



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **263/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de junio de 2019, 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 1 de abril de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> X, en representación de --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **125/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 3 de abril de 2017 la abogada D.<sup>a</sup> X, actuando en nombre y representación de la mercantil -- según manifiesta pero no acredita-, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración viaria regional.

Expone en la solicitud de indemnización que D. Y -se sobreentiende que empleado de la citada compañía- circulaba el 26 de enero de ese año por la carretera RM-533 (Archena-Alguazas) con un vehículo propiedad de dicha empresa, concretamente un *Volkswagen Scirocco*, matrícula --, cuando introdujo una rueda en un socavón que había en la calzada a la altura de Ceutí. Manifiesta que eso causó unos daños materiales en el automóvil que ascienden a 339,95 euros, que es la cantidad que solicita que se abone en concepto de reparación patrimonial.

Según argumenta la letrada, el accidente se produjo como consecuencia de la negligencia en la que incurrió la Dirección General de Carreteras por no mantener el asfaltado de la vía citada en el adecuado estado de mantenimiento.

Por otro lado, advierte que como consecuencia de los hechos descritos se formuló denuncia ante la Guardia Civil, cuyos agentes instruyeron el correspondiente atestado el 28 de enero de 2017. En ese documento -que se acompaña con la reclamación- se recoge la siguiente manifestación del conductor del vehículo: *"Que a las 21,30 horas del día 25 de enero de 2017, cuando circulaba por la carretera RM-533 (Archena-Alguazas), a unos 100 metros de una glorieta ubicada junto a la empresa --, sentido Alguazas, de noche, haciendo uso del alumbrado de cruce, ya que circulaba otro vehículo inmediatamente por delante y también en sentido opuesto, notó un impacto que hizo mimbrear el volante, siguiendo ruta hasta su domicilio, no advirtiendo ninguna anomalía durante el trayecto hacia su domicilio. Que al disponerse a coger nuevamente su vehículo en la mañana del día 26 actual, pudo ver dos abultamientos en el neumático delantero derecho, así como rozaduras en la llanta de la misma rueda.*

*Que pensando que la causa de los daños en la rueda de su vehículo pudo deberse a ese impacto que notó cuando circulaba la noche anterior por la carretera RM-533 se trasladó al lugar donde notó la circunstancia descrita anteriormente, observando el socavón existente sobre el carril derecho de circulación de la carretera RM-533 sentido Alguazas, echando unas fotografías para constancia".*

Además del documento citado, junto con la solicitud de indemnización aporta sendas copias de la tarjeta de inspección técnica y del permiso de circulación del vehículo, en la que consta que el automóvil es propiedad de la mercantil mencionada; un informe pericial de reparación, realizado el 2 de febrero de 2017 por un perito de una aseguradora, por importe de 252,80 euros; una factura *de crédito* expedida el 7 de febrero de ese año por un establecimiento de reparación de neumáticos de Murcia, por importe de 339,95 euros, 8 fotografías del vehículo de las que 3 parecen reflejar los daños producidos en el neumático delantero derecho y en la llanta correspondiente y una fotografía del lugar en el que, supuestamente, se produjo el siniestro.

Entre los medios de prueba de los que pretende servirse esa parte propone la documental consistente en los que adjunta con la reclamación y la testifical del conductor del automóvil aquel día.

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite la solicitud de indemnización, el 2 de mayo de 2017 se solicita al interesado que complete la documentación que aportó y presente sendas declaraciones del representante de la empresa en las que manifieste que dicha mercantil no ha percibido ninguna indemnización como consecuencia de los hechos citados y que no ha promovido ninguna otra reclamación penal, civil o administrativa. De igual modo, se le demanda que aporte una copia del carnet de conducir del conductor del vehículo y otra de la póliza del seguro que pudiera tener suscrito y del recibo de la prima de la anualidad correspondiente al momento en que se produjo el siniestro.

**TERCERO.-** El citado 2 de mayo se demanda también a la Comandancia de la Guardia Civil de Murcia que remita un testimonio de las diligencias que se pudieron instruir como consecuencia del accidente al que se ha hecho mención.

