



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 5 de diciembre de 2005, x. formula reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos regionales de carreteras.

Según el relato fáctico del reclamante, el 7 de diciembre de 2004, cuando circulaba sobre las 19.15 horas por la carretera que une el Polígono Industrial de San Ginés con Sangonera La Verde, pasó sobre un socavón existente en el centro de la calzada, ocasionándole daños en la rueda delantera derecha de su turismo, que hubo de sustituir. En el lugar del accidente se realizaban obras por la empresa "x", al parecer *"por encargo de la Consejería"*.

Según el reclamante la reparación de los daños sufridos ascendió a 469,95 euros, importe coincidente con la indemnización que solicita.

Acompaña a su reclamación fotocopias de la siguiente documentación:

- Permiso de circulación del vehículo (turismo Renault Laguna matriculado en junio de 2004).
- Atestado de la Guardia Civil (Puesto de Alcantarilla), según el cual el interesado comparece en las dependencias policiales el 17 de diciembre de 2004, para formular denuncia sobre los hechos relatados en su reclamación. Según el denunciante, el accidente se produjo *"a la altura de la salida de la autovía C-415 con E-1 en las obras de desdoblamiento de dicha vía y en realización por la empresa "x", con motivo de la Ciudad del Transporte, en dicho cambio de vía había dos baches profundos con motivo de dicha obra, por lo que al vehículo de su propiedad (...) le produjo reventar cubierta y llanta de aluminio delantera derecha, quedando éstas inservibles para su uso, teniendo que cambiarlas en el instante"*.

Preguntado acerca de si había intentado llegar a un acuerdo con la empresa ejecutora de las obras, manifiesta el denunciante que el día 9 de diciembre fue a la Guardia Civil a poner denuncia, aunque no llegó a formularla, pues, estando ya en las dependencias policiales, recibió la llamada de un representante de la empresa, quien le manifestó que se haría cargo de los daños.

- Factura de taller mecánico, por importe coincidente con el de la indemnización pretendida. En relación con esta factura, el reclamante propone prueba testifical del representante de la empresa mecánica, para que ratifique el documento.

**SEGUNDO.-** El 16 de mayo de 2006, la instructora del procedimiento requiere de la Dirección General de Carreteras la emisión de su preceptivo informe.

Asimismo, solicita de la Guardia Civil que acredite la autenticidad del atestado unido al procedimiento por el reclamante y requiere a éste para que mejore o subsane la reclamación inicial mediante la aportación de copia compulsada de los documentos que se le indican, con advertencia expresa de tenerlo por desistido de su petición o decaído en su derecho al trámite, si desatiende el requerimiento efectuado.

**TERCERO.-** El 7 de junio de 2006 contesta el Instituto Armado, manifestando que la copia del atestado aportada al procedimiento por el reclamante es fiel reproducción del documento original.

**CUARTO.-** El 22 de septiembre, el interesado cumplimenta el requerimiento de subsanación o

mejora, remitiendo la documentación demandada por el órgano instructor.

**QUINTO.-** Tras reiterar hasta en tres ocasiones la solicitud de informe a la Dirección General de Carreteras, ésta lo emite el 10 de octubre de 2007, con el siguiente tenor:

*"a) Dicha carretera en la fecha del siniestro era de titularidad autonómica, pero desde el 26 de Mayo de 2005, su titular es el Ayuntamiento de Murcia.*

*b) No se tiene constancia alguna de ese accidente ni de otros de análogas características acaecidos en esas fechas.*

*c) Con fecha 3 de Noviembre de 2004, se emite Resolución de autorización por la Dirección General de Carreteras N° 063807 a la Empresa x. para ejecutar obras de acceso a la Urbanización de la 1a Fase del Centro Integrado de Transportes de Murcia, que comprendía actuaciones sobre el firme de la citada Carretera y en el lugar citado por el reclamante.*

*d) En el Condicionado Técnico que acompaña a la citada Autorización en su artículo 5o se establece literalmente "...debiendo reparar el autorizado inmediatamente cualquier deterioro que sufra la carretera o sus elementos funcionales con motivo de las obras, siendo responsable de la seguridad vial en el transcurso de la ejecución de las obras y hasta que queden recepcionadas".*

*e) Estimo pues que es a CITMUASA a quien hay que derivar la presente Reclamación de Responsabilidad Patrimonial.*

*f) No obstante todo lo anterior, estimo que no queda acreditada la certeza del acontecimiento lesivo a la vista de la documentación aportada por el reclamante y obrante en este Servicio".*

La Dirección General de Carreteras remite igualmente informe del Parque de Maquinaria, que considera la pretensión indemnizatoria acorde con los daños descritos y la forma de producción del accidente.

