



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **295/2012**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 de noviembre 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 10 de julio de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **236/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 23 de junio de 2010, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, por los daños padecidos en un vehículo como consecuencia del mal estado de los elementos de una carretera de titularidad regional.

Según relata, cuando circulaba por la carretera RM-50F se apartó para dejar paso a un vehículo de grandes dimensiones, a consecuencia de lo cual reventó dos neumáticos del coche que conducía al tocar un bordillo de bordes afilados que había en el margen de la vía. Solicita ser resarcida por los gastos de reparación de las ruedas dañadas, que ascienden a 424,62 euros, conforme acredita con el presupuesto de un taller de reparaciones.

Aporta junto a la reclamación copia del parte de servicio de grúa, que resulta ilegible, y reportaje fotográfico con ocho imágenes de las ruedas y el bordillo.

SEGUNDO.- El 22 de julio, la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial, actuando en calidad de instructora, comunica a la interesada 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) y la requiere para que subsane y mejore la solicitud mediante la aportación de copia compulsada de diversa documentación, proponga prueba y precise diversos extremos de su reclamación.

TERCERO.- El 17 de enero de 2011 se persona en el procedimiento la madre de la reclamante, x, a la sazón propietaria del vehículo accidentado, quien cumplimenta el requerimiento de la instructora.

CUARTO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se evacua el 20 de octubre de 2011. Del mismo destacan los siguientes extremos:

"A.- No teníamos constancia de la realidad y certeza del citado accidente hasta el momento de la reclamación y entendemos que con los documentos aportados no queda acreditada la ocurrencia del siniestro en el lugar y día que se nos reclama.

(...)

La zona en donde manifiesta haber tenido el siniestro se encuentra fuera de la calzada de dicha carretera.

C.- No se tiene constancia de haberse producido otros accidentes en ese lugar en los últimos cinco años.

E.- No estimamos la existencia de imputabilidad alguna atribuible a esta Administración ni a otras Administraciones.

F. No se ha ejecutado actuación alguna en dicho lugar hasta la fecha.

G.- La carretera se encuentra en perfecto estado y con la señalización oportuna..."

QUINTO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria, indica que el valor venal del vehículo a la fecha del siniestro es de 1.950 euros y que la cantidad reclamada es correcta en atención al alegado modo de producirse el accidente.

SEXTO.- Requerida la reclamante para que indique la fecha exacta del siniestro, informa que el hecho lesivo se produjo el 1 de junio de 2010.

SÉPTIMO.- Por la instructora se recaba de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil copia del atestado o diligencias instruidas como consecuencia del accidente, contestando el Cuerpo Armado que no consta en sus archivos diligencia o intervención alguna en relación con el mismo.

OCTAVO.- Conferido trámite de audiencia a la interesada, presenta escrito de alegaciones señalando que la Guardia Civil paró y le explicó los pasos a seguir y dónde dirigirse, pero no instruyó diligencias al respecto.

NOVENO.- El 25 de junio de 2012, el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no ha quedado acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para declarar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio público de carreteras, toda vez que la rotura de los neumáticos se produjo por una actuación inadecuada de la conductora, que se salió de la zona habilitada para la circulación e impactó contra el bordillo.

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 10 de julio 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. Si bien la persona que inicia el procedimiento, la conductora del vehículo, no es su titular, lo cierto es que durante la instrucción se persona su propietaria (según se acredita mediante copia del permiso de circulación), la madre de la conductora, quien se subroga en la posición de actora, por lo que cabe reconocerle legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, al ser la 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, lo que le confiere legitimación pasiva 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 LPAC, a contar desde el momento en que se produjo el evento lesivo, lo que en el supuesto sometido a consulta acaece el 1 de junio de 2010. La presentación de la reclamación antes del transcurso de un mes desde dicha fecha, permite calificarla como temporánea.

III. A la luz de las actuaciones realizadas, cabe considerar que se han cumplimentado los trámites exigidos por las normas reguladoras de este tipo de procedimientos, sin que se adviertan carencias esenciales, toda vez que consta en el expediente el preceptivo informe del servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño, la audiencia

de la interesada y la solicitud del presente Dictamen, que es, asimismo, preceptivo.

No obstante, han de reiterarse a la Consejería consultante las advertencias ya efectuadas en anteriores dictámenes acerca de la incorrecta práctica consistente en requerir a la interesada para que "*subsane y mejore*" la solicitud, con indicación de los documentos e informaciones o precisiones que ha de aportar al procedimiento, pero sin particularizar cuál de ellos se recaba como preceptivo y cuál con otro carácter, lo que adquiere relevancia dados los diferentes efectos que el ordenamiento jurídico anuda a la desatención de uno y otro requerimiento.

