



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **213/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de agosto 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 Presidencia y Fomento (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 23 de marzo de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **59/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 26 de abril de 2017 un procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación de x, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial.

El representante explica que, sobre las 22:00 horas del 22 de enero de ese año, su mandante conducía su vehículo, un *Volkswagen Polo* con matrícula --, por la carretera RM-15A cuando a la altura de la rotonda de Puebla de Mula, con dirección a Mula, introdujo la rueda delantera izquierda en un bache de gran profundidad que existe en esa vía y que carece de señalización y se produjo el estallido del neumático. Al día siguiente la reclamante se personó en las dependencias de la Guardia Civil de Mula donde denunció los hechos.

El procurador de los Tribunales argumenta que corresponde a los poderes públicos mantener las carreteras en las debidas condiciones de uso y seguridad y que cuando se omiten los deberes de mantenimiento y conservación deben asumir la responsabilidad en la que por ello incurran. Además, manifiesta que de la prueba que aporta se deduce la existencia de relación de causalidad entre el daño producido y el mal estado de conservación de la vía.

En relación con la valoración del daño, lo cuantifica en la cantidad de 149,89 euros, que se corresponde con el precio de adquisición y colocación de una nueva cubierta.

Por último, el representante propone como medios de prueba de los que pretende valerse la documental que acompaña con la solicitud de indemnización y la testifical de las tres personas que acompañaban a su mandante en el momento de los hechos, que son x, y, z.

Junto con la reclamación aporta una copia de la diligencia de comparecencia que se realizó ante la Guardia Civil; cuatro fotografías del bache al que se ha hecho mención y otras dos del estado en que quedó la rueda después del accidente; una factura de un taller de neumáticos por el importe reseñado y una copia de una escritura de poder conferido a favor del profesional compareciente.

SEGUNDO.- Admitida a trámite de la reclamación, la instructora del procedimiento solicita a la interesada que aporte copia de determinados documentos y solicita a la Dirección General de Carreteras que emita informe y a la Comandancia de la Guardia Civil de Mula que remita una copia autenticada de las diligencias que se instruyeron como consecuencia del accidente sufrido por la reclamante.

TERCERO.- La interesada aporta al procedimiento las copias de los documentos que le demandó el órgano instructor.

CUARTO.- Se incorpora al expediente una copia de las diligencias instruidas con ocasión de este siniestro por agentes del Puesto de la Guardia Civil de Mula. En ellas se contiene la diligencia de la declaración que realizó la interesada el 23 de enero de 2017 y otra diligencia de comprobación ocular que se llevó a cabo a las 23:45 horas de ese mismo día.

En ella se expone *"Que mientras la patrulla actuante circulaba por la carretera RM-516 a la altura de la rotonda de la salida 20 de la RM-15 con sentido a la localidad de Mula (Murcia) se observa a dos vehículos (...) parados en el arcén de la citada vía que tienen la rueda delantera izquierda reventada, posiblemente debido a causa de un socavón de aproximadamente 50x50 cm que hay en la rotonda.*

Que a causa de la llamada al 112 por parte de los afectados se encuentra en el lugar un personal de mantenimiento de carreteras arreglando provisionalmente la calzada".

QUINTO.- El 15 de junio de 2017 se practica la declaración de la testigo x en la que confirma el relato de los hechos ofrecido por la interesada.

SEXTO.- El Jefe de la Sección de Conservación II con el visto bueno del Jefe del Servicio de Conservación, de la Dirección General de Carreteras, emite un informe en el que expone que la carretera RM-516 es de titularidad autonómica, que el bache existía en el punto kilométrico 2,200, que ese tramo de carretera se encuentra muy bacheado y que ese hoyo en la calzada podía producir el reventón de una rueda.

SÉPTIMO.- El Jefe del Parque de Maquinaria emite un informe en el que reconoce que los daños reparados se corresponden con los que se dice en la reclamación que se produjeron.

OCTAVO.- Se confiere a la reclamante el oportuno trámite de audiencia y su representante presenta un escrito en el que manifiesta que los hechos relatados han sido acreditados por medio de las pruebas practicadas en el procedimiento que consisten en las diligencias abiertas por la Guardia Civil, el informe de la Dirección General de

Carreteras, el informe del Jefe del Parque de Maquinaria y la declaración de la testigo de lo sucedido.

En consecuencia, se puede considerar probada la realidad del siniestro, con su efecto lesivo, y la existencia de un nexo causal entre éste y el funcionamiento anormal del servicio de carreteras, al no haberse mantenido la vía en las debidas condiciones para que los vehículos circularan con seguridad.

NOVENO.- Con fecha 7 de marzo de 2018 se formula propuesta de resolución estimatoria por entender acreditada la concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional. Además, se propone procede indemnizar a la reclamante en la cantidad de 149,89 euros, que solicitó.

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 23 de marzo de 2018.

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 los artículos 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La reclamación ha sido formulada por una persona, x, que goza de legitimación activa ya que ha demostrado ser la propietaria del automóvil que sufrió los desperfectos que alega.

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-516), como se ha acreditado en el procedimiento.

II. La reclamación se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPACAP como se deduce de la lectura del expediente administrativo.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en sus aspectos más generales, se han cumplido los trámites que integran esta clase de procedimientos.

TERCERA.- Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en accidentes de tráfico: Caracterización general.

