



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **54/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 5 de marzo de 2018, 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 Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 5 de mayo de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de "--", y x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **141/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 23 de febrero de 2016, una Letrada que actúa en nombre y representación de la mercantil "--" y x, que lo hace en nombre propio, presentan reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en un vehículo propiedad de esta última y asegurado por la primera.

Relatan las reclamantes que el 7 de julio de 2015, x circulaba con el vehículo matrícula --, por la carretera RM F41 (La Unión-Roche) sentido Roche-La Unión, cuando a la altura del kilómetro 4 la rueda del vehículo se introdujo en un socavón de grandes dimensiones que existía en la vía, dañando el neumático. Daños que imputan al defectuoso estado de conservación de la carretera de titularidad regional.

Solicitan ser indemnizadas en el coste de reparación de los daños, que cuantifican en 545,66 euros, de los cuales 240 euros corresponden al importe de la franquicia que hubo de abonar x y el resto (305,66 euros) a la cantidad abonada por la aseguradora al taller de reparaciones.

Se adjunta a la solicitud diversa documentación justificativa de los daños (reportaje fotográfico, tasación, facturas de reparación, permiso de circulación y ficha técnica del vehículo, póliza de seguro, DNI de la reclamante, carnet de conducir del conductor, declaración de no haber percibido otra indemnización por los mismos daños, de no existir procedimiento judicial abierto para su reclamación y de no haber podido repercutir el IVA).

Para acreditar la realidad de los hechos, se une a la solicitud un informe evacuado por la Policía Local de La Unión (Parte Accidente núm. 69/15, fecha 7 de julio de 2017 a las 18:15 horas), en el que se hace constar que *"visto el lugar de los hechos, los daños causados y las manifestaciones del conductor, es parecer de los informantes que el accidente de circulación pudo tener el siguiente desarrollo: el vehículo Volkswagen Scirocco,*

matrícula -- de color negro, circulaba por la carretera RM F41 en dirección a Roche, cuando a la altura del km 4, al pasar la rueda delantera derecha sobre un socavón existente en el carril derecho, según el sentido de la marcha del vehículo, se produjo un abultamiento en la rueda.

El lugar del accidente es un tramo recto de vía interurbana con buena visibilidad, donde el estado de la calzada era seco, el tiempo era bueno, la luminosidad de pleno día y la circulación escasa. Se hace constar que el abultamiento de la rueda pudo ser producido por el golpe al pasar la rueda sobre el socavón".

SEGUNDO.- Con fecha 15 de marzo de 2016, se notifica a la interesada la admisión a trámite de su reclamación y se 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), al tiempo que se le requiere para que mejore su solicitud mediante la aportación de copia compulsada de diversa documentación.

Entre el 28 y el 29 de marzo las reclamantes cumplimentan el indicado requerimiento.

TERCERO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se solicita por este órgano directivo que se requiera a las reclamantes la aportación de un plano de situación del lugar de los hechos, pues en el kilómetro 4 no se ha localizado ningún bache ni un socavón de grandes dimensiones.

El plano requerido será aportado por las reclamantes el 3 de mayo de 2016.

CUARTO.- Reiterada la solicitud de informe a la Dirección General de Carreteras, se evaca el 23 de julio de 2016, confirmando la titularidad autonómica de la carretera en la que, según la parte actora, se produjo el accidente.

Señala la Dirección General de Carreteras que no tuvo conocimiento del accidente hasta que se les dio traslado de la reclamación, que no existe aviso alguno de la Guardia Civil ni de la Policía Local y que no se ha realizado actuación alguna de reparación en el tramo indicado por las reclamantes.

Finalmente, se manifiesta que *"tras visitar la carretera, no se ha observado ningún bache, aún menos de grandes dimensiones, ni se ha realizado actuación alguna ni con la brigada de conservación ni con medios ajenos, por lo que no puede confirmarse los daños causados ni la existencia de bache alguno de grandes dimensiones, dado que de existir aún estaría visible y sin reparar..."*

QUINTO.- Recabado el informe del Parque de Maquinaria, se evaca el 9 de agosto de 2016, para señalar que los daños reclamados son compatibles con la descripción de la mecánica del siniestro y que corresponden en su valoración a la reparación efectuada en el vehículo.

