



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **224/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 25 de julio de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, mediante oficio registrado el día 7 de mayo de 2014, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **137/14**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 22 de marzo de 2013 x interpone, en un formulario normalizado, reclamación de responsabilidad patrimonial en la que solicita que le sea satisfecho *"... el importe de los daños ocasionados en mi coche, por el mal estado del pavimento, tal como se demuestra en la fotografías aportadas y que sufrí el pasado lunes 18 mientras circulaba por la vía RMB19 como se detalla en la denuncia ante la Guardia Civil que aportó"*.

Junto con su solicitud de indemnización, el interesado acompaña presupuesto de reparación de los daños sufridos en el vehículo, por importe de ochocientos ochenta y dos euros con sesenta y seis céntimos (882,66 euros); numerosas fotografías del lugar en el que supuestamente se produjeron los hechos, y copia de la denuncia que interpuso ese mismo día 22 de marzo de 2013 en el Puesto de la Guardia Civil de Cieza, en cuya parte expositiva se contiene que:

*"El denunciante manifiesta que el pasado día 18-03-2013, sobre las 10:30 horas, circulaba con su vehículo Peugeot 308 matrícula --, por la Carretera RM-B-19, en dirección a Cieza.*

*Que al pasar por el Kilómetro 2,500, término municipal de Cieza, (Murcia), pasó con su coche sobre un socavón que hay en el pavimento de la carretera, no pudiendo esquivar el socavón, al venir en sentido contrario otro vehículo a alta velocidad, y no pudiendo el denunciante frenar su vehículo del todo.*

*Que al pasar por el socavón, las ruedas delantera y trasera derecha, (que fueron las que pasaron por el socavón), sufrieron daños, la goma de la rueda delante (sic), y las llantas de las dos ruedas, (delantera y trasera).*

*Que el responsable de la citada carretera, y [a] quien denuncia en la presente es "Dirección General de Carreteras - Consejería de obras públicas y ordenación del territorio", de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con dirección de dicho organismo en la Plaza Santoña nº 6 de Murcia.*

*Que los daños causados en su vehículo ascienden a 882,66 euros, según presupuesto de reparación que aporta el denunciante.*

*Que también aporta 10 fotografías del lugar donde se encuentra el citado socavón, y de las dimensiones del mismo, quedando claro (sic) que en [el] socavón, entra en su totalidad un bote metálico de cerveza de medio litro, lo que da una idea de la profundidad del citado socavón".*

**SEGUNDO.-** Con fecha 11 de abril de 2013 la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería consultante solicita de la Dirección General de Carreteras que, a la vista de la reclamación de la que acompaña copia, se emita informe acerca de los siguientes extremos:

- Titularidad de la carretera en la que tuvieron lugar los hechos.
- En caso de pertenecer a la Red de Carreteras de la Región de Murcia:

A) Realidad y certeza del evento lesivo.

B) Existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero.

C) Constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar.

D) Presunta relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

E) Imputabilidad a la Administración y responsabilidad atribuible a otras Administraciones.

F) Actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha.

G) Indicar si la carretera se halla con señalización (limitación de velocidad, obras, peligro... etc.) u otra consideración que estime pertinente significar.

H) Valoración de los daños alegados.

I) Aspectos técnicos en la producción del daño.

J) Cualquier otra cuestión que se estime de interés.

**TERCERO.-** Con fecha 22 de abril de 2013 se notifica al interesado la incoación del procedimiento de responsabilidad patrimonial y se le ofrece la información a la que se refiere 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).

Asimismo, se le requiere para que, al amparo de lo que se establece en los artículos 71 y 76 LPAC, subsane y mejore la solicitud mediante la aportación de ciertas declaraciones y de copia compulsada de determinados

documentos.

**CUARTO.-** El día 14 de mayo de 2013 se recibe el informe de la Dirección General de Carreteras, del día anterior, en el que se informa que la carretera RM-B19 es de titularidad de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

De igual forma, en relación con los requerimientos de información que se contienen en determinados apartados del escrito de solicitud de informe remitido el día 11 de abril de 2013, se comunica lo siguiente:

*"A.- De la realidad del hecho lesivo solamente se tiene conocimiento por las manifestaciones del reclamante.*

*B.- No se aprecia la existencia de fuerza mayor o de actuación inadecuada del perjudicado.*

*C.- No se tiene constancia de otros accidentes en el mismo lugar.*

*F.- Se reparó el bache en una operación programada de la brigada de conservación del sector.*

*G.- La carretera en ese tramo tiene la velocidad limitada a 40 km/h, debidamente señalizada. También existe la siguiente señalización de advertencia de peligro:*

