



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº **70/2012**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de marzo de 2012, 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 Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 18 de mayo de 2011, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **134/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado el 1 de junio de 2009, dirigido a la Consejería consultante, x formuló reclamación de responsabilidad patrimonial, solicitando una indemnización de 669,23 euros por los daños materiales sufridos en su automóvil matrícula -- cuando el 10 de junio de 2008, hacia las 19:30 horas, circulaba con el mismo por la carretera MU-522 (Ojós- Villanueva del Río Segura), p.k. 1,800, e impactó contra unas piedras que se encontraban en la calzada. Comunicado el hecho inmediatamente a la Guardia Civil, ésta se personó tal día en el lugar de los hechos y levantó atestado, cuya copia adjunta. Según informe pericial de su compañía de seguros, que acompaña, los daños allí detallados se valoraron en la citada cantidad, abonando él la correspondiente factura de reparación, emitida por un taller, de la que presenta copia compulsada. Considera que la presencia de dichas piedras en la calzada constituye un funcionamiento anormal de los servicios públicos que determina la responsabilidad de la Administración regional.

**SEGUNDO.-** Mediante oficio de 12 de junio de 2009 la citada Consejería acuerda tramitar procedimiento de responsabilidad patrimonial y requiere al reclamante para que subsane y mejore su solicitud, lo que es cumplimentado por éste mediante escrito y documentación adjunta presentada el 26 de junio de 2009.

**TERCERO.-** Solicitado informe a la Dirección General de Carreteras de dicha Consejería, fue emitido el 22 de junio de 2009, del que se destaca lo siguiente:

*"En esta Jefatura de Sección no existe conocimiento del accidente motivo de la reclamación, no obstante existe en el parte de trabajo de la brigada constancia de salida para quitar arrastres en esta carretera.*

*En esta carretera, debido a la existencia de elevados taludes en desmonte, con lluvias se suelen producir arrastres. Existen muros de contención y en algunos tramos se han colocado mallas y en otros se ha gunitado el talud, pero a veces a pesar de estas medidas el material de los taludes es arrastrado hasta la calzada de la carretera. La plataforma de la carretera no cuenta con arcones en casi la totalidad de su longitud.*

*No hay constancia de accidentes en este mismo lugar. (...)*

*Los elementos de contención, muros y mallas se limpian y mantienen en buen estado, pero la altura de los taludes, su verticalidad, tipo de terreno, hacen que cuando llueve con cierta intensidad o duración se produzcan desprendimientos que resulta imposible contener y evitar que caigan superando los medios dispuestos de contención. Retirada inmediata y limpieza del material caído contratando incluso medios privados para aumentar la agilidad en retirar el material desprendido.*

*Hay señalización tipo P-26 específica para este tipo de problema en la calzada.*

*Se encuentra en estudio la posibilidad de una actuación de gran envergadura para desmontar algunos tramos en talud y la construcción de un falso túnel en algunas zonas donde esta operación es posible, pero no se puede realizar en todo el trayecto de la carretera que es prácticamente con sección a media ladera".*

**CUARTO.-** Solicitado informe al Parque de Maquinaria sobre los daños por los que se solicita indemnización, es emitido el 25 de febrero de 2010, en el que, en síntesis, considera correcta a estos efectos la factura presentada.

**QUINTO.-** Solicitada a la Guardia Civil copia de las diligencias realizadas sobre los hechos de referencia, mediante oficio de 6 de abril de 2010 remite el mismo atestado presentado por el reclamante (diligencias nº688/08).

**SEXTO.-** Acordado el preceptivo trámite de audiencia y vista del expediente, el 1 de junio de 2010 el reclamante presenta escrito en el que se ratifica en sus escritos previos.

**SÉPTIMO.-** El 3 de mayo de 2011 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar que, según el informe de la Dirección General de Carreteras, se había realizado todo lo posible para evitar el daño, con colocación de muros de contención, mallas y señalización, por lo que el hecho producido era inevitable.

**OCTAVO.-** En la fecha y por el órgano indicados en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

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 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

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

I. Por lo que se refiere a la legitimación activa, corresponde al reclamante por los daños sufridos en su vehículo.

La Consejería consultante está legitimada para resolver esta reclamación, por imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de vigilancia y conservación de carreteras de su competencia.

II. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 4.2 RRP.

