



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **114/2020**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de mayo 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 Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 6 de marzo de 2020 (COMINTER 70219/2020), sobre responsabilidad patrimonial instada por D^a X, en nombre y representación de D. Y, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **58/20**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 9 de abril de 2018, una Letrada que actúa en nombre de D. Y, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional por los daños que dice haber sufrido este último como consecuencia del anormal funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras.

Según se relata en la reclamación, el 10 de febrero de 2018 el Sr. Y circulaba por el carril derecho de la vía de titularidad regional RM-701, de Lorca a Baños de Fuensanta, en sentido descendente, cuando a la altura del kilómetro 1,5 chocó contra una piedra de medianas dimensiones procedente del talud terrizo del margen de la carretera y que había quedado sobre la calzada como consecuencia de un desprendimiento de tierra.

A consecuencia del impacto el vehículo sufrió daños en los dos neumáticos delanteros y en los bajos, que se valoran en 644,39 euros, cantidad a la que asciende la reparación de los mismos, conforme se acredita mediante la copia de la oportuna factura.

Para la reclamante, dichos daños son consecuencia de la omisión por parte de la Administración titular de la vía de su obligación de establecer las medidas oportunas para su adecuada conservación y mantenimiento en condiciones de seguridad.

Escasos minutos después del suceso se personó la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, que emite el correspondiente atestado donde se recogen las circunstancias del siniestro así como los desperfectos ocasionados.

Manifiesta la Letrada actuante que su intervención en el procedimiento, presentando la reclamación en nombre del Sr. Y, se efectúa al amparo de la cobertura de defensa jurídica que para el vehículo siniestrado se había concertado mediante póliza de seguros con la compañía "--", siendo tomadora de dicha póliza D.^a Z.

Se adjuntan a la reclamación los siguientes documentos: a) póliza de seguros; b) documento firmado por el perjudicado facultando a los profesionales de la aseguradora a reclamar en su nombre; c) copia del atestado de la Guardia Civil, cuya descripción del accidente coincide con la plasmada en la reclamación; d) factura de reparación, por importe de 644,39 euros, expedida el 12 de marzo de 2018 a nombre del Sr. Y y en concepto de actuaciones mecánicas sobre el vehículo accidentado; e) escrito firmado por el reclamante en el que manifiesta que no ha sido ni va a ser indemnizado por dicho concepto por la entidad aseguradora o cualquier otra entidad; y f) certificado de una cuenta bancaria de la que es titular el perjudicado.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación, se procede a notificar al reclamante la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al tiempo que se le requiere para que aporte diversa información y documentación del vehículo así como datos de contacto con el perjudicado.

Del mismo modo, se procede a solicitar el preceptivo informe del Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras, así como el del Parque de Maquinaria dependiente de dicho centro directivo.

TERCERO.- Con fecha 5 de junio de 2018 el reclamante aporta la documentación e información solicitadas por la instrucción. El permiso de circulación del vehículo está expedido a nombre de la tomadora del seguro, D.^a Z.

CUARTO.- Requerida la Comandancia de la Guardia Civil para que remita copia testimoniada del atestado levantado en relación al siniestro objeto de reclamación, es coincidente con la copia aportada por el reclamante y que ya obraba en el expediente.

QUINTO.- Con fecha 20 de diciembre de 2018, el Parque de Maquinaria evaca el informe que le había sido solicitado, señalando un valor venal para el vehículo de 4.080 euros.

Se informa, asimismo, que los daños reparados conforme se detalla en la factura aportada por el interesado, se corresponden con lo declarado en el accidente y se consideran acordes a la realidad atendida la reparación efectuada al vehículo.

SEXTO.- Tras reiterar a la Dirección General de Carreteras la solicitud del informe del Servicio de Conservación, se emite el 4 de marzo de 2019 para señalar que la carretera en la que tuvo lugar el accidente es competencia de la referida Dirección General. Confirma el informe el desprendimiento de piedras y rocas de mediano tamaño sobre la calzada, habiendo tenido conocimiento de ello el Servicio de Conservación.

Señala el indicado Servicio que no se puede determinar la existencia de fuerza mayor ni que la causa del

accidente fuera la acción de un tercero, si bien no se puede establecer relación de causalidad entre los daños reclamados y el servicio público de carreteras. El material procedente del desprendimiento del talud fue retirado de la calzada y cuneta ese mismo día. Se informa, asimismo, que no constan otros accidentes en el tramo, que no existe señalización relacionada con el siniestro y que "no existen aspectos técnicos para determinar la producción del daño".

SÉPTIMO.- Conferido el preceptivo trámite de audiencia, presenta alegaciones el reclamante con fecha 12 de julio de 2019, para reiterarse en su pretensión indemnizatoria y ratificar sus alegaciones, a la vista del contenido de los informes emitidos por las unidades dependientes de la Dirección General de Carreteras, singularmente porque el Servicio de Conservación reconoce la realidad del accidente y del desprendimiento sin llegar a precisar qué trabajos de conservación se realizaron para evitarlo.