*P 1d: Intersección con prioridad sobre incorporación por la izquierda.*

*P 21: Niños".*

**QUINTO.-** Mediante oficio de fecha 29 de mayo de 2013 la instructora del procedimiento solicita al Parque de Maquinaria dependiente de la Dirección General de Carreteras que, en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial, se informe acerca de los siguientes extremos:

*"1.- Valor venal del vehículo en la fecha del accidente.*

*2.- Valoración de los daños del vehículo atendiendo al modo de producirse el siniestro.*

*3.- Ajuste con la realidad de los daños reclamados en relación a la reparación del vehículo presentada por el reclamante.*

*4.- Cualquier otra cuestión que se estime de interés".*

Por medio de comunicación interior de fecha 10 de junio de 2013, el Jefe del Parque de Maquinaria solicita a la instructora del procedimiento la remisión de determinados documentos con el fin de poder emitir con mejor criterio el informe solicitado.

**SEXTO.-** Por medio de escrito de 21 de junio de 2013 se confiere al reclamante trámite de audiencia al objeto de que pudiese formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que tuviese por convenientes, ya que se le informa de que se ha dado por concluida la fase de instrucción del procedimiento.

**SEPTIMO.-** Con fecha 5 de julio de 2013 se recibe escrito del interesado en el que reitera buena parte de los antecedentes fácticos de su reclamación; informa de que no ha percibido indemnización alguna de la compañía aseguradora de su vehículo; facilita una relación de testigos del hecho dañoso, y acompaña copia del carné de conducir, del permiso de circulación y de la ficha técnica del vehículo, así como de la póliza del seguro y de los justificantes del abono de la prima correspondiente.

**OCTAVO.-** Con fecha 25 de julio de 2013 se le notifica al reclamante el oficio, de 23 de julio, en el que se le informa de que la prueba testifical que propuso ha sido admitida a trámite y de que se ha procedido a la citación de los testigos propuestos para que comparezcan el día 10 de septiembre de 2013.

**NOVENO.-** El día 31 de julio de 2013 la instructora del procedimiento reitera la solicitud de informe que tiene formulada ante el Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras.

Por medio de un informe técnico de fecha 2 de septiembre de 2013, el Jefe del Parque de Maquinaria manifiesta, entre otros extremos, que puede entenderse que los daños descritos en el vehículo son coherentes con los que teóricamente se pueden producir por el tipo de siniestro descrito en la reclamación. También añade que se considera correcto el importe del presupuesto presentado por el interesado.

**DECIMO.-** El día 10 de septiembre de 2013 se levanta acta de incomparecencia de los cuatro testigos propuestos por el reclamante al acto de declaración, al que habían sido debidamente citados. En ella se hace constar la manifestación del interesado, que sí asistió, de que los testigos no acuden por problemas laborales y de que presentarán sus respectivas declaraciones por escrito.

**UNDECIMO.-** Por medio de escrito de fecha 30 de octubre de 2013 se confiere de nuevo al reclamante el correspondiente trámite de audiencia al objeto de que pudiese formular las alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que tuviese por convenientes, sin que conste que el interesado haya hecho uso de su derecho.

**DUODECIMO.-** El día 28 de marzo de 2014 se formula propuesta de orden de resolución estimatoria por considerar acreditada la concurrencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional.

Una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y el extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el pasado día 7 de mayo del año en curso.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

### **PRIMERA.-** Carácter del dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que versa sobre una reclamación que en concepto de responsabilidad patrimonial se ha formulado ante la Administración regional, de conformidad 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, en relación con el artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP).

### **SEGUNDA.-** Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, al ser titular del vehículo por cuyos supuestos daños solicita el correspondiente resarcimiento.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación, por dirigirse contra ella e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su titularidad (Carretera RM-B19), como se ha acreditado en el procedimiento.

II. La reclamación se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 142.5 LPAC.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien resulta necesario realizar una serie de consideraciones adicionales:

a) Así, se debe recordar que con fecha 22 de abril de 2013 se requiere al interesado para que, al amparo de lo que se establece en el artículo 71 LPAC, subsane y mejore la solicitud mediante la aportación de ciertas declaraciones y de copia compulsada de determinados documentos, según se recoge en el Antecedente Tercero de este Dictamen. A pesar de ello, como se refiere en el Antecedente Séptimo, el reclamante no mejora su solicitud hasta el día 5 de julio de 2013, por lo que resulta evidente que ha transcurrido sobradamente el plazo de diez días para subsanar el defecto al que se refiere la LPAC.

