de su responsabilidad. Ello en modo alguno supone que se configure en todo caso a la institución de la responsabilidad patrimonial administrativa como de índole culpabilística, pues la aplicación del criterio del estándar en la prestación de servicios públicos implica que, si no hay obligación de funcionamiento del servicio público conforme al parámetro o nivel de que en cada caso se trate, la cuestión no estribará en si la Administración tiene o no culpa, sino, desde el punto de vista de la relación de causalidad, en que la actividad o inactividad administrativa no ha sido causante del daño, en cuanto no podrá decirse que haya existido una omisión pública indebida generadora del mismo. Y, visto desde la perspectiva del deber jurídico del ciudadano de soportar el daño (artículo 141.1 LPAC), cuando no hay omisión indebida de la Administración, el ciudadano tiene el deber jurídico de soportar ese daño, como riesgo inherente a la utilización de las vías públicas (siempre, claro está, que no exista otro tercero responsable).

En el supuesto sometido a consulta, el accidente ocurre en un tramo afectado por obras tanto en la propia carretera como en el cauce del río Mula, que aquélla atraviesa y que determina, transitoriamente, unas condiciones del firme que cabe considerar como anormales, y de la que es muestra el socavón cuya fotografía aporta el interesado al expediente. No obstante, en tales condiciones y mientras duren las obras no puede exigirse de la Administración que mantenga el firme en condiciones ideales, transmutándose la obligación pública en la de señalizar adecuadamente el tramo para posibilitar a los conductores adecuar su velocidad y circulación a las peculiares y transitorias características de la vía. Y así ocurre en el supuesto sometido a consulta, según se desprende del informe de la Dirección General de Carreteras, en cuya virtud el tramo se encuentra señalizado con una limitación específica de velocidad a 30 km/h, con limitadores de velocidad en la calzada y señales de obras.

Ciertamente, a una velocidad tan reducida como 30 km/h, y aunque la profundidad del bache es considerable y presenta bordes irregulares, no parece verosímil, conforme a las máximas de la experiencia, que pueda producirse un impacto de la fuerza necesaria no sólo para desgarrar un neumático, sino también para deformar una llanta metálica. La entidad de los daños sufridos por las ruedas del vehículo permite considerar, como también apunta el aludido informe, que el conductor no ajustó su circulación a las condiciones de la vía.

Ha de advertirse, entonces, que, como de forma constante viene señalando este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 74/2011), la Administración no debe responder cuando, como ocurre en el presente caso, el nexo causal que pueda derivar de la utilización de un servicio público se rompe por la conducta del propio reclamante que, con o sin negligencia, conduce su vehículo sin ajustarse a las condiciones que derivan del concreto estado y señalización de las vías públicas o carreteras, y de las demás condiciones de la circulación en el momento de producirse el accidente. Sin olvidar que la falta de adecuación de la conducción a las condiciones de la vía (artículos 19.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y 45 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre), excluyen también la antijuridicidad del daño, en la medida en que el conductor se coloca en situación de asumir las consecuencias del mismo.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no apreciarse la concurrencia de los requisitos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial.

No obstante, V.E. resolverá.

