



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **4/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 8 de enero 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 31 de mayo de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **205/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 10 de abril de 2012, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Dirección General de Carreteras de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en solicitud de una indemnización por los daños que dice haber sufrido en un vehículo de su propiedad.

Relata el actor haber sufrido un accidente en fecha indeterminada en la carretera que une las localidades de Pozo-Estrecho y Torre Pacheco, *"con tantos desniveles (baches) tanto laterales como centrales"*. En la reclamación se pone de manifiesto el defectuoso estado del firme de la indicada vía y se pide su asfaltado. Enumera a cinco personas como testigos de lo indicado en la reclamación y se acompaña ésta de copia de una factura de taller mecánico, expedida a nombre del actor con fecha 2 de abril de 2012, por importe de 345,88 euros, en concepto de sustitución de dos neumáticos delanteros y una llanta.

SEGUNDO.- Por la Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, actuando en calidad de órgano instructor, se procede a solicitar el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras y a comunicar al reclamante 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 se le requiere para que subsane y mejore la solicitud mediante la aportación de diversa documentación que se le enumera y concretando diversos extremos de la reclamación, singularmente el lugar exacto del siniestro y la cuantía que se reclama.

TERCERO.- El 24 de abril de 2012 la Dirección General de Carreteras remite el informe de la Sección de Conservación correspondiente. En dicho informe, entre otros extremos, se afirma que no se tuvo conocimiento del accidente hasta la presentación de la reclamación, que en el tramo de carretera no se ha realizado ninguna actuación relacionada con el evento lesivo y que *"la carretera tiene el firme en muy mal estado, informando de esta circunstancia a la superioridad con fecha 28/11/2011 y 1/04/2010, sin que se haya asignado presupuesto*

para acometer la reparación del firme ni para señalar el peligro que supone para el tráfico vial los baches existentes en la calzada".

CUARTO.- El 30 de abril el reclamante contesta al requerimiento de la Administración, aporta diversa documentación, así como un extenso reportaje fotográfico que ilustra acerca del deterioro generalizado del firme de la vía.

Identifica el punto del siniestro con la popularmente llamada "Curva de Bernal" indicando que desconoce el punto kilométrico exacto. Asimismo, precisa que la cantidad reclamada es la que consta en la factura.

QUINTO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria, se evacua el 12 de junio y en él se indica que se considera correcto el importe solicitado y que resulta verosímil que los daños reclamados se produjeran *"al circular un vehículo, provisto de neumáticos de perfil bajo, sobre un tramo de calzada en mal estado y con baches, como parece que es el caso que nos ocupa"*.

SEXTO.- El 18 de julio se confiere trámite de audiencia al interesado, que no hace uso del mismo.

SÉPTIMO.- Con fecha 27 de diciembre de 2012, se notifica al actor el acuerdo del órgano instructor de abrir el período de prueba, intimándole a aportar los datos personales de los testigos.

Contesta el interesado el 9 de enero de 2013, facilitando los datos de cinco testigos.

OCTAVO.- Citados los testigos propuestos por el interesado para la práctica de la prueba el 18 de febrero de 2013, sólo comparece uno, quien afirma haber visto al reclamante parado en la carretera, pero no como ocurrieron los hechos, y que la vía llevaba bastante tiempo en mal estado, aunque poco después del siniestro la arreglaron.

En el mismo acto, se levanta "acta de prueba pericial" (sic) en la que en realidad se recoge una declaración del reclamante, quien manifiesta que la carretera llevaba bastante tiempo en mal estado, que transita por ella con asiduidad pues la utiliza para ir a su trabajo y que, además de los daños materiales sufridos en el coche, reclama *"los posibles daños y perjuicios sufridos por mi parte causados a raíz del accidente"*.

NOVENO.- Conferido nuevo trámite de audiencia, el interesado presenta el 23 de abril de 2013 y vía fax un escrito en el que aclara que los hechos ocurrieron el 1 de abril de 2012.

DÉCIMO.- Con fecha 23 de abril de 2013 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que ha quedado acreditada la realidad del evento lesivo y que el mal estado del firme fue la causa de los desperfectos sufridos por los neumáticos del actor.

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 31 de mayo de 2013.

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.

