



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **317/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de noviembre 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 18 de octubre de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación (expte. **353/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 16 de noviembre de 2010, x presentó un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigido a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en el que solicita indemnización por los daños sufridos en su persona y en su motocicleta, matrícula --, producidos cuando el 22 de junio de 2008 circulaba por un tramo de la carretera regional F-13 (en realidad, F-6), denominado Camino de Tiñosa y, a unos 40 metros del cruce de Las Tejeras con la carretera de El Palmar a Beniaján, introdujo la rueda delantera de dicha motocicleta en un bache existente junto a una tapa de servicios, cuyo mantenimiento adecuado no se había producido. Añade que por tales hechos se instruyó atestado por la Policía Local de Murcia, con el número 2443/08-T, y que hubo un testigo, que identifica. Añade que tras el accidente fue trasladado al hospital "*Virgen de La Arrixaca*", donde fue atendido en Urgencias, siendo después atendido en la sanidad privada.

Señala que con fecha 30 de septiembre de 2008 presentó escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial dirigido al Ayuntamiento de Murcia, tramitando éste un procedimiento en el que se emplazó a la Administración regional, sin que conste que hubiera comparecido en él, dictándose finalmente resolución municipal con fecha 30 de diciembre de 2009, desestimatoria de la reclamación por ser la carretera de titularidad de la Administración regional.

Reclama una indemnización de 8.943,72 euros, que desglosa así:

- Secuelas, valoradas en 6 puntos: 3.994,98 euros.
- 70 días de incapacidad impeditiva: 1.978,20 euros.
- 30 días de incapacidad no impeditiva: 1.574,10 euros.
- Gastos de la sanidad privada: 1.070 euros

- Gastos de reparación de la motocicleta: 326,44 euros.

En dicho escrito, el compareciente otorga su representación al letrado x, que la acepta.

Al citado escrito se adjunta diversa documentación, relativa, en síntesis, a la motocicleta, a los daños personales y materiales sufridos, al procedimiento tramitado por el citado Ayuntamiento y dos informes de la Policía Local de Murcia sobre el accidente.

SEGUNDO.- Mediante oficios de 13 de diciembre de 2010 la citada Consejería admite a trámite la reclamación y requiere al reclamante para que la subsane y mejore en determinados extremos, presentando éste escritos el 5 y 17 de enero de 2011, en el que formula alegaciones sobre varios de los documentos requeridos y adjunta diversos documentos, señaladamente, copia de poder notarial de representación en favor del letrado designado en su escrito inicial y copia del procedimiento tramitado ante el Ayuntamiento de Murcia.

TERCERO.- Solicitado en su día el preceptivo informe a la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 14 de octubre de 2011, en el que expresa lo siguiente:

"En relación con la reclamación de Responsabilidad Patrimonial citada y en referencia al siniestro producido presumiblemente en el punto citado de la citada vía, tengo a bien informarle de lo siguiente:

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

B.- Se desconoce una actuación inadecuada del perjudicado, aunque en su declaración manifiesta que llevaba delante un turismo, que la velocidad era escasa, ya que acababa de salir de un semáforo en rojo, cuestión que no obedece a la realidad, ya que el último semáforo existente del que declara que acababa de salir se encuentra a más de MIL DOSCIENTOS (1.200 m.) antes del lugar del siniestro.

C.- No se tiene constancia alguna de haberse producido otros accidentes en ese lugar en los últimos CINCO años, teniendo en cuenta la irrelevancia de la hendidura existente junto al registro de --, según la foto aportada por el reclamante.

D.- No existe relación alguna de causalidad entre el siniestro y el servicio público de carreteras.

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

F.- No se ha ejecutado actuación alguna hasta la fecha en el lugar en que se produjeron los hechos.

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

H.- No podemos valorar los daños personales alegados, por no ser competentes en la materia.

