



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **33/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 de febrero de 2013, 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 22 de agosto de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **284/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 26 de abril de 2010, x, representada por Procurador y asistida de Letrado, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que dice haber sufrido como consecuencia del inadecuado mantenimiento de las vías públicas de titularidad regional.

Relata la reclamante que el 15 de julio de 2009, x conducía, con permiso de aquélla, una motocicleta de su propiedad por la rotonda de entrada a El Palmar (RM 611), cuando cayó sobre la calzada al resbalar como consecuencia de una mancha de gasoil que había en el carril de circulación de la glorieta. Se imputa a la Administración regional un déficit de mantenimiento de la vía al permitir la existencia de un líquido peligroso para la circulación de los vehículos de dos ruedas. Afirmar, asimismo, que tras el accidente se levantó atestado por la Guardia Civil, concretando la interesada el número profesional del agente y el número de las diligencias instruidas.

Se reclama una indemnización de 1.546,69 euros, cantidad a la que ascienden los daños, según informe de peritación aportado por la reclamante. Se acompaña, asimismo, copia del permiso de circulación de la motocicleta y tarjeta de inspección técnica del vehículo.

SEGUNDO.- El 25 de junio de 2010, la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, actuando en calidad de instructora, requiere al Procurador actuante para que acredite la representación que dice ostentar.

Asimismo, le comunica 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),

requiriéndole para que subsane y mejore la solicitud, mediante la aportación de copia compulsada de diversa documentación.

En la misma fecha, recaba de la Guardia Civil la copia autenticada de las diligencias practicadas por los hechos en los que se basa la reclamación y solicita el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras.

TERCERO.- El 30 de julio se emite el informe de la Dirección General de Carreteras. Entre otros extremos señala que la glorieta en la que se produce el accidente fue construida por el Ayuntamiento de Murcia con la autorización de la indicada Dirección General, si bien todavía no se ha recibido la obra, por lo que el mantenimiento de ésta seguiría a cargo de su ejecutor. Afirma, asimismo, que no se tiene constancia del accidente y que no consta que el equipo de emergencias recibiera aviso alguno ese día, cuando lo habitual es que la Guardia Civil avise en evitación de nuevos accidentes.

Tras realizar una inspección de todo el trazado de la rotonda no se aprecian manchas de gasoil u otras sustancias que supongan un riesgo para el tráfico, advirtiendo, únicamente, manchas esporádicas de betún, procedente de la exudación de la mezcla bituminosa en caliente que forma el pavimento.

El informe se acompaña de un completo reportaje fotográfico.

CUARTO.- Por la Guardia Civil se envía informe estadístico "ARENA" que en el apartado "comentarios", hace constar que *"cuando el vehículo salía de la plaza de circulación giratoria, girando a la derecha para seguir por la Carretera RM 811 (sic) en dirección hacia El Palmar, patinó en la calzada viniendo a volcar en la misma sobre su lateral derecho, como consecuencia de la existencia de un reguero de gasóleo. Causas: mal estado de la calzada por existencia de una mancha de gasóleo"*. El conductor resulta lesionado leve.

QUINTO.- Ante la desatención por parte del Procurador actuante del requerimiento formulado por la instructora para que acredite la representación que dice ostentar, el 23 de noviembre de 2010 aquélla le intima nuevamente para que proceda a su subsanación.

Mediante escrito de 14 de diciembre contestan el Procurador requerido y el Letrado que dice asumir la dirección jurídica del asunto que *"ha resultado imposible poder localizar a x en ninguno de los teléfonos que ella misma facilitó y tampoco ha respondido en su domicilio"*, solicitando que se amplíe el plazo concedido para la subsanación.

Concedida la ampliación solicitada, el 14 de enero de 2011 los indicados profesionales comunican a la instructora que *"a pesar de los múltiples intentos por localizar a x esto no ha sido posible, con lo que intereso de la Consejería que todas las actuaciones se hagan personalmente en el domicilio de la x, que es..."* (siguen a continuación las señas de la interesada), *todo ello a fin de evitar que se cause efectiva indefensión"*.

SEXTO.- Con fecha 7 de abril de 2011, se acuerda la apertura de período de prueba y se requiere a la reclamante

para que aporte diversa documentación interesada por el Parque de Maquinaria como necesaria para poder informar sobre la reclamación.

Comoquiera que el indicado requerimiento se remite al Procurador de la interesada, vuelve a comunicar a la instructora, en escrito de 20 de abril, firmado también por el Letrado, la imposibilidad de ponerse en contacto con la x y que *"el presente asunto ya no se sigue en este despacho, con lo que no es posible trasladar ni realizar ningún trámite en nombre de x"*.