1. La legitimación activa reside, cuando de daños materiales en las cosas se trata, en quien ostenta su propiedad, dado que éste será quien sufra el perjuicio patrimonial ocasionado por el funcionamiento de los servicios públicos. En el supuesto sometido a consulta, x declara ostentar la propiedad sobre el vehículo dañado, lo que acredita con el permiso de circulación de éste, expedido a su nombre. Su condición de perjudicado es la que genera su legitimación para actuar, de acuerdo con lo establecido en el artículo 139.1 LPAC, que reconoce el derecho a la indemnización a cualquier persona que hubiese sufrido el daño.

Respecto de la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional, al ser la carretera donde se produce el accidente de titularidad regional, como se desprende de la documentación incorporada al procedimiento.

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 legalmente establecido, toda vez que la fecha de ocurrencia de los hechos fue el 1 de abril de 2012 y la reclamación se interpuso apenas transcurridos diez días desde entonces.

3. La instrucción ha seguido los trámites exigidos por las normas reguladoras de los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, no apreciándose carencias esenciales. No obstante han de reiterarse observaciones ya puestas de manifiesto en anteriores Dictámenes en relación con la indebida aplicación que la Consejería consultante realiza de los trámites de mejora y subsanación de la solicitud, y de la tardanza (más de un año) en formular la propuesta.

Por otra parte, el órgano instructor debe ser riguroso en la realización de los trámites que integran el procedimiento, cauce formal que reviste funciones de garantía tanto para el ciudadano que reclama ante la Administración como para esta misma. Debe evitar, en consecuencia, la realización de trámites en momentos procedimentales inoportunos, como el de audiencia otorgado con carácter previo a la apertura del período de prueba y que deviene inútil, toda vez que tras la práctica de ésta y con carácter inmediato a la propuesta de resolución es cuando habrá de otorgarse el preceptivo trámite de audiencia, ex artículo 84.1 LPAC.

Del mismo modo, ha de advertirse que las declaraciones testificales no deben documentarse en actas de prueba pericial (folios 67 y 68) y que la vía con la que cuenta el reclamante para hacer manifestaciones en el expediente es el trámite de alegaciones (art. 79 LPAC) y no es adecuado que se canalicen y vistan con los ropajes y las garantías de la prueba testifical, llegando al absurdo de someter al propio actor al interrogatorio de preguntas generales del artículo 367.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que persigue determinar las circunstancias relativas a la imparcialidad del testigo y que resultan del todo improcedentes en relación al interesado que insta el procedimiento de responsabilidad.

TERCERA.- Sobre la concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad de la Administración.

I. Elementos de la responsabilidad patrimonial.

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 sometido a consulta el 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 mantener el firme de la carretera en un deficiente estado de conservación.

II. Realidad o certeza del evento lesivo.

Sin perjuicio de las consideraciones que más adelante se efectuarán, no puede coincidir este Consejo Jurídico con la propuesta de resolución sometida a consulta, que estima acreditada la realidad del accidente.

Y es que ante la ausencia de antecedentes relativos al accidente en la Dirección General de Carreteras, la prueba de tal hecho descansa en la declaración de los testigos propuestos por el interesado, de los que sólo uno concurrió a prestarla. Al valorar esta declaración, el órgano instructor considera acreditada la realidad del siniestro. Sin embargo, la apreciación que de dicha declaración hace este Órgano consultivo difiere sustancialmente del parecer instructor.

Y es que, al margen de la falta de definición y precisión de las preguntas que se le formulan al testigo y de la, al parecer, renuncia del instructor a formular repreguntas, con las respuestas ofrecidas no puede considerarse acreditado ni la realidad del siniestro ni que los daños alegados se produjeran en la forma que pretende el reclamante. En efecto, a la pregunta "*¿Usted vio los hechos que ocurrieron?*", el testigo manifiesta que vio "*al reclamante parado en la carretera pero no como ocurrieron los hechos*". La pregunta es en sí misma genérica e imprecisa, pues no permite situar o ubicar ni geográfica ni cronológicamente los "hechos", y ni tan siquiera es hábil para probar que el reclamante circulaba por la carretera en cuestión el día de autos, lo cual no es baladí si se advierte que, al momento de practicarse esta prueba, el 18 de febrero de 2013, todavía no se había precisado por el reclamante la fecha concreta del accidente, lo que no hará, vía fax, hasta el mismo día de redactarse la propuesta de resolución, el 23 de abril siguiente. Siendo ello así, no puede considerarse acreditado que, cuando el testigo vio al actor, fuera el día en que según el reclamante había sufrido el accidente.