I.- No obstante todo lo anterior y por su relevancia ponemos de manifiesto lo siguiente:

a) La obra de la canalización y arquetas las realiza -- durante 2005, previa autorización de esta Dirección General y asimismo del Ayuntamiento de Murcia y que desconocemos si en el condicionado de este último se obliga a la empresa al mantenimiento de las instalaciones (conducciones, cableado y arquetas de registro).

b) Según se deduce de la observación de las fotos aportadas por el reclamante y las realizadas el 23 de Diciembre de 2010, la tapa de la arqueta ha sido cambiada de posición desde la fecha del siniestro hasta esta última fecha, lo que demuestra que esas modificaciones las efectúa -- de acuerdo a sus necesidades de mantenimiento y explotación de las redes, cambiando la sujeción de la arqueta al pavimento circundante y afectando claramente a la zona del contorno de la misma.

c) Es probable que la citada tapa, que se modificó en su ubicación entre 2005 y 2010, quedara suelta por no sujetarla -- correctamente en sus labores de mantenimiento, ya que se detecta en la foto del siniestro que el mortero de agarre de la tapa está disgregado y suelto.

d) Respecto a la empresa que realizó trabajos en ese punto para la CARM de acuerdo con el expediente de propuesta de gasto que se adjunta, fue "--", que entre otras actuaciones procedió a la elevación de las tapas de registro, cuya actuación terminó el 8 de Junio de 2007 y el conjunto de las obras fueron recibidas el 6 de Julio de 2007, encontrándose en garantía el 22 de Junio de 2008, fecha del siniestro.

e) En el escrito original de reclamación ante el Ayuntamiento de Murcia de 30 de Septiembre de 2008 se propone a x como testigo presencial, pero en cambio en el informe de Policía Local del día del siniestro, de 22 de Junio de 2008, x "se persona ante los agentes y manifiesta igualmente ser testigo del accidente ocurrido", aunque posteriormente resulta ser el abogado que lleva el asunto.

f) Se estima irrelevante la hendidura existente en el lateral de la tapa de registro para que una motocicleta de 125 cc. pueda perder el equilibrio por ese motivo".

CUARTO.- Solicitado en su día informe al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 30 de abril de 2012, en el que da conformidad a la factura de reparación de la motocicleta que fue presentada por el reclamante, sin pronunciarse sobre la causa del accidente, al faltarle el atestado.

QUINTO.- Mediante oficios de 31 de mayo de 2012 se otorga un trámite de audiencia al reclamante y a "--" (--).

1. El 13 de junio de 2012 el representante del reclamante presentó un escrito en el que expresa que el bache que ocasionó el accidente estaba precisamente alrededor de una tapa de registro, lo que le daba mayor peligrosidad que un bache normal, y añade que debía habersele facilitado el atestado al Parque de Maquinaria a fin de que pudiera informar sobre la causa del accidente. Asimismo, solicita la práctica de prueba testifical en la persona indicada en su escrito inicial.

2. El 20 de junio de 2012, "--" (--) presenta un escrito en el que, en síntesis, alega que el objeto del presente procedimiento no es determinar la posible responsabilidad de la empresa, sino, en su caso, de la Administración regional y de su contratista; añade que tuvo conocimiento en marzo de 2009 de la reclamación que por estos mismos hechos se presentó ante el Ayuntamiento de Murcia, donde presentó alegaciones, cuya copia acompaña.

Además, afirma que el bache o desperfecto en cuestión no le es imputable a ella, sino a "--", contratista ejecutora de las obras de reparación de la carretera en 2007, rebatiendo lo argumentado en el informe de la Dirección General de Carreteras sobre el hecho de que "--" modificara tras 2005 el estado del firme circundante a la referida tapa de registro.

SEXTO.- El 21 de febrero de 2013 se practica la prueba testifical solicitada, en la que el testigo, en síntesis, viene a ratificar lo alegado por el reclamante sobre la realidad y causa del accidente.

SÉPTIMO.- El 26 de febrero de 2013 el representante del reclamante presentó escrito en el que, en relación con las alegaciones presentadas por "--", expresa, en síntesis, que lo alegado por esta empresa no excluye la responsabilidad directa de la Administración regional, sin perjuicio de su derecho a repetir contra quien estime finalmente responsable.