La falta de atención del interesado al requerimiento de subsanación en el plazo concedido hubiera debido determinar, de conformidad con lo que se establece en los artículos 71.1 LPAC, que se le hubiere tenido por desistido de su petición, previa resolución que debiera haber sido dictada en los términos previstos en el artículo 42, lo que no ha sucedido en el presente supuesto.

De igual forma se debe recordar que no se hubiera debido comenzar a realizar actos de instrucción en el presente



procedimiento -como así ha sucedido- hasta que no se hubiese mejorado la solicitud en el plazo legalmente establecido, pues sólo entonces se hubiera podido dictar correctamente el acuerdo de incoación del procedimiento por el órgano correspondiente.

b) También se constata que, por dar por concluida la fase de instrucción del procedimiento, se confiere al reclamante trámite de audiencia por medio de escrito de 21 de junio de 2013, de acuerdo con lo que se expone en el Antecedente Sexto de este Dictamen. Sin perjuicio de insistir en lo que se ha apuntado en el apartado precedente en el sentido de que la solicitud de reclamación se encontraba en ese momento pendiente de mejora y de que los requerimientos iniciales de información todavía no se habían cumplimentado por los órganos correspondientes, conviene recordar que el artículo 11 RPP determina que el trámite de audiencia deberá conferirse al interesado una vez instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución. La concesión extemporánea, por anticipación, del derecho al trámite de audiencia hubiera podido colocar al interesado en una clara situación de indefensión que, sin embargo, se corrige en esta ocasión mediante la oportuna concesión de un segundo trámite de audiencia, esta vez en el momento procesal oportuno, mediante escrito de fecha 30 de octubre de 2013, como se refiere en el Antecedente Undécimo de este Dictamen.

c) Finalmente, interesa apuntar una última consideración relativa al plazo para resolver la reclamación, ya que se advierte que ha rebasado en exceso los tiempos prudenciales que pudieran haberse necesitado para ello, puesto que se ha detectado una paralización del procedimiento desde el momento de otorgamiento del segundo trámite de audiencia al interesado (octubre de 2013) hasta la formulación de la propuesta de orden resolutoria (marzo de 2014) que no viene justificada por la complejidad de las actuaciones instructoras.

**TERCERA.-** Sobre el fondo del asunto: Falta de acreditación de los supuestos daños por los que se reclama y del necesario nexo causal que debe existir entre ellos y el servicio público regional de carreteras.

El artículo 139.1 LPAC establece, con carácter general, que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Por tanto, los presupuestos de la responsabilidad patrimonial son, como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia (Sentencias del Tribunal Supremo de 21 de abril y de 20 de mayo de 1998), los siguientes: que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso de fuerza mayor, a los cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o en el padecimiento del daño, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte.

En el caso que se somete a consideración conviene destacar desde este primer momento que no se ha acreditado la realidad de los daños que alega el recurrente, es decir, la rotura de la cubierta del neumático delantero derecho y de las llantas de las ruedas delantera y trasera del lado derecho del vehículo de su propiedad. Por el contrario, resulta un hecho especialmente significativo que, aunque el reclamante acompaña numerosas fotografías del socavón que existió en algún momento en la carretera donde supuestamente se produjo el siniestro, no adjunta ninguna que permita apreciar el estado en que pudo quedar el vehículo accidentado y más concretamente las

ruedas a las que se ha hecho referencia.

Asimismo, se debe tener en cuenta que el interesado aporta al procedimiento un "*presupuesto de reparación*", de acuerdo con la denominación que él mismo expresa en la declaración que realiza en el Puesto de la Guardia Civil de Cieza el día 22 de marzo y en su escrito de 2 de julio de 2013, y que se deduce además del contenido del mismo documento, pero no se infiere de ello que constituya un documento que acredite de alguna forma la realidad de los daños que alega el interesado. Tampoco deja de causar extrañeza que no se aporte al procedimiento una copia de la factura de reparación, que pudiera ofrecer algún indicio de la realidad de los hechos.

Ante esa circunstancia, y como consecuencia de la falta de esfuerzo probatorio que corresponde efectuar al que alega la existencia del daño, se debe entender que no concurre el primero de los requisitos objetivos que se debe exigir para que pueda apreciarse la existencia de responsabilidad administrativa, esto es, la acreditación de la realidad y efectividad del daño.