**SEXTO.-** Conferido trámite de audiencia al reclamante, éste no hace uso del mismo, al no comparecer ni presentar alegación o justificación alguna, formulando el órgano instructor, con fecha 7 de octubre de 2008, propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no se ha acreditado la realidad del accidente ni el nexo causal entre los daños padecidos y el funcionamiento de los servicios públicos de carreteras, toda vez que la realización por un tercero de las obras eventualmente causantes del socavón en la carretera, rompe dicha relación de causalidad.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados al procedimiento los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remitió el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 21 de octubre de 2008.

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.

**SEGUNDA.-** Legitimación, plazo y procedimiento.

1. La reclamación ha sido interpuesta por quien goza de legitimación activa para ello, en tanto el reclamante ha acreditado en el expediente ser el propietario del vehículo dañado.

La legitimación pasiva de la Administración regional deriva de la titularidad que ostentaba sobre la vía en la que se produjo el accidente. En efecto, consta en el expediente que, aunque en la actualidad ha sido cedida al Ayuntamiento de Murcia (desde el 26 de mayo de 2005), en la fecha del siniestro (7 de diciembre de 2004) todavía pertenecía a la Red Regional de

Carreteras.

2. La solicitud fue presentada dentro del plazo de un año desde la producción del daño alegado, establecido en el artículo 142.5 LPAC.

3. El procedimiento ha seguido, en líneas generales, lo establecido en la LPAC y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (RRP), sin perjuicio del excesivo tiempo invertido en su tramitación, que ha superado con creces los 6 meses que como plazo máximo para su resolución y notificación establece el artículo 13.3 RRP.

No obstante, el expresado ajuste del procedimiento tramitado a las normas que lo regulan no puede hacerse extensivo a la actuación del órgano instructor que, al amparo del artículo 71 LPAC, requiere al interesado para que subsane y mejore la solicitud mediante la aportación de diversa documentación acreditativa de los presupuestos fácticos y circunstancias de la reclamación, con advertencia de tenerle por desistido de su pretensión.

Y es que, aunque la actuación instructora es correcta, ya que el requerimiento de esos documentos tiene como función primordial la de aportar información sobre las circunstancias concurrentes en el supuesto, ha de puntualizarse que los documentos requeridos no son preceptivos, por lo que su omisión no puede equipararse a un defecto de la solicitud que impidiera continuar su tramitación ni, por supuesto, se trata de una mejora de los términos de aquélla (art. 71.3 LPAC). Antes bien, el fundamento legal del requerimiento de aportación de documentación habría de buscarse en el artículo 76 de la misma Ley que, como único efecto anudado a la desatención de aquél, prevé la pérdida del derecho al trámite y no el más drástico del desistimiento.

Por otra parte, si bien la propuesta de prueba efectuada por el reclamante no vincula al instructor, en el sentido de verse necesariamente constreñido a su práctica, sí que le obliga, para rechazarla, a dictar resolución expresa motivada, que únicamente podrá fundarse en el carácter manifiestamente improcedente o innecesario de la prueba (art. 80.3, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC). En el supuesto sometido a consulta, el interesado propone prueba testifical para que el representante de la mercantil donde reparó los desperfectos ocasionados por el accidente advere la factura presentada. Esta prueba, si bien es innecesaria cuando no se pone en duda la fidelidad de la copia unida al procedimiento, debió ser expresamente rechazada por el instructor, lo que no hizo.

**TERCERA.-** Elementos de la responsabilidad patrimonial.

1. El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone 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 dicha Administración se convierta en 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.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC y por una consolidada jurisprudencia (sentencias del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1980; 15 y 18 de diciembre de 1986, 19 de enero de 1987 y 15 de julio de 1988), son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

La determinación de si en el supuesto sometido a consulta concurren o no los citados requisitos aconseja anticipar a cualquier otra consideración la fijación de si los hechos relatados por el interesado, en los que se basa su imputación del daño al funcionamiento de los servicios públicos regionales, pueden ser considerados como acreditados.