OCTAVO.- Mediante oficio de 14 de mayo de 2013 se otorga un trámite de audiencia a "--", en cuya virtud el 21 de mayo de 2013 compareció un representante de la empresa para tomar vista del expediente, presentando alegaciones el 27 de mayo siguiente.

En síntesis, dicha empresa afirma, en primer lugar, que no procede declarar responsabilidad alguna porque, como señala el informe de la Dirección General de Carreteras, la hendidura existente junto a la tapa de registro de "--" es prácticamente irrelevante, no teniendo la consistencia adecuada para hacer perder el equilibrio a una motocicleta de 125 cc. como la del reclamante. En segundo lugar, señala que las obras de reparación del firme de la carretera en cuestión, que realizó por encargo de dicha Dirección General, finalizaron el 16 de mayo de 2007, fecha en que aquélla recibió la obra, lo que acredita que en esa fecha el estado de la obra (del firme) era completamente correcto, afirmando que el plazo de garantía de la obra finalizaba el 22 de junio de 2008. Añade que, como indica el informe de la Dirección General de Carreteras, con posterioridad a la finalización de las obras, la empresa "--" realizó actuaciones sobre la tapa de registro en cuestión que causaron desperfectos en el firme circundante a dicha tapa, por lo que tal empresa es la responsable de dicho desperfecto y, por tanto, del accidente, si es que aquél hubiera sido la causa de este último.

NOVENO.- El 25 de septiembre de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, en síntesis, por considerar, de acuerdo con el informe de la Dirección General de Carreteras, que la hendidura advertida en el firme de la carretera en cuestión no tiene entidad suficiente para provocar la caída de una motocicleta como la del reclamante, por lo que, independientemente del responsable de tal desperfecto, no se acredita una relación de causalidad adecuada entre los daños por los que se reclama indemnización y el funcionamiento de los servicios públicos regionales.

DÉCIMO.- En la fecha y por el órgano expresado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

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, 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 (LCJ), en relación con el 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El reclamante, en cuanto alega haber sufrido daños físicos en su persona y materiales en un vehículo de su propiedad, y gastos en la sanidad privada para la curación de sus lesiones, que imputa a una deficiente actuación administrativa, por omisión de las necesarias medidas de vigilancia y conservación exigibles en materia de carreteras, está legitimado para ejercitar la presente acción de reclamación.

En lo que respecta a la legitimación pasiva, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al tratarse de unos presuntos daños imputados al funcionamiento del servicio público regional de vigilancia y mantenimiento de una carretera de su titularidad, sin perjuicio de las posibles responsabilidades de terceros.

Como este Consejo Jurídico ha establecido, entre otros, en sus Dictámenes nº 186/11 y 110 y 156/12, a cuyos razonamientos nos remitimos, si el hecho generador de responsabilidad fuese eventualmente imputable a la deficiente actuación del contratista encargado del correspondiente servicio, la Administración debe declarar su propia responsabilidad frente al tercero reclamante, sin perjuicio de poder declarar asimismo la responsabilidad de dicho contratista, bien en el mismo procedimiento de responsabilidad (preferible por economía procedimental y

para posibilitar que sea el contratista quien satisfaga directamente al reclamante la indemnización, si aquél se aquietara a la resolución administrativa), bien en una posterior vía administrativa de repetición, y en ambos casos con fundamento en la jurisprudencia que así lo estima a la vista de la normativa de contratos administrativos y de la relación contractual, de sujeción especial, que liga a la Administración con su contratista, a la que es ajena el tercero reclamante lesionado por el hipotético anormal funcionamiento del servicio público de que se trate. Ello sin perjuicio de que el correspondiente contratista pudiera ejercer a su vez una acción de repetición contra un eventual tercero responsable.

En el presente caso, si no hubiera óbices temporales que oponer al ejercicio de la pretensión indemnizatoria (a lo que se dedicará el siguiente epígrafe) y se consideraran acreditados los hechos que la fundan (lo que se abordará en la Consideración Cuarta) habría de declararse la responsabilidad de la contratista "--" junto a la de la Administración regional, pues, según lo informado por la Dirección General de Carreteras, la recepción de las obras de acondicionamiento de la carretera en la que ocurrió el accidente se produjo el 6 de julio de 2007, de forma que el plazo de garantía de las obras, de al menos un año (art. 147.3 del RDL 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aplicable en el momento de los hechos), estaba vigente cuando el 22 de junio de 2008 se produjo el accidente, resultando que el artículo 167.1 del RD 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de dicha ley, establece que durante el plazo de garantía de las obras el contratista está obligado a realizar las funciones de conservación y policía de las mismas.