III. En lo que se refiere al procedimiento, se han observado las formalidades esenciales previstas para este tipo de procedimientos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

**TERCERA.-** Consideraciones generales. Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial administrativa.

I. De acuerdo con lo previsto en los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos, para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- Que exista una relación causal jurídicamente adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos.
- Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otra parte, 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.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que su existencia puede derivar, esencialmente, de dos circunstancias:

a) Una inactividad por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras, a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico, tal como prescriben los artículos 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y 26 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de

b) O bien una ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas, mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro (artículo 57 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

Por tanto, 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 primariamente ha de dirigirse a dilucidar si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad o 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 exigible 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, considerando que, como reiteradamente señala el Consejo de Estado, el deber de vigilancia no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, entre lo que no se encuentra una vigilancia tan intensa que, sin mediar lapso de tiempo no instantáneo o inmediato, cuide de que el tráfico de la calzada sea libre y expedito; aspectos todos ellos en los que la valoración de las concretas circunstancias del caso resultará determinante para concluir si ha de declararse o no la responsabilidad patrimonial administrativa.

**CUARTA.-** Relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización. Existencia.

De la prueba practicada en el procedimiento, esencialmente el atestado de la Guardia Civil de Tráfico y el informe de la Dirección General de Carreteras, se desprende la realidad de los hechos alegados por el reclamante. El atestado no es lo completo que debiera ser, por cuanto se limita a reflejar la existencia en la calzada de *"bastantes piedras de diverso tamaño, así como restos de aceite"*, y que *"se ha roto la tapa del cárter que se encuentra debajo del motor del vehículo"*, sin indicación del posible origen de las piedras ni descripción alguna del lugar de los hechos. Ello debe completarse con lo informado por la citada Dirección General, que lleva a la convicción de que las piedras provinieron del talud adyacente a la carretera.

En el presente caso, la actividad administrativa respecto de la que ha de evaluarse su adecuación a los estándares de rendimiento a los que se hizo referencia en la Consideración precedente tiene dos vertientes: a) el empleo de los medios de protección razonablemente exigibles para evitar el riesgo, previamente conocido por la Administración, que supone la circulación por la carretera de referencia en orden al desprendimiento de piedras de los taludes que lindan con aquélla; b) la actividad de vigilancia en dicha carretera de los servicios encargados de esta función, a la vista de las circunstancias de riesgo que presenta aquélla.

A) Por lo que se refiere al primer aspecto, el informe de la Dirección General de Carreteras no es todo lo concreto que debiera ser en orden a despejar las dudas sobre esta cuestión, pues debería haber especificado si en el punto kilométrico 1,800 en el que ocurrió el desprendimiento existían o no mallas protectoras o estaba gunitado el talud, ya que se limita a señalar que se han colocado tales elementos de protección *"en algunos tramos"*; respecto de los muros de contención, parece desprenderse que existen en toda la carretera, pero, como su propio nombre indica, esta medida parece destinada sobre todo a contener o sujetar el talud más que a evitar los ocasionales desprendimientos de piedras como los que causaron el accidente, a cuyo fin parece más propiamente destinado el empleo de mallas o gunitado, sin que, como se dice, conste que en el concreto lugar del accidente existieran o no tales elementos, y el silencio a estos efectos de la citada Dirección resulta significativo.

Este extremo es relevante para resolver la cuestión, porque el mero hecho de que existiese una señal de advertencia de peligro por desprendimientos no exonera sin más a la Administración de sus deberes de conservación y vigilancia de la carretera. Como señaló este Consejo Jurídico en su Dictamen 207/03, de 22 de diciembre, sobre un supuesto análogo, *"en el presente caso no se deriva la responsabilidad por la mera existencia o no de señalización que advirtiera del riesgo de desprendimientos. En efecto, en relación con esta concreta obligación, el Consejo de Estado ha manifestado reiteradamente que en ningún caso la mera señalización genérica del riesgo de desprendimiento permite exonerar a la Administración de su responsabilidad (por todos, Dictamen núm. 888/2002). También es constante la jurisprudencia del Tribunal Supremo al señalar que el hecho de que se hubiere anunciado, con la correspondiente señal, el peligro de desprendimiento, no exonera a la Administración de culpa, muy al contrario, si la Administración titular de la calzada conocía el peligro de desprendimientos, no basta con señalizarlos, sino que debe extremar toda su diligencia para evitarlos (entre otras, Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1995, 13 de diciembre de 2001 y 31 de enero de 2002). A partir de este planteamiento se puede obviar, por irrelevante, la controvertida existencia de la señalización de peligro de desprendimiento, pues dicha señal sólo implica que los usuarios de la vía tengan que circular con la debida precaución ante la posible presencia de obstáculos, pero no que asuman una circulación, en dichos tramos, a su riesgo y ventura"*.

B) Por lo que se refiere al estándar de vigilancia exigible a la vista de las condiciones de la carretera, acaba de indicarse el criterio jurisprudencial que prescribe una especial diligencia cuando se está ante zonas con conocido peligro de desprendimientos, pero no sólo, como parece apuntar el informe de la Dirección General de Carreteras, para reaccionar con rapidez una vez se hayan producido aquéllos y retirar las piedras caídas (lo que es obvio), sino también es exigible tal especial diligencia desde una perspectiva preventiva de vigilancia de la zona.

