



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen **268/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 9 de octubre de 2017, 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 Infraestructura (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 1 de diciembre de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación (expte. **338/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 22 de septiembre de 2015 (Registro de la Comunidad Autónoma en Murcia) se presenta por x, en representación de x, reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio por los daños materiales del vehículo propiedad de su mandante (modelo Passat, matrícula --), como consecuencia del accidente de circulación en la RM-15 debido al impacto con un tronco existente en la vía.

Los hechos ocurrieron, según expone, el 12 de diciembre de 2014, cuando a las 22,15 horas su mandante conducía el vehículo citado en dirección a Caravaca de la Cruz y cuando se encontraba adelantando por el carril izquierdo observó un obstáculo en la carretera, concretamente un tronco, no pudiendo evitar la colisión. En el lugar de los hechos se personó la Guardia Civil de Murcia pudiendo comprobar *in situ* el tronco frente al que había colisionado, acompañando el informe estadístico ARENA.

Como consecuencia del accidente, el vehículo accidentado sufrió daños por un montante de 236,60 euros, que son los reclamados por el titular del vehículo, aportándose la factura. Asimismo acompaña el permiso de circulación y la póliza de seguro.

Señala que concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial al tratarse de un daño antijurídico, así como que concurre la relación de causalidad entre el anormal funcionamiento del servicio público y el evento lesivo por omisión de la diligencia debida en el cumplimiento del deber impuesto por el artículo 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, que recoge la obligación de que el titular de la vía mantenga expedita la carretera como elemental medida de seguridad para la circulación.

Por último, el reclamante, que suscribe el escrito, designa a la letrada x para la defensa de sus intereses, quien también lo suscribe en prueba de su aceptación.

SEGUNDO.- Mediante comunicación interior de 2 de octubre de 2015 se pide informe a la Dirección General de Carreteras y mediante oficio de 6 siguiente se solicita a la Guardia Civil de Murcia las diligencias instruidas como consecuencia del accidente de circulación.

En la misma fecha se insta a la reclamante que subsane y mejore la reclamación formulada con los documentos que se reseñan en el folio 25.

TERCERO.- El Capitán del Sector de Tráfico de la Guardia Civil de Murcia remite el 15 de octubre de 2015 el informe estadístico ARENA confeccionado con motivo del accidente de circulación objeto del presente procedimiento.

CUARTO.- El 26 de octubre de 2015, el Director General de Carreteras remite el informe técnico del Director de la Explotación de la Concesión de la Autovía del Noroeste (--), acompañando los partes de vigilancia correspondientes, en el que expone (folios 44 y 45):

"La actual Autovía del Noroeste-Río Mula (RM-15) pertenece a la Red de Carreteras de la Región de Murcia, siendo por tanto de titularidad autonómica.

A.- A las 22:15 horas del día 12 de diciembre de 2014, se recibe en sala de control aviso por parte de la Guardia Civil (COTA) notificando la colisión de un vehículo contra un obstáculo en las inmediaciones de Rambla Salada (PK 2 de la autovía) y solicitando la presencia del vigilante en dicho punto.

El operador de guardia traslada la incidencia al operario que realiza la ronda de vigilancia y que en ese momento se encuentra en el P.K. 11.

A las 22:23 horas el vigilante llega al lugar, comprobando que en el arcén se encuentra un vehículo que estaba inmovilizado a causa del impacto contra una sección de tronco de madera (del tamaño habitual para uso en chimeneas y hornos). Los ocupantes le comunican que habían requerido la presencia de la Guardia Civil de Tráfico para que tomaran nota del incidente y de una grúa para retirar el vehículo.

El vigilante, tras la toma de datos y fotografías y comprobar que el vehículo estaba convenientemente señalizado sin obstaculizar la vía abandona el lugar a las 23:58 horas para proseguir su ronda. Durante ese período de tiempo ni Guardia Civil ni grúa hicieron acto de presencia en el lugar del incidente.

Posteriormente, el operador de sala ve a través de las cámaras de vigilancia que a las 0:10 horas llega la grúa de

asistencia y posteriormente, a las 0:52 horas los agentes de Tráfico.

La información a la que se hace referencia está incluida en los partes que elaboran los equipos de vigilancia y operadores de sala de control a lo largo de toda la jornada y que son convenientemente archivados por esta empresa concesionaria.