II. No hay objeciones sustanciales que realizar sobre el procedimiento tramitado, al constar la emisión del informe preceptivo y la audiencia de los interesados, a los que se deberá notificar la resolución final.

III. Respecto al plazo de ejercicio de la acción de reclamación dirigida a la Administración regional, que es de un año a contar desde la estabilización de las secuelas en el caso de reclamarse indemnización por daños físicos (como es el presente), según establece 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), la propuesta de resolución considera que, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Jurídico, la reclamación presentada ante el Ayuntamiento por los mismos hechos surtió efectos interruptivos del referido plazo, y que éste sólo volvió a computarse a partir de la notificación al interesado de la resolución municipal del procedimiento de responsabilidad tramitado por aquél, por lo que, en atención a las respectivas fechas, la reclamación dirigida a la Administración regional sería temporánea.

En nuestro Dictamen nº 93/2012, de 16 de abril, relativo, como en el presente caso, a un accidente en el que se había levantado atestado policial, señalamos lo siguiente:

"En relación con la eficacia interruptiva del plazo de que se trata, por causa de la presentación de reclamaciones de responsabilidad ante Administraciones Públicas distintas de la que resulta responsable del servicio público en cuestión, este Consejo Jurídico abordó la cuestión en su Dictamen nº 131/07, de 1 de octubre, del que ha de partirse.

Dicho Dictamen advertía que la doctrina de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia no ofrece una posición uniforme sobre la cuestión, aunque se decanta por negar eficacia interruptora a los requerimientos y reclamaciones de cualquier naturaleza que no vayan dirigidos contra la Administración a la que finalmente se considere responsable del daño (al margen de los supuestos relativos a la existencia de actuaciones penales). Ello viene fundamentado, en unos casos, en la exigencia a estos efectos de la

triple identidad de elementos (sujeto, objeto y fundamento) en la acción de reclamación, como en la STSJ del País Vasco de 28 de enero de 1998 (y, en parecida línea, las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 23 de enero de 2002 y de Murcia de 28 de enero de 2004). Otras sentencias fundan tal postura en considerar que es una carga u obligación del reclamante averiguar la identidad de la Administración titular de la carretera en cuestión, para lo cual tiene la posibilidad de dirigir el oportuno requerimiento de información a las que pudiese considerar responsables (SSTSJ de Cantabria de 4 de febrero de 1999 y de Extremadura de 28 de Septiembre de 2001), actuación ésta que tiene plena eficacia interruptora del plazo prescriptivo frente a la Administración requerida (STSJ de Aragón de 21 de noviembre de 2003); o bien se estima necesario que en la reclamación presentada en plazo contra una Administración que finalmente resultase no ser la competente sobre el servicio público en cuestión, se hubiese planteado, al menos, la duda sobre tal extremo (STSJ de Asturias de 4 de marzo de 2004). En un sentido análogo, tampoco se reconoce virtualidad interruptora del plazo prescriptivo a la formulación de reclamaciones o requerimientos dirigidos a un concesionario de la Administración, pero no a ésta (SSTSJ de la Rioja de 24 de mayo de 2001, de Andalucía-Sevilla de 13 de febrero de 2002, y de Murcia de 31 de enero de 2006).

Por su parte, el Dictamen nº 378/98, de 18 de marzo, del Consejo de Estado, señala que "una actuación, para que tenga efecto interruptivo (del plazo de prescripción de que tratamos) tiene que tener carácter recepticio, es decir, tiene que dirigirse hacia el supuesto "deudor".

