



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **70/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de marzo de 2018, 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 Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 22 de diciembre de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **354/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 29 de septiembre de 2015 se presenta en el Registro General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras de la Administración regional un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial formulado por un representante de x, en el que solicita una indemnización de 736,53 euros, como consecuencia de los daños materiales sufridos en los bajos de su vehículo matrícula -- como consecuencia del impacto, el 26 de mayo de 2015, en el p.k. 16,500 de la autovía regional RM-15 (Alcantarilla-Caravaca) contra una bolsa de recogida de basura y desechos elaborada por el personal de mantenimiento de dicha vía, debido a su "*intromisión, de forma súbita e inesperada*", en la calzada de la autovía.

Adjunta a su escrito documento acreditativo de la representación, documentación del vehículo, certificado de la Guardia Civil de Tráfico sobre los hechos, factura proforma de un taller de reparación, por importe de 736,53 euros, e informe pericial de daños del vehículo emitido por perito de una compañía aseguradora, fotos incluidas, por dicho importe.

SEGUNDO.- El 2 de octubre de 2015 se acuerda la incoación del correspondiente procedimiento, requiriendo al reclamante la subsanación y mejora de la solicitud mediante la aportación de determinados documentos.

TERCERO.- Solicitados los antecedentes del caso a la Guardia Civil de Tráfico, ésta remitió certificado de 9 de octubre de 2015 en el que expresa que a las 19:15 horas del 26 de mayo de 2015 dos agentes atendieron el accidente de circulación ocurrido en el p.k. 16.500 de la autovía RM-15, consistente en "*colisión con obstáculo en la calzada (bolsa de recogida de basura y desechos de las utilizadas por el personal de mantenimiento de la carretera, originado por el fuerte viento que la desplaza hacia la calzada)*" por parte del vehículo de referencia, añadiendo que "*como consecuencia de la citada colisión resultaron dañados parte de los bajos del vehículo*".

CUARTO.- Solicitado en su día un informe a la Dirección General de Carreteras de la mencionada Consejería, fue emitido el 26 de octubre de 2015 por el Director de Explotación de la concesión otorgada a la empresa encargada del mantenimiento y conservación de la Autovía, "--", en el que, en síntesis, expresa que, en base al informe previamente solicitado y emitido por dicha concesionaria, se confirman los hechos en cuestión, añadiendo que se trata de una bolsa de las que la empresa utiliza normalmente en sus tareas de limpieza de los márgenes de la vía y que se depositan en la parte exterior de la bionda de protección, lo más alejadas posible de la calzada, para que posteriormente un vehículo las vaya recogiendo y las lleve a un vertedero, y que, en el caso de autos, el fuerte viento reinante en la zona, que obligó a activar el aviso de advertencia de viento lateral en los paneles luminosos, según los partes que adjunta, arrastró dicha bolsa hasta la calzada, motivando que colisionara con el vehículo de referencia. Considera que la empresa actuó con diligencia y que el accidente se debió a un fuerte e inusual viento (no hay antecedentes de hechos similares), por lo que no debe declararse la responsabilidad pretendida.

QUINTO.- Mediante oficio de 6 de noviembre de 2015 se emplazó a "--" como interesada en el procedimiento.

SEXTO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la citada Dirección General, fue emitido el 15 de febrero de 2016, en el que, entre otros extremos, expresa que atendiendo al modo en que se produce el siniestro, los daños declarados en el vehículo son compatibles con la realidad, no oponiendo objeción a su valoración.

SÉPTIMO.- Mediante oficio de 17 de febrero de 2016 se acuerda un trámite de audiencia y vista del expediente para el reclamante, no constando su comparecencia ni la presentación de alegaciones.

OCTAVO.- El 23 de noviembre de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por los motivos expresados en el informe de la Dirección General de Carreteras.

NOVENO.- En la fecha y por el órgano indicado 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), aplicable al presente procedimiento vista la fecha de su iniciación.

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

I. El reclamante está legitimado para solicitar indemnización por los daños sufridos en el vehículo de su propiedad, según la documentación aportada.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación que se le dirige, por imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su competencia.

II. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 4.2 RRP, vista la fecha del accidente que motiva la reclamación y la de presentación de ésta.

III. En lo que se refiere al procedimiento, se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido legal y reglamentariamente al respecto, constando la emisión del informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras y el emplazamiento de los interesados, incluyendo a la entidad concesionaria del servicio, cuya existencia no enerva el deber de la Administración de pronunciarse sobre la existencia o no de su propia y directa responsabilidad frente al reclamante, según la doctrina jurisprudencial, sin perjuicio de que se pueda determinar en la misma resolución la responsabilidad última del contratista si así procediera, conforme en este punto con lo razonado por este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes análogos al presente, a los que nos remitimos, doctrina aplicable, como es el caso, a las relaciones entre Administración y contratista en interpretación del RDL 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (art. 214.3).