SÉPTIMO.- El 14 de junio, la interesada presenta la siguiente documentación: a) copia del DNI y carnet de conducir del conductor de la motocicleta; b) informe médico relativo a un accidente sufrido por aquél, pero anterior a los hechos por los que se reclama, pues corresponde a uno acaecido en abril de 2007; c) factura por importe de 160 euros en concepto de una chaqueta o cazadora expedida por un establecimiento especializado en equipamiento para motociclistas; y d) presupuesto de reparación por importe de 1.190,07 euros.

OCTAVO.- El 3 de octubre emite su informe el Parque de Maquinaria, que pone de manifiesto la discordancia entre el presupuesto de reparación y el informe de tasación de los daños.

El informe es complementado por otro posterior de 8 de noviembre, en el que se indica que los elementos consignados en la *"factura"* (sic, en realidad es un mero presupuesto) son factibles de necesitar sustituirlos como consecuencia de la caída de una motocicleta sobre la vía y que su precio y el coste de la mano de obra indicados en el documento, son correctos.

NOVENO.- Conferido, el 22 de noviembre, trámite de audiencia a la interesada no hace uso del mismo, al no presentar alegaciones o justificaciones adicionales.

DÉCIMO.- El 9 de julio de 2012, la unidad instructora formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial, por lo que propone una indemnización de 1.190,06 (sic) euros.

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 22 de agosto de 2012.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen tiene carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, conforme con lo establecido 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.

1. La legitimación activa para reclamar, cuando de daños en las cosas se trata, corresponde primariamente a su propietario, condición que recae en la reclamante en su condición de titular del vehículo accidentado, acreditada mediante la aportación de copia del permiso de circulación de la motocicleta, expedido a su nombre.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional en cuanto titular del servicio público a cuyo anormal funcionamiento se imputa el daño, el servicio de conservación de carreteras.

No altera esta consideración el hecho de que la rotonda fuera realizada por el Ayuntamiento de Murcia y que aún no se haya extendido el acta de conformidad, como señala la Dirección General de Carreteras. En efecto, aunque se desconoce el título o convenio en virtud del cual la Corporación Local ejecutó las obras, la realización de éstas en la zona de dominio público de las vías de titularidad regional precisa de la autorización de la Dirección General de Carreteras (art. 30.6 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia), debiendo asimismo reconocer dicho centro directivo la terminación de las obras y extender un acta de conformidad o, en su caso, hacer constar los reparos que entienda oportunos, concediendo el plazo necesario para la subsanación. El acta de conformidad de las obras implicará el permiso de su uso (art. 95.8 del Reglamento General de Carreteras, aprobado por Real Decreto 1812/1994, de 2 septiembre).

Se desconoce cuándo finalizaron las obras de ejecución de la glorieta y el condicionado de la autorización concedida al Ayuntamiento, pero del expediente se deduce que el hecho de que no se haya extendido el acta de conformidad no ha sido obstáculo para que la rotonda en cuestión se haya abierto al tráfico y se encuentre en la actualidad plenamente integrada en el sistema viario regional. Por otra parte, el reportaje fotográfico de la propia Dirección General de Carreteras permite entender que la infraestructura está plenamente ejecutada y en el informe del indicado centro directivo no se efectúa ninguna observación relativa a un incumplimiento de los términos en que se concedió la autorización o a que el acta de conformidad no se haya extendido por causa imputable al Ayuntamiento. En cualquier caso, tampoco la causa del daño se residencia en un defecto de ejecución de la glorieta que pudiera derivar la responsabilidad hacia su promotor o ejecutor.

Consecuencia de lo expuesto es que la legitimación pasiva corresponde al titular de la vía: la Administración regional.

2. La reclamación, presentada el 26 de abril de 2010, por el accidente ocurrido el 15 de julio de 2009, ha de calificarse de temporánea, toda vez que se habría ejercitado la acción resarcitoria dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 142.5 LPAC.

3. En lo que se refiere al procedimiento, han de ponerse de manifiesto las siguientes irregularidades:

a) Advertido por la instructora el defecto de representación de que adolecía la reclamación (Antecedentes Segundo, Quinto y Sexto de este Dictamen), se requiere al Procurador hasta en dos ocasiones (mediante escritos de fecha 25 de junio y 18 de noviembre de 2010) para que proceda a su subsanación, contestando tanto el indicado profesional como el Letrado que afirmaba asumir la dirección jurídica del asunto, que les resulta imposible ponerse en contacto con su representada, por lo que sugiere a la Administración que proceda a notificar directamente a la interesada las comunicaciones oportunas, llegando a señalar, incluso, que *"el presente asunto ya no se sigue en este despacho, con lo que no es posible trasladar ni realizar ningún trámite en nombre de x"*.

