



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **77/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de marzo de 2020, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Empleo, Investigación y Universidades (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 28 de noviembre de 2019 (COMINTER 374390/2019), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **341/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 2 de mayo de 2019, D. X presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Universidad de Murcia (UMU) por los daños causados a su vehículo por la mala conservación de la calzada del campus de Espinardo. Relata los hechos de la siguiente manera: *"El pasado 3 de abril, sobre las 17: 30 h. bajando por el campus de Espinardo con mi vehículo skoda Octavia (matrícula --) y a la altura del complejo deportivo, a consecuencia del deterioro importante de la vía en esa zona, concretamente el carril derecho, tuve un pinchazo en el neumático delantero izquierdo. En total fueron dos zapatas rajadas, y la llanta picada por una zona. El neumático obviamente quedó inservible y tuve que adquirir otro nuevo, teniendo el coche apenas 2 meses. Ruego la compensación económica pertinente, valorando el daño del neumático, llanta y las molestias ocasionadas. En este caso he sido yo en coche, pero mañana puede ser un motorista el que meta la rueda ahí y sufra graves consecuencias. Eso debería solucionarse pronto por el bien de todos. Adjunto fotos que muestran el pinchazo y zona del mismo, así como la factura de compra del neumático nuevo, ya que lo de la llanta no lo puedo solucionar"*.

SEGUNDO.- El Rector de la UMU acordó admitir la reclamación mediante resolución de 8 de mayo de 2019, y designó a las personas que habrían de actuar como instructor y secretaria respectivamente, ordenando que se notificara al interesado, lo cual tuvo lugar mediante envío de copia de la citada resolución que, según reconoció el interesado fue recibida el 14 de mayo de 2019, no obrando en el expediente copia de los documentos acreditativos del hecho.

TERCERO.- Como quiera que en la notificación de la resolución se hacía constar que la reclamación adolecía de la acreditación de los hechos y su valoración, el interesado contestó mediante un escrito registrado el 29 de mayo de 2019 acompañando diversa documentación (10 fotografías del lugar y de la rueda afectada y la factura de la reparación por importe de 100,01 euros) que, según él, ya había incorporado a la reclamación inicial.

CUARTO.- El instructor acordó solicitar un informe al Jefe de Área de la Unidad Técnica de la Universidad, quien recabó primero el del Jefe de Servicio de Infraestructuras y Desarrollos, que lo evacuó el 19 de julio de 2019. Este último hace constar en su informe que al recibir noticia de lo acaecido se puso en contacto con el Jefe de Servicio de Control de Accesos del Campus de Espinardo conocedor del deterioro del firme, confirmado a través del personal del Servicio de Infraestructuras y Desarrollos, contactando con una empresa de construcción para que se reparara. A continuación expresa sus dudas sobre la posibilidad de que la entidad del desperfecto fuera la causa única del daño que, sin embargo, podría haberse producido por conducir a una velocidad superior a la permitida que oscilaba entre los 20 km/h en los pasos sobreelevados y 50 km/hora en el resto de la calzada. Las mismas dudas reflejó el Jefe del Área de la Unidad Técnica contestando al requerimiento formulado por el instructor.

QUINTO.- El día 11 de septiembre de 2019 se acordó la apertura del trámite de audiencia. Figura en el expediente el escrito dirigido al interesado comunicando la decisión pero no la acreditación de su recepción, ni tampoco la comparecencia del interesado ante el órgano instructor ni la formulación de alegaciones.

SEXTO.- Solicitado el informe de la Asesoría Jurídica este se evacuó el 11 de octubre de 2019. En él se pone de manifiesto que la petición no se acomoda a lo exigido por el artículo 32.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) porque la petición de indemnización no cuantifica exactamente su importe. Lo hace de una manera genérica aludiendo a "la compensación económica pertinente, valorando el daño del neumático, llanta y las molestias ocasionadas", aportando sólo la factura de reparación del neumático. Considera por tanto que en el expediente no habían quedado acreditados ni justificados los demás daños alegados. A lo anterior debía unirse que a la vista de lo instruido la causa del accidente podría ser la velocidad inadecuada del vehículo con lo que la conducta del reclamante no se hubiera acomodado a los deberes de prudencia y vigilancia que exige la normativa reguladora del tráfico y circulación de vehículos a motor.