En el presente caso, la intervención del contratista se ha producido a través del informe emitido por la Dirección General de Carreteras, que asume lo expresado en el informe que dice haber recabado de la concesionaria junto a la documentación que sólo ésta le ha podido facilitar en defensa de sus derechos. Ello hace que no pueda hablarse de que dicha entidad hubiera sufrido efectiva indefensión a pesar de no habersele otorgado el trámite de audiencia final (lo que procedía al tratarse de un interesado de los previstos en el artículo 31.1,b) en relación con el 34 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC), pues tras su intervención, vía la citada Dirección General, sólo se emitió el informe del Parque de Maquinaria sobre la valoración de los daños, sin que en ningún momento la empresa haya cuestionado su alcance y valoración. Además, de lo anterior se infiere la procedencia de que se le notifique en forma la resolución final del procedimiento.

TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales y específicas sobre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras.

I. De acuerdo con lo previsto en los artículos 139 y 141 LPAC, aplicable al presente procedimiento vista la fecha de su iniciación, para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben

concurrir los siguientes requisitos:

- 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 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 no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

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, 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 carreteras, 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. 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 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 ha de dirigirse a dilucidar primariamente si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad y competencia de la Administración o su contratista, 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.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización. Existencia.

I. En el presente caso queda acreditada la realidad del accidente y los daños producidos por el mismo, así como su causa y los demás hechos en que se basa la reclamación, sobre lo que no hay discusión. A partir de ello, debe afirmarse que la colocación, aún en la parte exterior a la bionda lateral de la calzada, de bolsas de basura y desechos utilizadas para la recogida de los que existieren en la vía o en sus márgenes es, por un lado, una actividad propia y típica de las labores de mantenimiento, es decir, vinculada a la seguridad vial; y, por otro, no puede negarse, como los hechos del caso patentemente demuestran, que dicha colocación supone un riesgo para la circulación en la medida en que tales bolsas puedan ser desplazadas a la calzada, riesgo que la entidad encargada de dichas labores debe afrontar salvo que el agente causante del desplazamiento sea una circunstancia de fuerza mayor (vgr., un viento de una entidad tal que estadísticamente pueda ser calificado de tal modo, lo que en el caso no consta).

Así, puede ser comprensible que la empresa encargada de las labores de limpieza coloque y deje estas bolsas en el exterior de la calzada y no las retire en el mismo momento de su llenado, por serle más cómodo y operativo que se queden en tal situación hasta que sean recogidas por un vehículo dedicado específicamente a ello, pero, a cambio, debe asumir el riesgo (infrecuente, sin duda, si se admite lo alegado por la empresa de que no consta que hayan ocasionado previamente ningún accidente, pero que es posible incluso sin fuerza mayor, como lo demuestra el caso) de que, en algún momento, puedan ser desplazadas a la calzada y ocasionar daños como el que nos ocupa. En este sentido, no puede, pues, admitirse que la empresa haya empleado toda la diligencia posible, ya que es perfectamente factible, por ejemplo, que en tanto estas bolsas no sean recogidas por el correspondiente vehículo, queden fijadas o sujetadas (a la bionda exterior o al suelo, según proceda) para que no se desplacen a la calzada. Si la empresa no lo hace, basada en la confianza de lo infrecuente de tal desplazamiento y por su comodidad operativa, debe, a cambio de ello, cuando se produce el evento dañoso, indemnizar al dañado por aquélla circunstancia, que, en definitiva, constituye un riesgo cuya eventual materialización debe soportar el prestador del servicio, aquí en el desenvolvimiento de una actividad contractual, pero no el dañado.

II. No discutiéndose el alcance y valoración de los daños producidos, debe indemnizarse por la cuantía reclamada, más la actualización de su importe conforme con el artículo 141.3 LPAC.

III. Conforme con las precedentes consideraciones, en el presente caso existe la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización, por lo que debe estimarse la reclamación de referencia, sin perjuicio de añadir en la resolución final la responsabilidad del contratista por el evento dañoso. Todo ello al margen de que la indemnización sea abonada al reclamante por la Administración regional o por la contratista directamente, si así se aviniera ésta. En su defecto, la citada Consejería deberá satisfacer la indemnización al reclamante sin perjuicio del resarcimiento de aquélla, incluso mediante la incautación de la garantía que la contratista ha debido depositar, y que está afecta, entre otras responsabilidades, a los daños que en la ejecución del contrato pudiera causar indebidamente a la Administración (como sería el caso), ex artículo 100, b) del citado RDL 3/2011.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización existe la adecuada relación de causalidad exigible para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, por las razones y en los términos expresados en las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen. En consecuencia, la propuesta de resolución examinada, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se dictamina desfavorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.