Durante el día 12, las sucesivas rondas de vigilancia pasaron por el lugar del incidente a las siguientes horas aproximadas:

- 12/12/2015 8:46 horas (sentido Caravaca-Murcia).
- 12/12/2015 8:52 horas (sentido Murcia-Caravaca).
- 12/12/2015 12:22 horas (sentido Caravaca-Murcia).
- 12/12/2015 12:25 horas (sentido Murcia-Caravaca).
- 12/12/2015 15:46 horas (sentido Caravaca-Murcia).
- 12/12/2015 18:52 horas (sentido Caravaca-Murcia).
- 12/12/2015 18:56 horas (sentido Murcia-Caravaca).

En ninguna de los recorridos anteriores se detectó la presencia de obstáculos en la zona, según consta en los partes de vigilancia".

QUINTO.- En la misma fecha, la letrada que actúa en representación del reclamante aporta la documentación solicitada obrante en los folios 53 a 61. Asimismo propone prueba documental, testifical de los agentes de la Guardia Civil y del legal representante del taller de reparación.

SEXTO.- Con fecha 12 de noviembre de 2015 se solicita informe al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras sobre la valoración de los daños atendiendo al modo de producirse el siniestro.

SÉPTIMO.- Consta el emplazamiento de la Concesionaria de la Autovía del Noroeste como parte interesada en el procedimiento (folio 66).

OCTAVO.- El 18 de noviembre de 2016, el órgano instructor notifica al reclamante que existiendo copia de la factura y el oficio de la Guardia Civil de Tráfico se considera innecesaria la práctica de la prueba testifical de las personas propuestas por aquél.

NOVENO.- El 15 de febrero de 2016 emite informe el Jefe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras quien expone que los daños se corresponden con lo declarado en el accidente y la forma en la que ocurrió y se considera que se corresponde con la realidad, si bien realiza una observación sobre el seguro obligatorio aportado, porque no se especifican las condiciones particulares de la actualización de la póliza, aunque el asegurado es el conductor del vehículo.

DÉCIMO.- Otorgado trámite de audiencia a la parte reclamante, la letrada que actúa en su representación presenta escrito de alegaciones el 4 de marzo de 2016, ratificándose en las formuladas en el escrito de reclamación, señalando que ha quedado, en su opinión, más que acreditada la ausencia de la debida diligencia en el mantenimiento de la vía a fin de que los viandantes que circulan por la misma no corran el riesgo de sufrir accidentes. Además, se sostiene que la causa del accidente deriva del mal funcionamiento de los servicios públicos, tratándose de un daño antijurídico que no está obligado a soportar el perjudicado.

UNDÉCIMO.- La propuesta de resolución, de 16 de septiembre de 2016, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial por la diligencia empleada por el Servicio de conservación unido a la falta de diligencia del tercero causante de la caída del tronco, que rompe el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado.

DUODÉCIMO.- Con fecha 1 de diciembre de 2016 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

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.- Régimen jurídico, legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

I. La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC 2015, Disposición derogatoria única, párrafo 2, letra a) la cual, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, a tenor de lo que establece la Disposición transitoria tercera, letra a) LPAC 2015, a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. Por tanto, la

nueva regulación será aplicable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a partir del día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPAC 2015), no siendo el caso del sometido a Dictamen.

II. El reclamante está legitimado para deducir su pretensión resarcitoria por los daños materiales del vehículo de su titularidad que ha abonado según la factura aportada, de conformidad con lo previsto en el artículo 139.1 LPAC. No obstante, al haber actuado por medio de representante, cabe recordar que la representación ha de acreditarse por cualquier medio válido en derecho, aunque se presuma para actos y gestiones de mero trámite, conforme a lo dispuesto en el artículo 32.3 LPAC (hoy artículo 5 LPAC 2015).

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional, al ser de titularidad autonómica la autovía RM-15 en la que se produjo el accidente, según se desprende de la documentación incorporada al procedimiento. También ostenta dicha legitimación la concesionaria de la Autovía como ha indicado este Consejo en anteriores Dictámenes (por todos, el número 17/2017).

III. El ejercicio de la acción resulta temporáneo a tenor de lo dispuesto en el artículo 142.5 LPAC, considerando la fecha del accidente y de la presentación de la reclamación.