SÉPTIMO.- El día 31 de octubre de 2019 se elevó propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada por no concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial.

OCTAVO.- En tal estado de tramitación y tras remitir la UMU a la Consejería de Empleo, Investigación y Universidades la propuesta de resolución en orden a que por su titular se eleve la preceptiva consulta a este Consejo Jurídico, se recibe en este Órgano Consultivo el expediente, acompañado de los preceptivos extracto de secretaria e índice de documentos, mediante comunicación interior de fecha 28 de noviembre de 2019.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico, y 81.2 LPACAP.

Con este carácter se ha recabado el Dictamen por parte de la autoridad consultante respecto a la presente reclamación ejercitada frente a la UMU, de acuerdo con el parecer de este Consejo Jurídico expresado en el Dictamen 74/2002 cuyos razonamientos damos ahora por reproducidos.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamación de daños materiales sólo puede hacerla quien los sufre en su patrimonio, lo que le legitima para pedir su resarcimiento pero debiendo acreditar en el procedimiento esa circunstancia como requisito *sine qua non* para obtenerlo.

En el expediente instruido no consta la prueba que acredite al interesado como propietario del vehículo dañado. Sí, la de ser la persona que habría hecho efectivo el coste de reparación de los desperfectos alegados, pues a su nombre se expidió la factura nº A00741, de 5 de abril de 2019, de "Hermanos Pujante, S.L.", en la que consta expresamente su pago. Se entiende así acreditada la legitimación activa del interesado. Ahora bien, el instructor debió requerirle la documentación acreditativa de la titularidad del vehículo y no limitarse, como hizo, a que aportara la prueba de los hechos alegados y la cuantificación de los daños. Una correcta instrucción lo hubiera exigido, al menos para evitar que su silencio pudiera interpretarse como aceptación de tal titularidad por aplicación, a *sensu contrario*, de lo establecido en el artículo 77.2 LPACAP según el cual la apertura del período de prueba procede *"Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados por los interesados o la naturaleza del procedimiento lo exija [...]"*.

En cuanto a la legitimación pasiva, no se ha cuestionado que el accidente se produjera en instalaciones pertenecientes a la Universidad de Murcia, por lo que dicha Universidad ostenta tal legitimación. A tal efecto ha de señalarse que, si bien no consta en el expediente que la titularidad de la infraestructura viaria y su mantenimiento correspondan a la Universidad, lo cierto es que dicho extremo se ha aceptado de forma pacífica por ésta.

II. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo de un año que el artículo 67.1 LPACAP establece para la prescripción del derecho a reclamar.

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. Ahora bien, es preciso llamar la atención en lo que atañe a la instrucción que habría quedado más completa si se hubiera recabado la documentación acreditativa de la titularidad del vehículo y la prueba de las notificaciones practicadas.

Junto con ello, se observa una irregularidad en cuanto a que la apertura del trámite de audiencia se hizo antes de que el expediente estuviera completo. Con posterioridad al mismo se solicitó el informe de la Asesoría Jurídica, al que no hubiera tenido acceso el reclamante en caso de haber comparecido en tal momento. El alcance de tal vicio debe ser atemperado a la vista de lo que constando en este informe no hubiera podido conocer el reclamante en el supuesto de haber hecho uso de su derecho. Es aquí en donde se observa que su incidencia no puede entenderse invalidante del procedimiento puesto que las razones invocadas en el informe de la Asesoría Jurídica toman como base las que ya obraban en el expediente cuando se le comunicó el trámite de audiencia. Es decir, no aportaba elementos nuevos a lo ya instruido, no afectando, por tanto, a su derecho a exponer lo que conviniera a su derecho y proponer los medios de prueba que estimara necesario, aunque finalmente no lo hiciera. Por ese motivo, entiende este Órgano consultivo que no se le ha colocado en situación de indefensión y que no se deban

retrotraer las actuaciones para dar cumplimiento de nuevo a dicho trámite.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial.