SEXTO.- Conferido trámite de audiencia a las interesadas, comparece la representante de la aseguradora y presenta alegaciones en las que señala que aunque la Dirección General de Carreteras no aprecia ningún bache en el lugar de los hechos, la Policía Local en su informe acredita la existencia del mismo y que éste fue la causa de los daños por los que se reclama, por lo que procede a ratificarse en su pretensión indemnizatoria.

SÉPTIMO.- Con fecha 26 de abril de 2017, la unidad instructora formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

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, 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.- Régimen jurídico aplicable, legitimación, plazo y procedimiento.

I. En cuanto al régimen jurídico que resulta de aplicación a este procedimiento, conviene recordar que la LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sin embargo, la Disposición transitoria tercera, apartado a), de la LPACAP dispone que no resulta de aplicación a los procedimientos que, como el que es objeto del presente Dictamen, se hubieran iniciado antes de su entrada en vigor, que se regirán por la normativa anterior. En consecuencia el régimen legal aplicable en el supuesto sometido a consulta es el que establecía la LPAC.

II. Por lo que se refiere a la reclamante propietaria del vehículo dañado, no hay objeciones a su legitimación para reclamar la parte de los gastos de reparación que tuvo que afrontar por corresponder a la franquicia exenta del seguro que tenía contratado. Consta en el expediente copia compulsada de factura a su nombre por el importe reclamado y con la indicación de "pagado".

Sin embargo, la aseguradora no acredita su legitimación para reclamar indemnización por el importe de los demás gastos derivados de los daños sufridos en el vehículo de su asegurada, ya que, como indicamos en casos similares, abordados en nuestros Dictámenes nº 32 y 220/2017, la normativa de seguros, bien conocida por la interesada, exige que para reconocerle su legitimación por subrogación debe acreditar que ha resarcido al asegurado de los daños cuya cuantía reclama para sí misma. Aunque cabe que tal resarcimiento se efectúe mediante el pago a un tercero (el correspondiente taller) de los gastos de reparación del vehículo, es necesario que aporte no sólo la factura de dicho establecimiento, sino también un documento que acredite, respectivamente, los trabajos de reparación que generen la obligación de su pago y su efectivo abono a dicho establecimiento, lo que no concurre en el caso que nos ocupa, pues no se aporta este documento que acredite tal pago efectivo.

III. En relación con el requisito del plazo, el artículo 142.5 LPAC establece que el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. Acaecido el accidente del que deriva la reclamación el 7 de julio de 2015, la presentación de aquélla el 23 de febrero de 2016 la convierte en temporánea.

IV. 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 es de resaltar que se ha sobrepasado en exceso el plazo de tramitación del procedimiento al que se refiere el artículo 13.3 RRP.

Se sugiere, además, que cuando la acción resarcitoria se pretenda ejercitar por compañías aseguradoras por subrogación de sus clientes, se les requiera para subsanar el defecto de acreditación de su legitimación en los términos indicados en el apartado II de esta Consideración en aquellos supuestos en los que no conste probado de forma suficiente que se indemnizó al particular, bien directamente, bien mediante el abono directo de la indemnización al acreedor de aquél.

TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales y específicas 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 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), aplicable al presente procedimiento vista la fecha de su iniciación, 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.

- Inexistencia de fuerza mayor.

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 prescribe el artículo 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 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido 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 ha de dirigirse a dilucidar primariamente si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad y competencia de la Administración, es decir, si la norma la 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 o estándar prestacional exigible a aquélla 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, entre muchas otras.

CUARTA.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización: existencia.

Como se señaló en los Antecedentes, se reclama indemnización por los daños sufridos por un vehículo al pasar por un socavón existente en una carretera regional.