IV. Respecto al procedimiento, se han seguido en lo esencial los trámites exigidos tanto por dicha LPAC como por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP), aplicable asimismo al caso.

TERCERA.- Sobre la concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad de la Administración. Inexistencia.

I. La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 139 y siguientes LPAC, la concurrencia de los siguientes presupuestos:

- 1) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- 2) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley.
- 3) La existencia de una adecuada relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso.
- 5) Ausencia de fuerza mayor.

Por otro lado, la causa de la lesión resarcible puede provenir tanto de una acción como de una omisión en el funcionamiento de los servicios públicos. En el supuesto que nos ocupa el reclamante sitúa la causa generadora de los daños en una omisión, por cuanto consideran que los servicios de conservación y vigilancia dependientes de la Administración Regional no actuaron diligentemente al no haber retirado el obstáculo (tronco) de la vía, de forma que quedara garantizada en todo caso la seguridad en la circulación.

Conviene aquí recordar la doctrina del Consejo de Estado en numerosos Dictámenes (por todos, el 3.569/2003), que expresa que si bien es cierto que existe el deber de la Administración de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada, también lo es que dicho deber no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, no siéndolo una vigilancia tan intensa que asegure que el tráfico de la calzada esté libre y expedito bajo cualquier circunstancia; de ahí la diversa gradación que se otorga a los deberes de mantenimiento y cuidado de la carretera. Así, en los casos de desprendimientos de piedras o caída de árboles u otros elementos adyacentes a la vía, o de existencia de baches u otras deficiencias en la calzada sin suficiente señalización, es decir, cuando la falta de seguridad se puede vincular con los elementos o circunstancias intrínsecas de la calzada, la Administración, en principio (sin perjuicio siempre de las circunstancias del caso concreto) ha de ser responsable de las consecuencias dañosas que se deriven de tales circunstancias. En cambio, se viene negando normalmente dicha imputación cuando medien o se interfieran elementos o circunstancias ajenas a la vía, como es la irrupción de animales en la calzada o de objetos caídos o arrojados por terceros (entre otros, Dictamen núm. 2.568/2000 del Consejo de Estado y 121/2005 de este Consejo Jurídico).

Para un supuesto similar al que nos ocupa, el Consejo de Estado, en su Dictamen nº 992/2005, afirmó lo siguiente:

"En el presente expediente, al igual que en otros casos análogos dictaminados por este Consejo, no se da el nexo de causalidad requerido para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Y ello por cuanto la causa directa del accidente fue la existencia de un objeto (un tablón de madera) en la calzada de la carretera, existencia fortuita, que implica la intervención de un tercero ajeno al servicio público, en concreto un vehículo sin identificar, del que debió caer el objeto causante del evento lesivo (...) no parece razonable exigir 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. El deber de vigilancia no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, sin que comprenda, por tanto, el supuesto de caída de objetos de vehículos, que ocasionen perjuicios a los vehículos que sigan en el tráfico normal de la carretera".

II. Aplicado lo anterior al caso que nos ocupa y partiendo, a la vista del informe de la Guardia Civil de Tráfico, de la realidad del accidente en la citada autovía regional y de los daños producidos a causa del mismo, es esencial destacar que los agentes informantes aluden a la existencia de un "tronco de leña" en la calzada, lo que es netamente distinto, a los efectos resarcitorios aquí pretendidos, de un árbol adyacente, con sus ramas y demás elementos, que pudiera haber caído sobre la vía, lo que pudiera haber planteado una posible falta de conservación de un conocido elemento de riesgo para la circulación. Como señala la propuesta de resolución cabe razonablemente extraer de ello que se trataba de un elemento transportado por un vehículo y que cayó del mismo, presumiblemente por no adoptar el conductor las necesarias medidas de seguridad. Y el hecho de que se trate de un "tronco" (exactamente una sección de tronco de madera para uso de chimeneas y hornos, folio 45) denota asimismo que se trataba de un obstáculo que no podía haber estado tiempo en la vía (una autovía regional, de considerable tráfico) sino poco tiempo antes de que transitara por ella el reclamante, teniendo en cuenta que los servicios de conservación de la concesionaria habían realizado aquel día sucesivas rondas de vigilancia por el lugar del accidente según recoge el informe técnico del Director de la Explotación de la Concesión de la Dirección General de Carreteras, acompañando los partes de vigilancia correspondiente, que no advirtieron la presencia de dicho obstáculo, pues de lo contrario se hubiera tenido noticia del mismo antes de su accidente y/o hubiera propiciado otros accidentes previos. Igualmente la Guardia Civil informa de que no ha tenido conocimiento de otras