En la misma línea, su Dictamen nº 579/08, de 24 de abril, expresa lo siguiente:

"No puede entenderse que el citado plazo quedara interrumpido por las acciones ejercidas por la solicitante contra el Ayuntamiento de Padrón. Y ello por cuanto ninguna de dichas acciones se dirigió contra la Administración General del Estado, lo que es presupuesto imprescindible para que se produzca el efecto interruptivo de la prescripción conforme al artículo 1973 del Código Civil.

Tampoco puede apreciarse en el caso presente que el plazo para reclamar frente a la Administración General del Estado quedara interrumpido por aplicación de lo dispuesto en el artículo 1974 del Código Civil, que previene que "la interrupción de la prescripción de acciones en las obligaciones solidarias aprovecha o perjudica por igual a todos los acreedores y deudores". Y es que, aun cuando se afirmare que hay solidaridad entre el Ayuntamiento de Padrón y la Administración General del Estado con relación al hecho causante de los daños, se trataría de una solidaridad impropia. La doctrina y la jurisprudencia han reconocido, junto a la denominada solidaridad propia, regulada en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 1137 y siguientes del Código Civil, la existencia de otra modalidad de solidaridad, llamada impropia, vinculada a la responsabilidad extracontractual. Esta dimana de un ilícito, liga a los sujetos que han concurrido a su producción y surge cuando no es posible individualizar las respectivas responsabilidades. La misma doctrina y jurisprudencia han declarado que a esta última especie de solidaridad no le son aplicables todas las reglas prevenidas para la solidaridad propia y, en especial, no lo es el artículo 1974 del Código Civil, según el criterio sentado con carácter general por el Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de marzo de 2003".

Sin perjuicio de lo expuesto, que debe considerarse el criterio general sobre la cuestión, existen pronunciamientos que permiten particularizar el análisis en atención a las especiales circunstancias del caso concreto. El Tribunal Supremo, aun cuando no puede considerarse que tenga sentada doctrina al respecto, en su Sentencia de 15 de noviembre de 2002, Sala 3ª, se inclina por dar eficacia interruptora a la formulación de reclamaciones a Administraciones no competentes si concurre alguna circunstancia excepcional que así lo justifique, como en el caso allí planteado, en que la actuación de la Administración responsable llevó a confusión sobre la titularidad del servicio público; y ello en aplicación del principio general que postula una interpretación del instituto de la prescripción de acciones favorable al ejercicio de éstas, por estar fundado dicho instituto en razones de seguridad jurídica y no de justicia intrínseca, lo que se entiende especialmente aplicable en materia de responsabilidad

Aplicado todo lo anterior al caso que nos ocupa, ha de concluirse que la acción que dirigió el interesado contra el Ayuntamiento de Murcia fue inadecuada y que no se indujo a confusión alguna a aquél, sino todo lo contrario, por cuanto que ya en el atestado levantado por la Guardia Civil el día del accidente (que el reclamante conoció en las Diligencias Previas cuya copia aportó y, en todo caso, cuando posteriormente presentó la reclamación ante el Ayuntamiento el 13 de septiembre de 2006, en la que hace referencia a diversos extremos del contenido de dicho atestado, vid. Antecedente Primero), se expresa con toda claridad que se trataba de una carretera "autonómica" (vid. folio 68 exp., en el apartado del atestado destinado a expresar la clase de vía en la que ocurrió el accidente). Es decir, que el interesado tenía la información necesaria, proporcionada por la Guardia Civil, para dirigirse a la Administración autonómica presuntamente responsable, haciendo, sin embargo, caso omiso de tal información y decidiendo libremente reclamar al Ayuntamiento de Murcia. Por ello, esta reclamación, cuya inadecuación ha de imputarse exclusivamente al interesado, no puede tener efecto interruptivo del plazo de prescripción de su eventual derecho indemnizatorio frente a la Administración regional".