**CUARTO.-** El 3 de mayo se solicita a la Dirección General de Carreteras que informe acerca de lo expuesto en la reclamación.

**QUINTO.-** Se contienen en el expediente las copias de los documentos aportados por la empresa reclamante a instancia del órgano instructor del procedimiento.

**SEXTO.-** El 15 de mayo de 2017 se recibe un oficio del Comandante Jefe del Sector de la Guardia Civil de Murcia en el que informa de que, con motivo de la presentación de una denuncia por parte de D. Y, se instruyeron las diligencias 62/17DE, que fueron entregadas en el Decanato de los Juzgados de Instrucción de Molina de Segura el 30 de enero de 2017.

**SÉPTIMO.-** Ante esa circunstancia, la instructora del procedimiento solicita a dicho Decanato, con fecha 31 de

mayo de 2017, el testimonio íntegro de esas diligencias. También se demanda que, si el procedimiento judicial no hubiera finalizado, se informe acerca del estado en que se encuentra para proceder a la suspensión de las actuaciones administrativas.

**OCTAVO.-** Admitida la prueba testifical propuesta por la representante de la empresa interesada, el 14 de junio siguiente tiene lugar la declaración de D. Y en la que reproduce el relato de los hechos que ya se ha ofrecido. Además, manifiesta que no pasaba habitualmente por la zona en la que se produjo el percance pero que sí lo hizo en los días siguientes, y añade que el socavón fue reparado a las tres semanas o al mes de que presentara la denuncia. Finalmente, a la pregunta sobre la velocidad a la que circulaba, responde que se estaba acercando a una circunvalación y que estaba frenando el vehículo por lo que a unos 50 km/h.

**NOVENO.-** El citado 14 de junio comparece en las dependencias administrativas D. Z, en su condición de administrador de la empresa referida, y confiere apoderamiento *apud acta* a la Sra. X para que pueda intervenir en el procedimiento en nombre y representación de dicha mercantil.

**DÉCIMO.-** El 22 de junio de 2017 se recibe el testimonio del Auto dictado por el Juzgado de Primera Instancia nº 3 de Molina de Segura el 7 de abril de 2014 en el que se acuerda el sobreseimiento provisional y el archivo de las actuaciones (procedimiento abreviado núm. 56/2017).

**UNDÉCIMO.-** El 13 de noviembre de 2017 se recibe el informe elaborado el 14 de junio anterior por el Jefe de Sección de Conservación II con el visto bueno del Jefe de Servicio de Conservación.

En ese documento se reconoce que la carretera RM-533 es de titularidad autonómica y se informa de que no se tenía constancia de que se hubiera producido el percance antes de que se presentara la reclamación.

Por otro lado, se destaca que no se tiene constancia del punto kilométrico exacto en el que se pudo haber producido el accidente aunque por la descripción del lugar y por la referencia a la existencia de un determinada empresa puede entenderse que se trata del punto kilométrico 6+300.

En otro sentido, se señala que *"Vistas las fotografías aportadas por el denunciante, y la limitación de velocidad de 60 km/h cuya señal había rebasado, además de haber cruzado una línea de reducción de velocidad con pintura de resalto y la proximidad de la redonda, parece improbable que un bache longitudinal plano de unos 2 cm [de] espesor sea capaz de producir esos daños"*.

Finalmente, se pone de manifiesto que ese tramo de la carretera se bacheó el 10 de febrero de 2017.

**DUODÉCIMO.-** El 26 de junio de 2018, mediante notificación electrónica, se concede audiencia a la letrada de la mercantil interesada pero se puede considerar que es rechazada porque transcurren diez días naturales desde aquel momento sin que acceda a su contenido. Tampoco consta que haya efectuado alegaciones ni presentado documentos o ni otras justificaciones en defensa de su pretensión resarcitoria.

**DECIMOTERCERO.-** Con fecha 26 de marzo de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no haberse acreditado la existencia de un daño indemnizable ni la concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial administrativa, concretamente la existencia de relación de causalidad entre el hecho acaecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

Una vez incorporados los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 1 de abril de 2019.