Acreditada la existencia de tales daños, y sin perjuicio de lo señalado en la Consideración Segunda sobre la falta de acreditación de la compañía aseguradora para reclamar la indemnización que solicita para sí misma, debe analizarse lo relativo a la posible relación de causalidad existente entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras, que es jurídicamente necesaria para generar la pretendida responsabilidad patrimonial.

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 1.294/1994), 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. Por lo que se refiere a este Consejo Jurídico, pueden citarse los Dictámenes números 159/2011, 185/2011, 303/2012 y 215/2014 en los que, en supuestos similares al que aquí nos ocupa, ha reconocido la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

Para probar la realidad de las manifestaciones del conductor acerca de cómo se produjeron los hechos y que los daños por los que se reclama derivaron de la existencia de un socavón de grandes dimensiones que existía en la vía de titularidad regional, las interesadas invocan las consideraciones contenidas en el parte de accidente elaborado por la Policía Local de La Unión acerca del indicado siniestro, según el cual el daño en la rueda del automóvil pudo ser producido al pasar *"sobre un socavón existente en el carril derecho, según el sentido de la marcha del vehículo"*.

Sin embargo, frente a lo señalado en el indicado atestado policial, el informe de la Dirección General de Carreteras niega la existencia de bache o socavón alguno de grandes dimensiones en el tramo indicado por las reclamantes.

Es evidente que los informes elaborados por la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con las causas y mecanismos de producción de los accidentes gozan de un elevado valor probatorio en atención no solo a la objetividad e imparcialidad de quienes los elaboran, sino también a su acreditada solvencia y capacidad técnica para dicha tarea, de modo que en casos de discrepancia entre los técnicos de la Administración y los agentes actuantes, a menudo se opta por atender a estos últimos con preferencia respecto a los primeros.

Del mismo modo, los atestados e informes estadísticos gozan de un singular valor probatorio en orden a acreditar la realidad de los hechos y, en especial, las circunstancias de tiempo y lugar en las que se han producido los accidentes de circulación, si bien para que tal efecto se produzca, el informe ha de resultar claramente expresivo de las circunstancias de la intervención de los agentes y, en especial, si aquélla tiene lugar de forma inmediata a la producción del siniestro, y presentes todavía en el lugar de ocurrencia del mismo el conductor y el vehículo implicados o si, por el contrario, se trata de una inspección del lugar realizada días después y tras la oportuna denuncia efectuada por el conductor o propietario del vehículo.

Y lo cierto es que en el supuesto sometido a consulta existe una cierta duda acerca de si la Policía Local acudió al lugar del siniestro inmediatamente después del mismo, cuando todavía estaban presentes en el lugar de los hechos el vehículo y su conductor, o si, por el contrario, la inspección del lugar de los hechos se hizo días después y se reconstruyó lo acaecido a partir del relato de aquél. Y es que, si bien el parte de accidente 69/2015 corresponde al siniestro del que se pretenden derivar los daños por los que se reclama, ocurrido el 7 de julio de 2015 sobre las 18:15 horas, el informe data del 30 de julio siguiente. Del mismo modo, tampoco se describe de forma precisa (con expresión de sus dimensiones en los tres planos) e individualizada el desperfecto del firme al que se imputa el daño, su ubicación exacta (sólo se afirma que se encontraba sobre el carril derecho) ni se acompañan fotografías del mismo, como resulta cada vez más habitual en los atestados, datos todos ellos que habrían sido esclarecedores, dado el contenido del informe de la Dirección General de Carreteras que niega la

existencia de bache alguno en el tramo de vía indicado por las reclamantes.