En el presente caso, se advierte que cuando el 30 de septiembre de 2008 el reclamante presenta la reclamación dirigida al Ayuntamiento de Murcia, hace ya referencia al atestado nº 2343/08-T levantado por la Policía Local por los hechos en cuestión; atestado obrante en la documentación del procedimiento tramitado por el Ayuntamiento y en el que se incluye un informe del Agente actuante, de 22 de junio de 2008 (f. 18 exp.), en el que identifica el lugar como "Camino de Tiñosa, Nº -- (F-6)". Es cierto que no añade que tal vía F-6 sea de titularidad regional, pero, a la vista de esa información, el interesado estaba en disposición de indagar sobre su titularidad (máxime cuando desde el comienzo actuó asistido de Letrado, vid. folios 55 a 57 exp.), siendo así de aplicación lo expresado, para un caso análogo, por la STSJ de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de diciembre de 2012, en la que se dice que "el interesado podía conocer sin grandes dificultades cuál era la Administración competente para presentar ante ella la reclamación, pues ya en el escrito primero que dirigió al Ayuntamiento identificó la vía en la que tuvo lugar el accidente, y además el referido escrito venía firmado también por la Letrada que le asiste en los presentes autos. Y la carretera en cuestión aparece en la Red de carreteras de la Región de Murcia, en el Anexo de la Ley 9/1990, de Carreteras de la Región de Murcia".

Concuerda con esta posición lo expresado en la sentencia núm. 298, de 17 de mayo de 2010, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm.2 de Murcia, citada en nuestro Dictamen nº 325/2012, de 17 de diciembre, en el sentido de que "en modo alguno puede dotarse de efectos interruptivos a la reclamación antes mencionada, habida cuenta que no se dirigió contra la Administración responsable y no consta, además, que el actor realizara actuación alguna dirigida a averiguar cuál era la Administración responsable, cuando era uno de los elementos constitutivos de su pretensión y, por ello, tenía la carga de averiguarlo con carácter previo al ejercicio de su acción (...) como se desprende de la doctrina del Tribunal Supremo, habrá que entender que la reclamación, para que pueda interrumpir la prescripción debe ser un acto receptivo (sic) y no basta con dirigirlo contra cualquiera, sino contra la Administración responsable".

Sin perjuicio de lo anterior, debe decirse que, incluso en el caso de que, en una interpretación guiada por el principio "pro actione", se entendiera que el interesado no tenía la carga de averiguar cuál era la Administración titular de la vía y que la referencia de la Policía Local al "Camino de Tiñosa, nº -- (F-6)" pudiera suscitarle inicialmente una duda razonable sobre su titularidad, resulta que en el procedimiento de reclamación que tramitó el Ayuntamiento se emitió informe de 9 de octubre de 2008, del Ingeniero Jefe de la Oficina Técnica de Ingeniería, en el que expresaba con toda claridad que "la Ctra. F-6 no es de titularidad municipal, sino de la CARM, correspondiendo a ésta su conservación y mantenimiento", informe que pudo ser conocido por el reclamante en el seno del trámite de audiencia y vista del expediente que le fue notificado el 13 de enero de 2009, según la documentación aportada por aquél (f. 30 exp.); informe al que, por cierto, la Administración regional, emplazada en dicho procedimiento, no opuso objeción alguna.

A partir de lo anterior, debe recordarse que, según el principio, jurisprudencialmente admitido, relativo a la *"actio nata"*, el plazo prescriptivo comienza a computarse desde que el interesado está en disposición de conocer, con una debida diligencia, los elementos fácticos y jurídicos en que pueda basar su pretensión resarcitoria, lo que en el presente caso sucedió, como se dice, en el seno del trámite de audiencia concedido en el referido procedimiento municipal, en enero de 2009, sin que exista norma jurídica ni justificación alguna que permita al interesado esperar en todo caso a que se dicte y se le notifique la resolución expresa que ponga fin a tal procedimiento administrativo (lo que sucedió en enero de 2010, f. 4 exp.), como sin embargo parece sostener el reclamante.