A tal efecto es necesario recordar, como hemos dicho, entre otros, en el Dictamen 276/2011, de 21 de diciembre, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 3 de diciembre de 2002, dictada en unificación de doctrina, en la que expresa que *"corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, y salvo en el supuesto de hecho notorio le corresponde también a la Administración acreditar aquellas circunstancias de hecho que definen el standard de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos producidos por los mismos, sin que conste siquiera que la función de mantenimiento de la carretera se haya realizado, en la zona en que se produjo el accidente, en la forma*

*habitual y correcta, prueba cuya carga no puede trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le correspondía acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido".*

También indicábamos en el citado Dictamen 276/2011 que el Consejo de Estado ha entendido que dicha prueba se había desplegado cuando quedaba acreditado en el expediente que los servicios de mantenimiento de la carretera habían llevado a cabo su labor de vigilancia en un tiempo próximo al que ocurrió el accidente (entre otros, Dictámenes 978/2007 y 991/2008). Sin embargo, dicho Órgano Consultivo señala que cuando no se haya acreditado la realización de recorridos de vigilancia (Dictámenes 3087/2004 y 968/2006, entre otros), ha de entenderse que la Administración ha incumplido con su obligación de vigilancia de la vía pública.

Asimismo, dicho Dictamen 276/2011 acogía lo expresado en el Dictamen 70/2005, también de este Consejo Jurídico, en el sentido de que *"...no ofrece la Administración datos que permitan constatar siquiera una actuación del servicio de conservación y mantenimiento ni, menos aún, que dicho funcionamiento fuera adecuado al estándar de rendimiento exigible, pues el informe de la Dirección General de Carreteras omite cualquier información acerca de cuándo se efectuó la última inspección sobre la vía en que se produjo el accidente o, al menos, la periodicidad con la que se efectuaban recorridos de vigilancia en la carretera. La misma sentencia de 3 de diciembre de 2002 dirá que "el conocimiento sobre las referidas circunstancias organizativas y funcionamiento del servicio de vigilancia y de mantenimiento hubieran permitido llegar a una conclusión certera sobre si excedía o no de lo razonablemente exigible el que se hubiera producido una previa limpieza de la calzada en el tramo en el que ocurrió el siniestro", considerando inaplicable, ante la ausencia de actividad probatoria de la Administración de tales extremos, la presunción de actuación eficaz de ésta, cuando se desconoce el momento del vertido del aceite y si se produjo en momento inmediatamente anterior al accidente, extremo probatorio este último cuya carga, ante su dificultad, no puede corresponder al reclamante.*

*Tampoco puede romper el nexo causal la actuación diligente de la Administración una vez conocido el percance, como apunta la Dirección General de Carreteras, pues la omisión de su deber de conservación afecta, en el presente supuesto, no a la función de restauración de las condiciones de seguridad del tráfico, sino a las de vigilancia y prevención de las situaciones de riesgo, respecto de cuya eficacia y rendimiento nada se ha probado en el expediente".*

Si la anterior doctrina es predicable respecto de la vigilancia necesaria para evitar accidentes por obstáculos derivados de la acción de terceros, con mayor motivo y rigor habrá de aplicarse a supuestos, como el que nos ocupa, en los que el riesgo es más previsible y proviene, además, de elementos adyacentes a la carretera, como son los taludes, máxime cuando, como señala el informe de la Dirección General de Carreteras, la vía no tiene arcenes en casi la totalidad de su longitud. Y, en tanto no consta dato alguno sobre la vigilancia realizada en la carretera previamente al accidente, la conclusión ha de ser, conforme con las anteriores consideraciones y en la línea de los Dictámenes previamente citados, que no se ha acreditado el cumplimiento del especial deber de vigilancia de la carretera que, en el caso de que se trata, correspondía a los servicios competentes, por lo que concurre la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento (o no funcionamiento) de los citados servicios públicos y los daños que se acredite que tienen su origen en la actividad o inactividad

administrativa de que se trata.

**QUINTA.-** Los daños por los que se reclama indemnización.

A partir de lo consignado al respecto en el atestado y visto que el informe del Parque Móvil de la Dirección General de Carreteras no opone objeciones a la reparación de daños ni a la valoración de los mismos que se refleja en la factura presentada por el reclamante, procede indemnizar a éste por la cantidad allí consignada, 669,23 euros, más su actualización conforme con lo establecido en el artículo 141.3 LPAC.

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

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Existe relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización, por las razones expresadas en las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen.

**SEGUNDA.-** La cuantía indemnizatoria debe determinarse conforme a lo expresado en la Consideración Quinta del presente Dictamen.

**TERCERA.-** En consecuencia, la propuesta de resolución, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se informa desfavorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.