De los documentos aportados por el reclamante no se aprecia elemento alguno que permita estimar probados los hechos por él relatados, ni siquiera de forma indiciaria. No constan en el expediente declaración de testigos, ni fotografías que acrediten el supuesto estado deficiente de la calzada en el momento de ocurrir los hechos, ni atestado de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado levantado en el lugar del accidente. En relación con el atestado que obra en las actuaciones, la intervención de la Guardia Civil se limita a dejar constancia de la comparecencia del interesado en las dependencias policiales, donde, diez días después, denuncia y pone de manifiesto los hechos acaecidos, sin que conste el desplazamiento de los agentes al lugar del percance, lo que hubiera permitido, al menos, acreditar la existencia del socavón al que se imputan los daños. En consecuencia, no existe prueba alguna de que los hechos sucedieran en la fecha y circunstancias indicadas en la reclamación.

Ello a su vez impide establecer una relación de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal del servicio regional de carreteras y los daños padecidos por el vehículo.

En consecuencia, procede desestimar la reclamación, pues el interesado, a quien incumbe la carga de la prueba de acuerdo con los viejos aforismos "*necessitas probandi incumbit ei qui agit*" y "*onus probandi incumbit actori*" y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no ha acreditado ni la realidad y certeza del accidente ni sus circunstancias, sin que exista en el expediente dato alguno que permita corroborar las meras manifestaciones de parte por él realizadas. Todo ello conduce a concluir en la imposibilidad de imputar los daños alegados a la Administración regional.

**CUARTA.-** El tercero autorizado y la pretendida ruptura del nexo causal.

Si bien lo hasta aquí expuesto es suficiente para desestimar la reclamación, la existencia de un tercero autorizado para ejecutar las obras a las que se imputa de forma inmediata el defectuoso estado de la calzada y la fundamentación contenida en la propuesta de resolución sometida a Dictamen, que pretende exonerar a la Administración de toda responsabilidad con base en la actuación de ese tercero, aconsejan efectuar alguna consideración adicional. Debe recordarse que el reclamante solicita ser indemnizado por los daños sufridos como consecuencia de un accidente debido al mal estado en el que se encontraba la calzada, que imputa a unas obras ejecutadas por una empresa con autorización de la Administración regional.

De haberse acreditado el evento dañoso, extremo que, como se ha dicho, no cabe considerar probado, los desperfectos habidos en su vehículo podrían ser imputados a la Administración,

pues la omisión consistente en el defectuoso mantenimiento de una vía pública de titularidad regional, que el reclamante considera como causa productora del daño, acontece en el desenvolvimiento de un servicio público que a dicha Administración corresponde.

Pero lo anterior, si bien basta para afirmar la legitimación pasiva de la Administración regional, no es de por sí suficiente para reconocer su responsabilidad patrimonial, sino que es necesaria, además, la relación de causa a efecto entre la lesión alegada y el funcionamiento del servicio. En este sentido, pretende el órgano instructor en su propuesta exonerar a la Administración de su posible responsabilidad, imputándola de forma exclusiva a la empresa que ejecutaba las obras autorizadas por la Dirección General de Carreteras, a cuya actuación quiere anudar la ruptura del nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños sufridos. Sin perjuicio de manifestar ahora la conveniencia de haber incorporado al expediente remitido a este Consejo Jurídico el texto íntegro del condicionado técnico de la resolución por la que se autorizaba la ejecución de obras sobre el firme, cabe recordar, como ya señalara este Consejo Jurídico en Dictamen 63/2007, que, en efecto, *"en estos supuestos cabe afirmar "prima facie" que el riesgo se genera por la propia actividad que desarrolla el particular y no por la Administración al autorizarla, a no ser, claro está, que se haya autorizado sin que se cumplan los requisitos mínimos de seguridad o que se haya omitido la correspondiente actividad "in vigilando", lo que evidenciaría un funcionamiento anormal del servicio de inspección, conservación y mantenimiento de carreteras"*.

Por ello, el cabal conocimiento y acreditación de las circunstancias concurrentes en el supuesto sometido a consulta, necesario para fundamentar una conclusión en dichos términos, exigiría nuevos actos de instrucción complementarios, que, atendida la falta de acreditación del evento dañoso razonada con anterioridad, no parece oportuno exigir.

En consecuencia, en razón a la ausencia en el expediente de una suficiente acreditación de las circunstancias que permitirían fundamentar la existencia de una ruptura del nexo causal a raíz de la actuación de la empresa ejecutora de las obras, considera el Consejo Jurídico que procede suprimir esta fundamentación de la propuesta de resolución.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** Con la matización efectuada en la Consideración Cuarta de este Dictamen, se informa favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación, al no apreciar en ella la concurrencia de los requisitos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio de carreteras y el daño padecido por el reclamante.

No obstante, V.E. resolverá.