Ante la no cumplimentación del requerimiento de subsanación en plazo, lo procedente habría sido dictar resolución declarando desistida en su reclamación a la interesada, conforme a lo establecido en el artículo 71.1 LPAC y no proseguir un procedimiento en el que no constaba la voluntad de aquélla de solicitar de la Administración el resarcimiento de los daños (art. 70.1, letra e) LPAC).

Del mismo modo, en los requerimientos de subsanación dirigidos a la parte actora, el órgano instructor debió hacer constar de forma expresa el efecto jurídico anudado a su no cumplimentación, es decir, el desistimiento de la pretensión, lo que tampoco hizo.

b) Aunque, al margen de lo expuesto y en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios aplicables, pues consta la realización de los preceptivos (informe de la Dirección General de Carreteras y audiencia de la interesada), no puede este Consejo Jurídico dejar de reiterar la inadecuada invocación de los trámites de mejora y subsanación de la solicitud que realiza el órgano instructor, conforme a una doctrina de este Órgano Consultivo que, por conocida por la Consejería consultante, resulta innecesario reproducir ahora *in extenso*.

c) Del mismo modo, tampoco queda justificada en el expediente la paralización de 9 meses que sufre la tramitación del procedimiento entre el trámite de audiencia y la propuesta de resolución, lo que contribuye de forma decisiva a que se haya superado en mucho el plazo máximo de duración de este tipo de procedimientos, que es de seis meses.

TERCERA.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de mantenimiento y conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización. Existencia.

De los artículos 139.1 y 141.1 LPAC se desprende que la Administración Pública debe responder por los daños y perjuicios, efectivos y evaluables económicamente, causados a los particulares por el funcionamiento de los servicios públicos de su titularidad, siempre que se trate de daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar. 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 pacíficamente que a tal supuesto debe añadirse el de la producción de 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, conforme con los estándares de funcionamiento exigibles, para prevenir y evitar el daño.

En el presente caso, la propuesta de resolución llega a la convicción de la realidad de los hechos descritos en la reclamación, lo que ha de aceptarse, a la vista de las circunstancias expresadas en el informe estadístico de la Guardia Civil reseñado en el Antecedente Cuarto y que, de lo expresado en el informe del Parque de Maquinaria, también se desprende que los daños guardan la razonable correspondencia con los hechos en cuestión.

A partir de lo anterior, debe determinarse si existe la adecuada relación de causalidad entre la existencia de la referida mancha de combustible en la calzada y los daños por los que se reclama indemnización.

La imputación del daño se contrae a una actitud omisiva de la Administración, que no cumple con su deber de vigilancia e inspección de las condiciones de la calzada. En estos supuestos, el estándar de cumplimiento del servicio viene fijado por las circunstancias de cada caso, teniendo la Administración la carga de acreditar en qué medida, fecha y frecuencia se realizó en la zona una actuación de vigilancia para, a partir de tales datos, ponerlos en relación con las circunstancias del caso y extraer la correspondiente conclusión sobre el razonable cumplimiento o no de los estándares establecidos para el servicio respecto del caso de que se trate, considerando que no es exigible a la Administración un funcionamiento del servicio de vigilancia de carreteras tan intenso que evite en todo caso que las vías públicas estén siempre libres y expeditas de obstáculos, o que los servicios competentes deban acudir con absoluta inmediatez a cualquier tramo de estas vías para señalar la existencia de tales obstáculos o peligros para la circulación, por evidentes razones de limitación de medios y porque se desvirtuaría la naturaleza del instituto de la responsabilidad patrimonial, que no puede convertir a la Administración en una aseguradora universal de los riesgos inherentes a la utilización de los bienes públicos, que en ciertos casos sus usuarios tienen el deber jurídico de soportar, sin perjuicio de la responsabilidad de terceros, en su caso.

Como señalamos en nuestro Dictamen 229/2012, *"es necesario recordar, como hemos dicho, entre otros, en el Dictamen 276/2011, de 21 de diciembre, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 3 de diciembre de 2002, dictada en unificación de doctrina, en la que expresa que "corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, y salvo en el supuesto de hecho notorio le corresponde también a la Administración acreditar aquellas circunstancias de hecho que definen el standard de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos producidos por los mismos, sin que conste siquiera que la función de mantenimiento de la carretera se haya realizado, en la zona en que se produjo el accidente, en la forma habitual y correcta, prueba cuya carga no puede trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le correspondía acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido"*.