OCTAVO.- El 24 de febrero de 2020 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación al considerar la unidad instructora que concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento, por omisión, del servicio público de carreteras y el daño reclamado.

En tal estado de tramitación y una vez incorporado el preceptivo índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 6 de marzo de 2020.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo ya que versa 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 LPACAP, y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La reclamación ha sido interpuesta por una persona interesada que es quien sufre los daños patrimoniales por los que demanda ser resarcida. En este sentido, si bien el vehículo accidentado no es propiedad del reclamante, pues el permiso de circulación se encuentra expedido a nombre de otra persona, la tomadora del seguro que lo cubría, lo cierto es que la factura expedida por un taller mecánico para la reparación de los daños reclamados se encuentra expedida a nombre del reclamante, por lo que puede presumirse que es quien procedió al abono del referido coste y quien, en definitiva, padeció el detimento en su patrimonio.

No obstante, resulta necesario llamar la atención sobre la defectuosa acreditación de la representación con la que interviene en este procedimiento la Letrada del peticionario, que descansa en un mero documento privado por el que el Sr. Y autoriza a aquélla a actuar en su nombre a tal efecto. Este Consejo Jurídico no puede sino rechazar esa práctica que poco se acompaña con las previsiones de la LPACAP en esta materia y recordar la necesidad de que se requiera la subsanación de ese defecto en la forma legalmente establecida.

Es sabido que, en el ámbito del Derecho privado, el artículo 1.710 del Código Civil contempla la posibilidad de que el mandato pueda ser expreso o tácito, y que el expreso se pueda conferir en documento público o privado y aún de palabra.

Sin embargo, en el marco de los procedimientos administrativos, el artículo 5 LPACAP es muy explícito a la hora de demandar la acreditación de la representación para, entre otros actos, formular solicitudes -de indemnización, como en este caso-. De hecho, ese precepto exige que se acredite la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de su existencia, precisando que se entenderá acreditada dicha representación cuando se realice mediante comparecencia personal (*apud acta*) o electrónica o mediante el registro electrónico de apoderamientos. Por lo tanto, no se puede entender que los documentos privados en los que se reflejen esos apoderamientos cumplan el requisito de fehaciencia impuesto por la Ley de procedimiento administrativo.

Así, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, Sala de lo Contencioso-Administrativo, núm. 312/2004, de 1 de abril de 2004, explica en interpretación del artículo 32 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (antecedente inmediato del hoy vigente artículo 5 LPACAP) que "*el adjetivo fidedigna, significa para la Real Academia Española de la Lengua, digno de fe y de crédito. Como la propia sentencia indica, los documentos privados solo producen efectos entre las partes, a tenor de lo dispuesto en el artículo 1257 del Código Civil, pero no respecto de terceros, como es la Administración. Pero es que, además el precepto no es sino una garantía de los ciudadanos, evitando así la legislación, la posibilidad de que sean sorprendidos por el ejercicio ajeno de sus propias acciones*".

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-701 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, ha resultado acreditado que el accidente por el que se reclama una indemnización se produjo el 10 de febrero de 2018 y que la acción se resarcimiento se interpuso apenas dos meses después, el 9 de abril de 2018. 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 sobre pasado con exceso el plazo de seis meses establecido en el artículo 91.2 LPACAP como el máximo para la resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

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).

De acuerdo con lo establecido en este último precepto, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufren 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 tanto, de conformidad con lo dispuesto en este 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).

No resulta necesario hacer especial hincapié en la idea de que, pese a que el tenor literal del citado artículo 32 LRJSP, 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: existencia de relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio viario regional.

De conformidad con lo expuesto, el interesado solicita una indemnización de 644,39 euros para resarcirse de los desperfectos que se produjeron en el automóvil que conducía cuando pasó por encima de una piedra de mediano tamaño, que había sobre la carretera por la que transitaba y que se había desprendido de un talud terroso contiguo a la vía, sobre las 20:00 horas del 10 de febrero de 2018, en la carretera RM-701, que es de titularidad autonómica, en un tramo que carecía de iluminación artificial y que, dada la fecha y hora del siniestro, tampoco existía luz natural, como se desprende del informe policial incorporado al expediente.

En primer lugar, cabe considerar acreditada de forma suficiente la realidad del siniestro en las circunstancias de lugar y modo alegadas por el actor, toda vez que los agentes de la Guardia Civil pudieron constatar, cuando acudieron tras ser requeridos, que el vehículo había sufrido daños en los dos neumáticos delanteros y en los bajos. Además, advirtieron la existencia de una piedra de medianas dimensiones sobre la calzada.

En consecuencia, no es dudoso que el daño patrimonial por el que se solicita una indemnización se produjo con ocasión o como consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público, pues ha sido ocasionada por el defectuoso funcionamiento del servicio autonómico de mantenimiento y conservación de las infraestructuras viarias.

Como se ha expuesto con anterioridad, la Administración asume el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración propicia el nacimiento de un nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañinas de los eventos puramente fortuitos que signifiquen la quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquélla está obligada a garantizar.