Los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública establecidos por el artículo 32 LRJSP, son, como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia (por todas, la STS, Sala 3ª, de 21 de abril de 1998):

- a) Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos real, concreta y susceptible de evaluación económica.
- b) Que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla.
- c) Que la lesión sea imputable a la administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.
- d) Que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso de fuerza mayor.

En el supuesto sometido a consulta se imputa el daño a las instalaciones de la UMU en donde se presta el servicio público de educación superior, por lo que conviene recordar que cuando el elemento real presuntamente causante del daño está dedicado o afecto a un servicio público, no cabe considerar dicho elemento ajeno al servicio. Pues como recuerda la Sentencia anteriormente citada: *"...lo que distingue la actividad administrativa en el sentido de los servicios públicos a los que se refiere la ley cuando disciplina la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, no es que sus elementos instrumentales sean diferentes o estén modificados en función de una actividad prestacional o de otra índole de la Administración, sino el fin a que en su conjunto la actividad administrativa se dirige (satisfacción de los intereses generales), el carácter con que lo hace (de modo continuo o regular), los límites a que está sujeta (los fijados por la atribución de potestades por el ordenamiento jurídico) y las prerrogativas inherentes a la específica regulación del ejercicio de las potestades en el marco del derecho público. Los elementos personales o reales que se integran en la actividad administrativa no deben ser diferentes de los necesarios para el desarrollo de cualquier actividad humana útil o productiva, pues su característica radica en la afección teleológica o instrumental al servicio..."*. Desde este punto de vista no ofrece duda que la calzada en la que produjo la irregularidad que, según el interesado, causó la rotura del neumático de la rueda delantera izquierda de su vehículo se integra instrumentalmente en el servicio público.

Ahora bien, el carácter objetivo de la responsabilidad administrativa no supone que se responda de forma automática por el mero hecho de constatar la realidad de la lesión. La Sentencia del TS de 13 de septiembre de 2002 unifica criterios en torno al alcance de la responsabilidad objetiva de la Administración respecto al funcionamiento de sus servicios públicos, recordando: *"reiterados pronunciamientos de este Tribunal Supremo que tiene declarado, en Sentencia de 5 junio de 1998 (recurso 1662/94), que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas*

convierta a éstas en aseguradoras universales 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, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. Y en la sentencia de 13 de noviembre de 1997 (recurso 4451/1993) también afirmamos que aun cuando la responsabilidad de la Administración ha sido calificada por la jurisprudencia de esta Sala como un supuesto de responsabilidad objetiva, no lo es menos que ello no convierte a la Administración en un responsable de todos los resultados lesivos que puedan producirse por el simple uso de instalaciones públicas, sino que, como antes señalamos, es necesario que esos daños sean consecuencia directa e inmediata del funcionamiento normal o anormal de aquélla".

Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en vías públicas destinadas a la circulación de vehículos, 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 vías, 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. En el mismo sentido se expresa el artículo 21.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, que 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. 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, TRLT).

Por otro lado se ha de tener en cuenta que la circulación de vehículos a motor es por sí misma una actividad peligrosa, por lo que el conductor al realizarla ha de observar siempre el cuidado necesario para poder detener el vehículo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse, tal como señala el artículo 21.1 TRLT y artículo 45 del Reglamento General de Circulación (RGC); de estar en condiciones de controlar en todo momento su vehículo (artículos 13.1 LT y 17.1 RGC); de circular con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño propio o ajeno (arts. 10.2 LT y 3 RGC); y de prestar atención permanente a la conducción que garantice su propia seguridad (art. 13.2 LT y 18 RGC).

CUARTA.- De la no concurrencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial.

En el supuesto que nos ocupa la realidad del accidente ha sido aceptada como cierta por la instrucción, pero por tal circunstancia no cabe, sin más, concluir que el siniestro se produjo como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños (provenientes de un tercero o del propio perjudicado), que puedan influir alterando el nexo causal.

Atendiendo a las pretensiones del reclamante se ha de dilucidar si, como se mantiene, el incidente por el que se pretende resarcimiento es derivación inmediata de una omisión por parte de la Administración al permitir la existencia en la vía pública de un desperfecto.