En este sentido, debe recordarse que el objeto propio de la resolución final de estos procedimientos no es declarar formalmente la titularidad del servicio o infraestructura pública eventualmente causante del daño, sino estimar o desestimar la pretensión resarcitoria dirigida a la Administración reclamada, sin perjuicio de que, en algunos casos, tal resolución tenga como fundamento un informe previo en el que se indique que el servicio o infraestructura en cuestión no es de titularidad de dicha Administración reclamada, sino de otra; casos en los que, si no existe un título de imputación de responsabilidad, distinto al de la titularidad de la vía, que pudiera justificar el reconocimiento de responsabilidad de la Administración reclamada, ésta debe desestimar la reclamación por no existir relación de causalidad entre el funcionamiento de sus servicios públicos y los daños por los que se reclama indemnización. No procede, como sin embargo se acuerda en algunos casos, la declaración de inadmisión a trámite de la reclamación y la remisión del expediente a la Administración que se considere titular de la vía, pues no hay norma jurídica que ampare tal proceder, antes al contrario, el artículo 20 LPAC sólo permite la declaración de incompetencia y la remisión del expediente entre órganos de una misma Administración Pública, lo que no es el caso.

Por ello, incluso en los supuestos en los que inicialmente pudiera considerarse que hay una duda razonable sobre la titularidad de la vía en cuestión y resultara que en el seno del procedimiento de responsabilidad inicialmente promovido por el interesado éste no hubiera podido tener la posibilidad de conocer su eventual error, la solución no dejaría de ser la misma que la antes indicada, es decir, que ha de estarse al momento en que el interesado tuvo la posibilidad de conocer que la vía no era de titularidad de la Administración reclamada, sino de otra. Así, por ejemplo, en el caso de que el interesado sólo hubiera podido conocer en sede judicial el informe técnico relativo a la titularidad de la carretera (a virtud de la impugnación contenciosa de la desestimación presunta de su reclamación), el Dictamen nº 271/2008, de 23 de diciembre, del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, señala que, aun admitiendo que la reclamación inicialmente presentada ante una Administración que no era la titular de la vía pudiera interrumpir el plazo prescriptivo, éste se reinició desde que *"el interesado tuvo conocimiento real de la titularidad de la carretera al examinar el expediente administrativo remitido por la Diputación Provincial al Juzgado de lo Contencioso Administrativo número 1 de Albacete"*.

En el mismo sentido de que el momento determinante a estos efectos prescriptivos es aquél en que el interesado puede conocer que la Administración reclamada no es la titular de la vía, sino otra, la STSJ de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 23 de junio de 2001, que trata de un caso en el que la Administración autonómica inicialmente reclamada acuerda directamente la inadmisión a trámite de la reclamación porque la carretera en cuestión no es de su competencia sino de un Ayuntamiento, declara que el plazo prescriptivo frente al Ayuntamiento se inició en el momento en que al reclamante se le notificó la mencionada resolución autonómica de inadmisión, pero ello no por ser tal resolución el acto que pusiera fin al procedimiento administrativo tramitado por dicha Administración regional, sino porque en aquel supuesto fue sólo en tal momento, y no antes, cuando *"la actora tuvo noticias de que la titularidad de la carretera en cuestión correspondía al Ayuntamiento"*, de forma que, considerando tal fecha, cuando posteriormente se presentó la reclamación dirigida el Ayuntamiento había transcurrido más de un año, por lo que ésta resulta extemporánea.

Por último, cabe añadir que a casos como los antes planteados no es posible extender la regla aplicable en

supuestos de pendencia de actuaciones judiciales penales (en los que, como se sabe, el plazo prescriptivo se interrumpe con la iniciación de tales actuaciones y sólo se reanuda tras la notificación de la firmeza de la resolución judicial que les pone fin), pues en estos últimos supuestos, como la resolución penal que se dicta vincula a la Administración en cuanto a los hechos que aquélla pudiese declarar probados (según conocida jurisprudencia formulada a partir del artículo 146.2 LPAC), es necesario esperar a su firmeza para que el interesado, a su vista, pueda formular, si así lo estima, la correspondiente reclamación administrativa (lo que no deja de ser una manifestación del principio de la "*actio nata*"); efecto vinculante que, como es sabido, no tienen las resoluciones administrativas dictadas en los procedimientos de reclamación de responsabilidad patrimonial.