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Precisamente, de acuerdo con lo que se establece en ese último precepto, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera 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 lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La antijuridicidad se entiende de manera objetiva, en el sentido de que no exista causa de justificación legalmente prevista que imponga el referido deber de tolerancia.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

Ahora bien, al igual que ha sucedido con ocasión de la emisión de Dictámenes emitidos con anterioridad en supuestos similares al que aquí se trata, el Consejo Jurídico ha destacado que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte

a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 8 de abril de 2003, entre otras).

Finalmente, no resulta necesario hacer especial hincapié en la idea de que, pese a que el tenor literal del citado artículo 32 LRJSP se refiere exclusivamente al funcionamiento de los servicios públicos, la doctrina y la jurisprudencia vienen admitiendo que a tal supuesto debe añadirse el de las lesiones causadas por el no funcionamiento de los servicios públicos, esto es, por omisión administrativa, cuando el dañado tuviera el derecho a que la Administración hubiese actuado de manera positiva para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que aquélla puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro la obligación que corresponde a la Administración Pública de mantener libres y expeditas las vías públicas, y la de procurar su mantenimiento y conservación. En ese sentido, el artículo 21.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, establece que la explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, entre ellas las referentes a la seguridad vial.

Ese precepto resulta coincidente con el artículo 26.1 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia. A mayor abundamiento, el apartado 2 de ese último precepto añade que las operaciones de conservación y mantenimiento abarcan asimismo las actuaciones encaminadas a facilitar su utilización en correctas condiciones de seguridad, fluidez y comodidad.

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, como exige el 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.

En consecuencia, 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.

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.

El análisis del expediente administrativo permite tener por acreditado en el presente supuesto que la reclamante circulaba con su vehículo el 22 de enero de 2017, sobre las 22:00 horas, por una rotonda que hay en la carretera RM-516 cuando introdujo la rueda delantera izquierda del automóvil en un bache profundo, de amplias dimensiones, que había en medio de la calzada y que eso le produjo el estallido del neumático.

La realidad de ese hecho se deduce de la declaración testifical que realizó una de las personas que acompañaban a la interesada en aquel momento, de la que cabe deducir también que la conductora no circulaba a una velocidad elevada sino "*con tranquilidad*", y que el hueco "*no era visible*", se infiere que por falta de visibilidad debido a que era de noche.

La idoneidad de ese desperfecto en la carretera para producir el estallido de una rueda fue reconocida por la Dirección General de Carreteras cuando admitió en su informe que "*Ese bache puede producir un reventón de una rueda*" y se desprende, asimismo, del hecho de que se rellenara el agujero, al menos de forma provisional, la noche siguiente. Además, cuando se dice en ese mismo informe que la carretera estaba bacheada (llena de baches) en ese tramo se reconoce implícitamente que se encontraba en mal estado.

Pero, a mayor abundamiento, hay que destacar que cuando, al día siguiente de que se produjera el percance al que se hace alusión, los agentes de la Guardia Civil de Tráfico realizaban la inspección ocular del lugar del suceso pudieron constatar la existencia y determinar las dimensiones (50 x 50 cm) del socavón mencionado, y que en ese momento otros dos vehículos habían sufrido el mismo desperfecto, la rotura de los ruedas delanteras izquierdas respectivas, cuando sus conductores pasaron por encima del mismo bache.

En este sentido, corresponde analizar ahora el grado de cumplimiento del deber de conservación de la carretera en la que tuvo lugar el siniestro y determinar si en este caso se cumplió el estándar o el parámetro de vigilancia y cuidado de esa vía. A pesar de ello, eso no resulta necesario pues es evidente que la Administración regional no ha hecho mención alguna a las medidas de control que ella misma debiera haber desplegado sobre la carretera, muy probablemente porque no realizaba ninguna tarea de conservación específica sobre ese tramo o punto de la vía en cuestión. Esta ausencia de una adecuada labor de conservación y vigilancia se muestra con mayor claridad si se advierte que no se ha acreditado de ninguna forma que se hubiera desarrollado alguna actividad inspectora sobre la carretera citada, aquel día, por parte de la Dirección General de Carreteras.

De igual modo, la entidad del daño ocasionado se deduce también de la factura de sustitución de neumático que se ha traído al procedimiento, que fue considerada conforme por el Jefe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras.

Por lo tanto, lo que se ha expuesto permite concluir con facilidad que existe el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público viario y el daño alegado y que, por tanto, procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional en este supuesto concreto.

QUINTA.- Acerca del *quantum* indemnizatorio.

Admitida la efectividad de la lesión y su conexión causal con el servicio público de conservación de carreteras,

procede, como señala el artículo 91.2 LPACAP, analizar la valoración del daño producido y la cuantía y el modo de la indemnización.

Se ha expuesto con anterioridad que la reclamante ha aportado una factura de los gastos de sustitución de la rueda por importe de 149,89 euros que ha sido considerada conforme por la propia Administración regional. En consecuencia, esa es la cantidad que se le debe abonar a la interesada.

Por último, debe tenerse en consideración que el importe de la indemnización que se ha dejado apuntado debe ser actualizado de acuerdo con lo que se establece en el artículo 34.3LRJSP.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación por concurrir los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, concretamente la relación de causalidad que debe existir para ello entre el funcionamiento del servicio público viario y el daño alegado por la interesada.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización debe ajustarse a lo que se indica en la Consideración quinta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.