En atención a tales consideraciones, habría sido oportuno requerir a la Policía Local de La Unión para que indicara el momento de la intervención de sus agentes y para que identificaran con precisión el socavón al que se imputa el daño. No obstante y dado el tiempo transcurrido desde los hechos relatados, entiende el Consejo Jurídico que dicha actuación instructora resultaría ineficaz de realizarse en la actualidad y que la falta de concreción o exactitud achacable al informe policial, no corregida por la instrucción en su momento, no ha de perjudicar a los particulares reclamantes, que habrían traído al expediente el elemento de prueba que tenían a su alcance.

De modo que, sobre la base del informe de la Policía Local de La Unión que obra en el expediente cabe inferir la existencia de un bache o socavón en la calzada que, en atención a sus características y dimensiones, habría propiciado la producción del daño que se alega, sin que conste, por otra parte, que existiera una señalización adecuada que hubiera advertido al conductor del riesgo y le hubiese posibilitado la adopción de medidas precautorias en la conducción.

Por su parte, el Parque de Maquinaria informa que el daño sufrido por el vehículo puede ser perfectamente compatible con la descripción que realizan las reclamantes acerca del modo en que se produjo el accidente, por lo que se suma a la apreciación de que la existencia del bache mencionado constituye la causa determinante de la producción del daño que se alega.

Procede, en consecuencia, entender que concurren los presupuestos indispensables para reconocer la responsabilidad administrativa, ya que el daño se ha producido como consecuencia de la utilización de un servicio público, pues ha sido ocasionado por el deficiente estado de conservación de la calzada, agravado por la inexistencia de señalización que advirtiera de la presencia del bache o socavón; sin que, por otro lado, quepa apreciar en el expediente motivo alguno para imputar al conductor una actuación incorrecta generadora del accidente (dado que no se ha acreditado que circulara de forma imprudente o a mayor velocidad de la permitida), y sin que tampoco quepa señalar como causa eficiente del siniestro circunstancia alguna constitutiva de fuerza mayor. Concurre, asimismo, el requisito de la antijuridicidad del daño, desde el momento en que no existe título jurídico alguno que imponga a las reclamantes el deber de soportarlo.

QUINTA.- Cuantía de la indemnización.

Las reclamantes han presentado sendas facturas por la reparación de los desperfectos causados por el estado del firme, por importe total de 545,66 euros, cantidad que el Parque de Maquinaria ha considerado correcta en atención a la forma de producirse el accidente y a los precios de mercado.

Dicha cantidad se desglosa en dos importes diferentes, de una parte el de la franquicia de 240 euros, cuyo abono al taller de reparaciones ha debido asumir la propietaria del vehículo y que constituye la cuantía de la indemnización que habrá de serle satisfecha por la Administración regional, previa su oportuna actualización conforme a lo dispuesto en el artículo 141.3 LPAC.

Respecto de los 305,66 euros correspondientes al importe de la reparación que asume la aseguradora del vehículo, ya hemos señalado en la Consideración Segunda que no ha quedado acreditada la legitimación de la mercantil para reclamar por subrogación en la posición de su asegurada y propietaria del vehículo, toda vez que no ha acreditado de forma fehaciente el efectivo abono de la reparación. Si lo hiciera, habría de reconocérsele una indemnización por dicho importe, una vez actualizado conforme al art. 141.3 LPAC.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La compañía de seguros reclamante no acredita su legitimación para reclamar, por lo expresado en la Consideración Segunda, II, de este Dictamen.

SEGUNDA.- Sin perjuicio de lo expuesto en la Consideración Cuarta de este Dictamen en relación con el informe policial obrante en el expediente, cabe considerar acreditado que los hechos se produjeron como relatan las interesadas y que el daño resulta imputable al defectuoso estado de conservación de la carretera, por lo que la Administración titular de la misma resulta responsable.

TERCERA.- En consecuencia, se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación en el particular relativo a la propietaria del vehículo accidentado.

Respecto de la aseguradora, por el contrario, no se ha acreditado de forma suficiente su legitimación activa, por lo que se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución en la medida en que estima su pretensión indemnizatoria sin haber subsanado previamente el indicado defecto de acreditación, puesto de manifiesto en la Consideración Segunda de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.