En primer lugar resulta conveniente traer a colación la doctrina de este Órgano Consultivo relativa al hecho de que ante la ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, la exigencia de la actividad administrativa de vigilancia y conservación de las vías públicas ha de configurarse desde una posición de razonabilidad, por lo que

no se puede concebir como una prestación instantánea ni pretender, bajo la cobertura del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, que la Administración haya de responder de cualquier incidencia que ocurra en dichas vías, con abstracción hecha de las circunstancias que concurran en cada caso.

La existencia del fallo en el firme ha quedado debidamente acreditada y reconocida por los propios servicios de la UMU. Lo que, sin embargo, no ha podido probarse en el procedimiento es la relación directa entre ese fallo y el daño experimentado por el neumático por el que se solicita indemnización. El reclamante no ha practicado otras pruebas que la presentación de fotografías del firme y de los desperfectos que el neumático sufrió, pero de la relación entre ambos no aportó ni propuso prueba alguna. El tamaño reducido del desperfecto y la inexistencia de sucesos similares en una vía tan transitada no permite más que aceptar como mera hipótesis la versión del reclamante, hipótesis que debió probar por cualquier medio, como la declaración de testigos, por ejemplo. Esa prueba resultaba aún más necesaria a la vista de que como afirman los servicios de la UMU no se tiene constancia de se hubiera producido ningún incidente por ese desperfecto en el firme.

Junto a esas serias dudas sobre el hecho de que la causa directa del daño puede localizarse en el fallo del firme y este, a su vez, se debiera a la infracción del deber de conservación que pesa sobre la institución, se sitúa la probable concurrencia de una conducción inadecuada por exceso de velocidad, como los propios servicios de la UMU apuntan. Así se pronuncia el Jefe del Servicio de Infraestructuras, diciendo "En este sentido, conviene recordar que la velocidad en el Campus de Espinardo, considerado como zona urbana, está limitado con carácter general a 50 km/h y en los pasos peatonales sobreelevados a 20 km/h, por lo que a dichas velocidades es muy improbable que ocurra algún accidente por socavones iguales o similares al descrito por el recurrente (artículo 50 del Reglamento General de Circulación -Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre-). Además, el artículo 45 de dicha norma establece que «todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además... las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y, en general, cuantas circunstancias concurran en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a ellas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 19.1 del texto articulado)»

Por todo ello, desde un punto de vista técnico no podemos negar que pueda producirse la rotura del neumático al pasar por el socavón tal como expresa el Sr. X, pero nos cabe la duda de si la circulación se realizaba en las debidas condiciones de velocidad y atención exigidas por la norma; téngase en cuenta que por el mismo lugar del accidente referido pasa una intensidad de tráfico diaria de varios miles de vehículos sin que hasta la fecha se hayan conocido incidentes".

Estas afirmaciones no han sido contradichas por la parte interesada a la que se le comunicó la apertura del trámite de audiencia y que no compareció ni formuló alegaciones. A pesar de la ausencia del acuse de recibo de la notificación cursada, como dijimos en la Consideración Primera, se entiende que así se produjo a la vista de que tal circunstancia la reconoce expresamente el informe de la Asesoría Jurídica.

Considerando las circunstancias particulares del supuesto sometido a consulta, cabe apreciar que no ha quedado acreditada la concurrencia de la relación de causalidad pues, de acuerdo con la opinión de los órganos preinformantes, el accidente dada la escasa entidad del desperfecto del firme y la inexistencia de sucesos análogos, pudo ser originado por la conducción inadecuada del reclamante al no respetar los límites de velocidad de la zona.

En definitiva, cabe apreciar que el comportamiento del conductor aparece como causa decisiva, idónea y determinante para la producción del hecho dañoso y, por ende, la Administración -según reiterada jurisprudencia entre la que se puede citar la STS, Sala Tercera, Sección 6ª, de 25 de abril de 2000-, queda exonerada de

responsabilidad patrimonial, por mucho que esta última tenga un carácter objetivo. En el mismo sentido y en un supuesto que guarda evidentes similitudes con el ahora sometido a consulta, nuestro Dictamen 312/2016.

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, al no concurrir los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial.

No obstante, V.E. resolverá.