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 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

### **SEGUNDA.-** Legitimación, plazo de interposición de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La reclamación ha sido interpuesta por una persona jurídica interesada que es quien sufre los daños patrimoniales por los que demanda ser resarcida. En ese sentido, ha demostrado ser la propietaria del vehículo en el que se produjeron los desperfectos que alega.

La Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse el daño a los servicios públicos de mantenimiento de la carretera RM-533 de su titularidad, como se ha acreditado en el procedimiento.

II. El artículo 67.1 LPACAP determina que el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo.

En el presente supuesto, aunque existe cierta discrepancia acerca del día concreto en que pudo producirse el accidente, pues unas veces se hace referencia al 25 y otras se menciona el 26 de enero de 2017, lo cierto es que la acción de resarcimiento se interpuso el 3 de abril siguiente. En consecuencia, es evidente que la reclamación se

presentó dentro del plazo de un año establecido al efecto y, por tanto, de forma temporánea.

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 se aprecia que se ha sobrepasado con exceso el plazo de seis meses al que se refiere el artículo 91.2 LPACAP.

Así, se ha constatado que el derecho de audiencia no se concedió hasta junio de 2018 -cuando en noviembre de 2017 ya se había recibido el informe de la Dirección General de Carreteras- y que la propuesta de resolución de la que aquí se trata no se elaboró hasta marzo de 2019.

**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.

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 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, alude 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.

Se ha expuesto con anterioridad que la representante de la mercantil interesada solicita que se le reconozca el derecho a percibir una indemnización de 339,95 euros por los daños materiales (desperfectos en un neumático y en la llanta de aluminio) que se produjeron en un vehículo de su propiedad, cuando su conductor introdujo la rueda delantera derecha en un socavón que había en la calzada de la carretera RM-533, a la altura de la población de Ceutí.

Aunque puede tenerse por debidamente acreditada la realidad y efectividad de los daños alegados por la reclamante -de manera contraria a lo que se dice en la propuesta de resolución-, resulta necesario resaltar que no ha sido capaz de aportar ninguna prueba acreditativa de que el evento lesivo se produjera en el lugar indicado y de que la causa de los daños referidos se encontrase en la existencia del socavón de la vía 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 interesado 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 los daños referidos con la existencia de ese socavón, pues aunque el reclamante acompaña una fotografía en la que se muestra la existencia de un amplio bache en la calzada, como ya se ha dicho, no existe la menor constancia documental de la fecha en la que pudo ser realizada, de manera que carece por sí misma de eficacia probatoria para lograr acreditar tanto el hecho del siniestro como la relación de causalidad que pudiera existir entre el supuesto accidente y los daños que alega.

Resulta necesario insistir en el hecho de 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 tuvieron conocimiento de que hubiera ocurrido el accidente hasta que se presentó la reclamación-, 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. De manera contraria, el conductor declaró que el día 25 de enero de 2017 no advirtió ninguna anomalía en la conducción durante el trayecto a su domicilio, a pesar de haber notado un impacto. Fue a la mañana siguiente -la del 26 de enero- cuando se percató de la existencia de dos abultamientos en el neumático delantero derecho y de rozaduras en la llanta de la misma rueda.

También causa extrañeza que el reclamante no presentase denuncia de los hechos ocurridos ante la Guardia Civil hasta tres días después de que supuestamente se produjesen (es decir, desde el día 25 de enero hasta el 28 de ese mismo mes, en que comparece en la Plana mayor de atestados de la Agrupación de Tráfico de ese Instituto armado y presenta una denuncia).

Por lo tanto, en el presente supuesto, aunque del informe de la Dirección General de Carreteras se deduce que 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, cuya antijuridicidad tampoco se ha demostrado convenientemente. Eso debe conducir a desestimar la reclamación, de manera coincidente con 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 favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación ya que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial administrativa, concretamente la adecuada relación de causalidad que debe mediar entre los daños alegados y el funcionamiento del servicio regional de mantenimiento de carreteras.

No obstante, V.E. resolverá.