Por esa razón, tanto la jurisprudencia como la doctrina de los distintos órganos consultivos reconocen el carácter indemnizable de los daños sufridos con ocasión de la utilización de las vías públicas en caso de accidentes provocados por el desprendimiento de piedras provenientes de los taludes existentes en la zona contigua, dado que se trata de un riesgo ordinario que la Administración pública debe tratar de impedir (sirvan de ejemplo, por todos, el Dictamen del Consejo de Estado núm. 998/2008, de 11 de septiembre y los de este Órgano consultivo núms. 250/2018, 47/2019, 304/2019 y 305/2019, por citar algunos de los más recientes).

En todo caso, conviene traer a colación el Dictamen del Consejo de Estado núm. 950/2003, de 29 de mayo de ese año, en el que se señala lo siguiente: "*En el caso examinado, no hay duda de que la lesión se ha producido con ocasión o a consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público. Y cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público, por cuanto el accidente se produjo al colisionar el solicitante con unas piedras, desprendidas del talud, existente sobre la calzada. Dicha relación de causalidad no se ve interrumpida por la existencia de una señal advirtiendo del peligro derivado de posibles desprendimientos, pues la simple advertencia de que existe tal peligro no comporta por sí misma y sin matices la exoneración de responsabilidad de la Administración cuando concurren los requisitos legalmente establecidos. Por otra parte, tampoco ha quedado acreditado en el expediente que el solicitante circulara con exceso de velocidad, ni es dable presumirlo de las actuaciones practicadas, por lo que tampoco cabría atribuir la causa del accidente a una actuación inadecuada del conductor accidentado. Más aún [cuando] como, en el caso presente, se trata de una carretera con escasa iluminación y el accidente tuvo lugar de noche.*

Así las cosas, al apreciarse un defectuoso funcionamiento del servicio público y no constando en el expediente negligencia o conducta culposa del accidentado, ni acontecimiento generador del daño que pueda calificarse de

fuerza mayor, el Consejo de Estado considera (...) que concurren los requisitos legales para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública".

Por lo tanto, cabe considerar que en el supuesto ahora sometido a consulta se aprecia la existencia de una relación de causalidad adecuada y suficiente entre el funcionamiento del servicio público viario y los daños alegados por el interesado.

En apoyo de esta misma apreciación se puede hacer alusión a las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 8 de abril y de 10 y de 17 de junio de 2003, en virtud de las cuales se condena a la Administración a indemnizar a los recurrentes en concepto de responsabilidad patrimonial porque se aprecia la existencia de una relación de causalidad entre los eventos dañosos -presencia en mitad de su carril de circulación de una piedra de considerables dimensiones- y el funcionamiento anormal de los servicios públicos, por omisión de la diligencia debida en el cumplimiento del deber de mantenimiento de la vía.

Lo que se ha expuesto permite afirmar la existencia de una relación de causalidad entre el evento dañoso y el funcionamiento anormal de los servicios públicos, por omisión de la diligencia debida en el cumplimiento del deber impuesto por la legislación de carreteras que recoge el principio de que el titular de la vía debe mantener en todo caso, expedita la calzada, como elemental medida de seguridad para la circulación.

A tal efecto, ha de advertirse que ni siquiera consta en el expediente con qué frecuencia o, al menos, con qué antelación se habían realizado labores de mantenimiento en el talud de la carretera tendentes a la prevención de desprendimientos como el que se produjo, lo que impide efectuar una valoración del rendimiento o estándar prestacional exigible a la Dirección General de Carreteras, en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actividad administrativa.

Por otra parte no consta, ni ha sido alegado, que el accidente tuviera lugar como consecuencia de la excesiva velocidad del vehículo, imprudencia del conductor, estado físico del mismo u otras circunstancias que fuesen aptas para interrumpir el nexo causal.

Según se indica en el Dictamen del Consejo de Estado núm. 955/2001, de 10 de mayo, "*no constando en el expediente negligencia o conducta culposa del reclamante, ni acontecimiento generador del daño que pueda calificarse de fuerza mayor, al apreciarse un defectuoso funcionamiento del servicio público de carreteras que originó el accidente, la Administración no puede exonerarse de la responsabilidad legalmente establecida*".

QUINTA.- Sobre el *quantum* indemnizatorio.

Admitida la efectividad de la lesión y su conexión causal con el servicio público de conservación de carreteras, procede, como establece 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 el reclamante ha aportado una factura de reparación de los desperfectos ocasionados en el vehículo por importe de 644,39 euros, que ha sido considerada conforme por la propia Administración regional. De hecho, se ha constatado el ajuste de dicha cantidad tanto con la mecánica de producción del accidente como con el coste ordinario de reparación, conforme se desprende de la copia de la factura aportada al expediente y del informe del Parque de Maquinaria. Por ese motivo debe considerarse que se corresponde con la entidad de los daños por los que se reclama. Así pues, ese es el importe de la indemnización con la que debe resarcirse al interesado.

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 34.3 LRJSP.

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 existencia de relación de causalidad entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público de mantenimiento y conservación de carreteras.

SEGUNDA.- Para la valoración del daño ocasionado debe estarse a lo que se indica en la Consideración Quinta.

No obstante, V.E. resolverá.