En consecuencia, y como ya se ha expuesto, estabilizadas en septiembre de 2008 las secuelas por las que se reclama indemnización y siendo conocido por el reclamante en enero de 2009 el informe municipal que señalaba que la carretera F-6, indicada por la Policía Local como lugar del accidente, era de titularidad regional, desde tal fecha estaba en adecuada disposición de dirigir una reclamación contra la Administración regional por los hechos en cuestión, lo que sólo hizo en noviembre de 2010, es decir, habiendo transcurrido el plazo de un año establecido en el artículo 142.5 LPAC, por lo que la reclamación debe desestimarse por extemporánea.

Sin perjuicio de lo anterior, se realizarán las consideraciones que siguen.

TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales sobre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras.

I. De acuerdo con lo previsto en los artículos 139 y 141 LPAC, para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- Que exista una relación causal jurídicamente adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos.
- Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otra parte, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad adecuada, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal adecuado entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la marcada objetivación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento que acaezca con ocasión de la prestación de los servicios públicos o la utilización de infraestructuras públicas. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, o la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en una 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 jurídico.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que su existencia puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro de sus 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. Ello incluye, entre otros deberes, el de procurar la eliminación de las fuentes de riesgo o, en su caso, la instalación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro que pudiera existir (artículo 57 del 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).

CUARTA.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de mantenimiento y vigilancia de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización. Falta de acreditación.

Como señala la propuesta de resolución, el informe de la Dirección General de Carreteras, sobre el que el reclamante no realiza observación alguna en su trámite de alegaciones (sólo efectúa un comentario sobre el informe del Parque de Maquinaria, cuya función esencial es informar sobre la valoración de los daños por los que se reclama indemnización), pone de manifiesto varias circunstancias que permiten dudar fundadamente sobre las afirmaciones del reclamante y del presunto testigo en el sentido de que el desperfecto existente en la carretera de referencia fuera la causa del accidente de que se trata (la Policía Local acudió después al lugar y no se pronuncia al respecto, limitándose a recoger la manifestación sobre los hechos de una persona que en aquel momento se presentó como testigo, pero que luego no es citada como tal, resultando ser luego el abogado del reclamante).

Así, en primer lugar, frente a lo afirmado por el reclamante en su declaración ante la Policía Local dos días después del accidente en el sentido de que circulaba despacio porque acababa de reanudar la marcha tras detenerse en un semáforo en rojo (f.178 exp.), el citado informe expresa que el último semáforo existente antes del lugar del accidente se encuentra 1,2 km. antes de dicho lugar.

Además, dicho informe señala que el desperfecto existente alrededor de la tapa de registro de "--" no tiene entidad suficiente como para provocar la caída de una motocicleta de 125 cc. como la que conducía el interesado. Finalmente, las dudas sobre la efectiva virtualidad de dicho desperfecto como causa del accidente se incrementan a la vista del hecho, ya apuntado, de que el único testigo que en tal fecha se presentó como tal, y cuya declaración recogió la Policía Local en su atestado, resulta ser la persona que posteriormente actúa como abogado del reclamante; y, sin embargo, en las reclamaciones presentadas ante el Ayuntamiento y la Administración regional se omite toda referencia a dicho testigo y se designa a otra persona a estos efectos, que hasta dichas reclamaciones no había sido designada como tal en las diligencias policiales.

Lo anterior implica que no pueda tenerse por acreditado, con la necesaria certeza, que el desperfecto a que se refiere el reclamante hubiera sido causa eficiente, aun parcial, del accidente por el que se reclama indemnización, por lo que no puede considerarse acreditada la existencia de una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La reclamación objeto del presente procedimiento ha de considerarse extemporánea, por las razones expresadas en la Consideración Segunda, III, del presente Dictamen.

SEGUNDA.- No se puede considerar acreditada la existencia de una relación de causalidad jurídicamente adecuada, a los efectos de determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, entre el funcionamiento de sus servicios de conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización, por las razones expresadas en las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen.

TERCERA.- En consecuencia, la propuesta de resolución, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se dictamina favorablemente, si bien, conforme con lo razonado en su momento, deberá incluirse en la misma lo relativo a la extemporaneidad de la reclamación.

No obstante, V.E. resolverá.