Por otro lado, y si ello por sí mismo no resultase suficiente para fundamentar la desestimación de la reclamación, interesa destacar que tampoco el interesado ha sido capaz de aportar ninguna prueba acreditativa de que el accidente se produjera en el lugar indicado y de que la causa de los supuestos daños que alega se encontrase en la existencia del socavón de la carretera a la que se ha hecho referencia y que, por ello, sea imputable al servicio de conservación de carreteras dependiente de la Administración regional. Resulta ocioso recordar que la carga de acreditar esas circunstancias le corresponde al reclamante de conformidad con lo que se establece en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Antes al contrario, no existe ningún dato verificado que permita relacionar esos daños alegados con la existencia de ese socavón, pues aunque el reclamante acompaña numerosas fotografías en las que se muestra la existencia de un profundo bache en la calzada, como ya se ha dicho, no existe la menor constancia documental de la fecha en la que pudieron ser realizadas, de manera que carecen por sí mismas de eficacia probatoria para lograr acreditar tanto el hecho del siniestro como la relación de causalidad que pueda existir entre el supuesto accidente y los daños que alega. En apoyo de esta consideración se debe apuntar que incluso el propio estado físico del socavón parece ser diferente en algunas de las fotografías que se acompañan hasta el punto de que en alguna de ellas puede entenderse reparado, aunque sea de manera claramente defectuosa, lo que pudiera dar a entender que las fotografías pudieron tomarse en fechas diferentes.

Así, se debe destacar que no existe prueba indiciaria en el procedimiento que sitúe al vehículo en el lugar del accidente el día en el que se afirma que ocurrieron los hechos y a la hora indicada, pues no consta que el conductor avisara de lo ocurrido ni a la Dirección General de Tráfico ni al servicio de emergencias de la Dirección General de Carreteras -que informa de que sus técnicos no tenían conocimiento de que hubiera ocurrido el accidente-, ni que ningún miembro de los cuerpos y fuerzas de seguridad se hubiese personado en el lugar ni que, por tanto, se hubiese levantado el atestado correspondiente.

Este Consejo Jurídico ha tenido ocasión de pronunciarse sobre asuntos sustancialmente iguales al presente, en los que, a pesar de constar la existencia de un bache en la calzada, 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".

De otro lado, se debe señalar que tampoco consta que el interesado reclamara la asistencia de un servicio de grúa o remolque ni que fuese ayudado por alguna otra tercera persona que se encontrase en el lugar en el que presumiblemente se produjeron los hechos. También causa extrañeza que el reclamante no presentase denuncia de los hechos ocurridos ante la Guardia Civil hasta cuatro días después de que supuestamente se produjesen (es decir, desde el día 18 de marzo hasta el día 22 de marzo en que comparece en el Puesto de ese Instituto armado y formula la reclamación de responsabilidad patrimonial).

Por último, conviene apuntar ciertas consideraciones acerca de la práctica de prueba testifical que propuso el reclamante en su escrito de 2 de julio de 2013. Así, en primer lugar, se debe advertir que cuando el interesado declara en el Puesto de la Guardia Civil de Cieza el día 22 de marzo de 2013, no expresa en ningún momento que fuese acompañado de ninguna persona que pudiese ofrecer oportuno testimonio acerca de cómo pudieron ocurrir los hechos que relata ni que alguna otra persona hubiese podido presenciarlos, cuando precisamente se trata de un elemento probatorio de enorme importancia en orden a su posible acreditación.

En segundo lugar, resulta significativo que pese a facilitar los nombres de cuatro testigos de los hechos referidos, que puede suponerse que le acompañaban en el vehículo cuando se produjo el accidente, y a ser citados en debida forma, ninguno de ellos compareciese finalmente en el acto de declaración que se celebró el día 10 de septiembre de 2013. En esa circunstancia, también produce cierta sorpresa que ante la inasistencia de los testigos, y resultando evidente que la declaración de alguno de ellos hubiese podido ofrecer información de enorme relevancia con vistas a la acreditación de lo que realmente pudo suceder, el interesado, que sí que asistió a dicho acto de declaración, no insistiese en formular alguna solicitud de que se citara de nuevo a los testigos -o, al menos a alguno de ellos- para una nueva comparecencia que se celebrase en una fecha posterior, y se limitase a decir que no acudían por problemas laborales y que presentarían su declaración por escrito.

En el presente supuesto, aunque del Informe de la Dirección General de Carreteras se deduce el socavón existía en el momento en el que pudieron producirse los supuestos hechos a los que se refiere esta reclamación, se constata también la ausencia total de prueba de la relación de causalidad que debe mediar entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y los daños alegados, lo que debiera conducir a desestimar la reclamación, de manera contraria a lo que se concluye en la propuesta de orden que se somete a la consideración de este Órgano consultivo.

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 ya que este Consejo Jurídico considera que no han quedado debidamente acreditadas ni la realidad y efectividad de los supuestos daños reclamados ni la adecuada relación de causalidad que debe mediar entre ellos y el servicio público regional de carreteras.

No obstante, V.E. resolverá.