TERCERA.- Sobre los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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.
- d) Ausencia de fuerza mayor.

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

Sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se efectuarán, no cabe considerar acreditado el evento lesivo. La prueba de éste no puede descansar exclusivamente en las manifestaciones de quien conducía el coche, sino que la parte actora ha de aportar suficientes elementos de prueba para que el órgano decisor pueda alcanzar la convicción de su realidad y de que los hechos se produjeron en las circunstancias alegadas. Sin embargo, en el supuesto sometido a consulta, ni se aportan testigos del hecho ni la documental unida al expediente resulta determinante para considerarlo probado, toda vez que las fotografías ni se encuentran adveradas, por lo que se desconoce el lugar y la fecha en que fueron tomadas, ni demuestran que los daños que revelan se produjeron con ocasión del impacto con el bordillo al que aquéllos se imputan. Del mismo modo, la copia del parte de servicio de la grúa que, supuestamente, trasladó el vehículo siniestrado al taller de reparaciones, resulta ilegible, por lo que tampoco contribuye a la prueba de la fecha y el lugar de los hechos, sin que se haya propuesto por la reclamante la toma de declaración del conductor del vehículo de asistencia sobre las circunstancias en las que se prestó el servicio, lo que, al menos, podría constituir un indicio de verosimilitud de las circunstancias relatadas por la conductora.

Tampoco ha resultado fructífera la indagación de oficio realizada por la instructora ante la Guardia Civil, toda vez que no se levantaron diligencias algunas sobre los hechos en cuestión y no hay constancia en los archivos del Instituto Armado acerca de los mismos. Al parecer y según afirma la reclamante, su intervención fue casual y se limitó a ofrecer información a la conductora acerca de los pasos a dar para formular la reclamación por daños. A tal efecto, cabe recordar, como señalamos en el Dictamen nº 148/2004, de 13 de diciembre, en la línea de lo expresado en otros anteriores y posteriores, que *"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"*.

En tales circunstancias ha de recordarse que, en relación con las reclamaciones por responsabilidad patrimonial, la doctrina del Consejo de Estado pone de manifiesto que *"la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos "necessitas probandi incumbit ei qui agit" y "onus probandi incumbit actori" y con el art. 217 de la LEC (entre otros muchos, los Dictámenes números 968/2002, 62/2003 y 2396/2003). La no cumplimentación de dicha carga procedimental por quien viene compelido a ello determina que haya de soportar las consecuencias jurídicas de la no acreditación del hecho, que no son otras que la desestimación de la reclamación*.

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

III. Relación de causalidad 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 se imputa a la configuración del bordillo existente al margen de la carretera, cuyos bordes afilados revientan los neumáticos del vehículo. De conformidad con las manifestaciones de la conductora, el impacto sobre el bordillo se produce al orillarse para dejar pasar a un vehículo de grandes dimensiones. Debe recordarse que el artículo 46.1, letra i) del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, dispone que *"se circulará a velocidad moderada y, si fuera preciso, se detendrá el vehículo cuando las circunstancias lo exijan, especialmente en los casos siguientes: i) en el cruce con otro vehículo, cuando las circunstancias de la vía, de los vehículos o las meteorológicas o ambientales no permitan realizarlo con seguridad"*, y que los 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 propio Reglamento General de Circulación obligan a adecuar la conducción a las condiciones de la vía.

La configuración de la carretera, según se desprende de las fotografías aportadas por la interesada, es la de calzada única con doble sentido de circulación, con separación de carriles señalizada con marcas viales, que también delimitan el margen exterior de la calzada, y sin apenas arcén, existiendo en su lateral derecho, según el sentido de la marcha del vehículo, una acera sobreelevada respecto al firme en unos 10-15 centímetros. Se desconoce la limitación de velocidad en el punto donde se afirma que se produjo el siniestro, pero en cualquier caso, si la interesada advirtió la necesidad de salirse de la calzada para dejar pasar al vehículo que se le aproximaba, debió acomodar su velocidad a dicha maniobra, lo que no parece que realizara, dado que los daños no se refieren sólo a los neumáticos, sino también a una llanta que, conforme al presupuesto de reparación de aquéllos, ha de ser sustituida. Un impacto de la fuerza necesaria no sólo para desgarrar un neumático, sino también para deformar una llanta metálica no parece casar adecuadamente con una velocidad moderada. La entidad de los daños sufridos por las ruedas del vehículo apunta, como también lo hace la propuesta de resolución, a que la conductora no ajustó su circulación a las normas de circulación ni 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.

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.