denuncias formuladas (folio 50, observaciones). Además, como recoge la propuesta de resolución, una vez avisados los servicios de conservación el vigilante se personó en la zona por si hubiera otros restos, considerando que su intervención fue rápida desde que se tuvo conocimiento del hecho, teniendo en cuenta lo siguientes datos:

- Según los partes de vigilancia del turno anterior no existe ninguna llamada de otros vehículos que hubieran podido ver el tronco de leña ocupando la vía. La información que se tiene por el servicio de conservación es la de la llamada a las 22:15 horas informando del accidente.
- A las 22:18 se visualiza el mismo a través de las cámaras de seguridad y a las 22:25 el vigilante ya está revisando la zona por si hubiera otros restos.

El supuesto, análogo según se dijo al abordado en el ya citado Dictamen del Consejo de Estado nº 992/2005, también guarda similitudes con el abordado en nuestro reciente Dictamen nº 34/2017, de 13 de febrero, en el que expresamos:

"En efecto, el informe de la Sección de Conservación II de la Dirección General de Carreteras, elaborado unos seis meses después de producirse el evento lesivo (folio 41), destaca el desconocimiento de los hechos con anterioridad a la reclamación formulada, que no se tiene constancia de otros accidentes en el mismo lugar y que la conductora no explica en la reclamación por qué no advirtió el obstáculo, esquivándolo.

A este respecto, es cierto que no citan en su informe los recorridos realizados por el servicio de conservación en dicho tramo de carretera antes de la ocurrencia del accidente (a las 9,15 horas del día 4 de agosto de 2014), circunstancia, por cierto, que tampoco es preguntada por el órgano instructor al Centro directivo competente (folios 35 y 36), pero también se infiere del informe de la Sección de Conservación II que no se tiene constancia de otros accidentes en el mismo lugar, lo que evidenciaría que la pieza de metal desprendida de un vehículo sin identificar caída en la carretera pudo ser próxima al momento de producirse el evento lesivo. Es difícil sostener que tal pieza de metal desprendida de un vehículo sin identificar pudiera permanecer tiempo en la vía sin que produjera otro accidente previamente, no teniendo constancia la Dirección General de Carreteras, según expone. Lo anteriormente señalado vendría a apoyar que la caída del obstáculo pudo anteceder en poco tiempo al momento del siniestro, en cuyo caso sería de aplicación la doctrina antes expresada de los Órganos Consultivos sobre la imposibilidad de una actuación inmediata para la retirada de los obstáculos en la carretera".

Como dijimos en nuestro Dictamen 59/2017, las cuestiones expresadas no permiten dar por probado el nexo causal con el funcionamiento del servicio público, puesto que como viene declarando el Tribunal Supremo de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998), no es acorde con el principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad adecuada, de manera que, para que exista tal responsabilidad, es imprescindible la existencia de nexo causal adecuado entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la marcada objetivación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento que acaezca con ocasión de la prestación de los servicios públicos o la utilización de infraestructuras públicas. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, o la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en una 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 de aseguramiento a todo riesgo no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

A mayor abundamiento, no puede aceptarse la responsabilidad de la Administración sobre la base de su genérico deber de mantener la calzada expedita y libre de cualquier obstáculo, pues ello implicaría exigir la permanente presencia de un vigilante en las vías públicas con el fin de evitarlo, exigencia que es inadmisibile en cuanto quedan manifiestamente fuera del estándar de vigilancia aplicable en estos casos. Lo contrario, en fin, supondría configurar a la Administración pública viaria como una aseguradora universal de toda esta clase de riesgos, que son inherentes al uso de las vías públicas, circunstancia aquélla ajena a la conceptualización constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa (Dictamen de este Consejo Jurídico nº 312/15).

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en cuanto es desestimatoria de la reclamación, por considerar que no existe la adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos de conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización, por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.