También indicábamos en el citado Dictamen 276/2011 que el Consejo de Estado ha entendido que dicha prueba se había desplegado cuando quedaba acreditado en el expediente que los servicios de mantenimiento de la carretera habían llevado a cabo su labor de vigilancia en un tiempo próximo al que ocurrió el accidente (entre otros, Dictámenes 978/2007 y 991/2008). Sin embargo, dicho Órgano Consultivo señala que cuando no se haya acreditado la realización de recorridos de vigilancia (Dictámenes 3087/2004 y 968/2006, entre otros), ha de entenderse que la Administración ha incumplido con su obligación de vigilancia de la vía pública.

Asimismo, dicho Dictamen 276/2011 acogía lo expresado en el Dictamen 70/2005, también de este Consejo Jurídico, en el sentido de que *"... la actividad probatoria desplegada por la Administración regional no consigue acreditar que el derramamiento de la sustancia deslizante se produzca de forma inmediatamente anterior al percance sufrido por el reclamante, pues su único apoyo lo constituye el informe de la Guardia Civil que concluye en la probable intervención del tercero, pero sin efectuar consideración cronológica alguna acerca del momento en que pudo producirse el evento. Es cierto que esa inmediatez de la aparición del obstáculo es posible acreditarla,*

por la vía de las presunciones, en supuestos tales como la caída de objetos o líquidos de vehículos a la vía pública (paradigmáticamente, manchas de aceite que, por su naturaleza, deben ser recientes para poder provocar accidentes) o la invasión de la calzada por animales (ante la práctica imposibilidad de vallar las vías públicas). Éstos son precisamente los supuestos en que tanto el Consejo de Estado como la jurisprudencia vienen reconociendo la ausencia de nexo causal entre el servicio público y el daño, como casos excepcionales ante la regla general de responsabilidad.

Ahora bien, no puede afirmarse lo mismo en el que nos ocupa. Y ello porque no ofrece la Administración datos que permitan constatar siquiera una actuación del servicio de conservación y mantenimiento ni, menos aún, que dicho funcionamiento fuera adecuado al estándar de rendimiento exigible, pues el informe de la Dirección General de Carreteras omite cualquier información acerca de cuándo se efectuó la última inspección sobre la vía en que se produjo el accidente o, al menos, la periodicidad con la que se efectuaban recorridos de vigilancia en la carretera. La misma sentencia de 3 de diciembre de 2002 dirá que "el conocimiento sobre las referidas circunstancias organizativas y funcionamiento del servicio de vigilancia y de mantenimiento hubieran permitido llegar a una conclusión certera sobre si excedía o no de lo razonablemente exigible el que se hubiera producido una previa limpieza de la calzada en el tramo en el que ocurrió el siniestro", considerando inaplicable, ante la ausencia de actividad probatoria de la Administración de tales extremos, la presunción de actuación eficaz de ésta, cuando se desconoce el momento del vertido del aceite y si se produjo en momento inmediatamente anterior al accidente, extremo probatorio este último cuya carga, ante su dificultad, no puede corresponder al reclamante".

Razonamientos los transcritos que resultan de plena aplicación al caso que nos ocupa, lo que lleva al Consejo, tal como lo hizo en el supuesto de referencia, a considerar que, no existiendo acontecimiento generador del daño que pueda ser calificado de fuerza mayor o de intervención de tercero o de la propia víctima que permita a la Administración exonerarse de responsabilidad, se ha de estimar la reclamación presentada y resarcir a la interesada, como señala la propuesta de resolución.

Ahora bien, no puede dejar de advertirse que, en supuestos como el sometido a consulta en los que resulta determinante conocer si se ha cumplido o no con el estándar exigible del servicio de conservación y mantenimiento de las vías públicas, el órgano instructor debería interrogar expresamente a la Dirección General de Carreteras sobre los eventuales recorridos de vigilancia realizados sobre la carretera en cuestión y no limitarse a utilizar el modelo general de petición de informe.

CUARTA.- Cuantía de la indemnización.

Aunque existe una discordancia entre la cantidad inicialmente solicitada (1.546,69 euros) sobre la base de un informe pericial de tasación de daños, y la consignada en el presupuesto de reparación aportado posteriormente por la interesada (1.190.06 euros), es esta última cantidad la que debe ser resarcida, toda vez que es la que el Parque de Maquinaria considera correcta en atención al coste de los elementos sustituidos y de la mano de obra que allí se consigna. El referido importe habrá de ser convenientemente actualizado conforme a lo establecido en el artículo 141.3 LPAC.

En relación con la chaqueta cuya factura se adjunta al expediente, no procede su indemnización, pues está expedida a nombre del conductor, respecto de quien la reclamante no acredita su representación. En cualquier caso, no existe prueba alguna en el expediente de que dicha prenda resultara dañada en el accidente del que se deriva la reclamación.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, toda vez que concurren los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño padecido por la reclamante, así como su antijuridicidad, toda vez que no viene obligada a soportarlo.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización debe ajustarse a lo indicado en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