Además, la respuesta sólo se refiere a que el reclamante estaba parado en la carretera, pero nada dice acerca de que se apreciaran desperfectos en los neumáticos o que tuviera la impresión de que el conductor había sufrido un accidente, sin que tampoco presenciara el momento del siniestro.

Por otra parte, de conformidad con la factura del taller mecánico aportada al expediente, los daños afectaron a los dos neumáticos delanteros, que hubieron de ser sustituidos y a una de las llantas. Si perdió dos neumáticos en el accidente, el coche debió de quedar inmovilizado, a pesar de lo cual ni consta que se avisara a un vehículo de asistencia en carretera -el testimonio de cuyo conductor también habría sido relevante-, ni que se recabara la presencia de algún agente de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

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, constanding 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"*.

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 de Enjuiciamiento Civil, cabe concluir que no ha quedado acreditada la realidad del evento lesivo en las circunstancias por aquél alegadas.

No obstante, ni aun aceptando que los daños del vehículo se produjeran al circular sobre los baches que existían en la carretera autonómica procedería estimar la reclamación en los términos en que lo hace la propuesta de resolución.

III. Nexo causal y antijuridicidad del daño.

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.

El nexo causal surgirá cuando concurren alguna de estas dos situaciones (entre otros muchos, Dictamen núm. 77/2006 del Consejo Jurídico):

a) Una inactividad por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico, tal como prescriben los artículos 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y 26 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia.

b) Una ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro (artículo 57, Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

Por tanto, para poder apreciar la responsabilidad de la Administración en estos casos, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de aquélla en la prevención de situaciones de riesgo primariamente ha de dirigirse a dilucidar si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad o competencia de la Administración, es decir, si la norma le compele a actuar para evitar o minimizar el riesgo en la utilización de las carreteras; pero también, yendo más allá del contenido de las obligaciones que explícita o implícitamente imponen a la Administración competente las normas reguladoras del servicio, habrá de efectuarse una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actividad administrativa, tal como señala el Tribunal Supremo en sentencia de su Sala Tercera, de 7 de octubre de 1997.

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 concurra él mismo a la producción del daño o exista otro tercero responsable).

En el supuesto sometido a consulta, el accidente ocurre en una vía que cuenta con un deficiente estado del firme, como se acredita con el informe fotográfico aportado al expediente por el reclamante, el cual, aunque no ha sido averiguado en forma alguna, ni por fedatario público ni por exhibición al testigo para que confirmara que las fotografías corresponden a la vía en cuestión, muestra unos desperfectos de la vía compatibles con los que expresamente son reconocidos en el expediente por el informe de la propia Dirección General de Carreteras, por lo que pueden considerarse acreditados.

Asimismo, las deficiencias del firme pueden ser calificadas de generalizadas, importantes e, incluso, de peligrosas para la circulación, dada la magnitud y extensión de los desperfectos, como se aprecia singularmente en las fotografías obrantes a los folios 35 a 38 del expediente, y, desde luego, puede afirmarse que el estado de conservación de la calzada se aparta del estándar social imperante, por lo que ha de concluirse que la Administración habría incumplido sus deberes de conservación y mantenimiento de la vía, lo que permitiría conectar causalmente los daños alegados con el funcionamiento, mejor el no funcionamiento, del servicio público de conservación de carreteras.

Ahora bien, no puede olvidarse que, conforme a las manifestaciones del propio reclamante, éste utilizaba la vía muy a menudo, pues transitaba por ella para dirigirse a su trabajo. Además, conforme señala el propio actor y corrobora el testigo, el estado del firme era deficiente desde hacía mucho tiempo. Si a ello se une que tales deficiencias no son puntuales o específicas de un determinado tramo, sino que se extienden por toda la vía y son

claramente perceptibles por sus usuarios, ha de concluirse que el reclamante debía conocer el deficiente estado de la calzada, por lo que venía obligado a adecuar su conducción a las específicas condiciones de la misma.

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), excluye también la antijuridicidad del daño, en la medida en que el conductor se coloca en situación de asumir las consecuencias del mismo. En sentido similar, nuestro reciente Dictamen 262/2013.

En consecuencia, no pudiendo considerarse acreditada la adecuada relación de causalidad que es jurídicamente necesaria para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, procede desestimar la reclamación de referencia.

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, al considerar el Consejo Jurídico que no ha quedado acreditada en el expediente la realidad del evento lesivo ni la concurrencia de todos 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 de los servicios públicos y el daño alegado, así como la antijuridicidad de éste.

No obstante, V.E. resolverá.