



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **331/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de diciembre 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 Presidencia y Fomento (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 4 de abril de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **68/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 14 de marzo de 2017 D. X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida al Ministerio de Fomento, en la que solicita indemnización por los daños sufridos en su vehículo, matrícula --, cuando circulaba por la RM-19, sentido descendente, y en el punto kilométrico (km) 3,500 colisiona con un obstáculo en la carretera (tipo calzo metálico de camión) (folios 1 a 17 expte.).

A dicha reclamación acompaña atestado instruido por la Guardia Civil de Murcia, factura emitida por la mercantil "Herrero y López, S.A.", copia del permiso de circulación, tarjeta de la I.T.V., copia D.N.I., copia carnet de conducir y póliza de seguro del vehículo.

En cuanto a la cuantía de la indemnización, solicita la cantidad de 1.558, 40 euros, coincidente con el importe de la factura aportada.

Dicha reclamación es remitida a la Consejería de Fomento e Infraestructuras con fecha 22 de marzo de 2017.

**SEGUNDO.-** Con fecha 6 de abril de 2017 la instructora del expediente solicita del reclamante la mejora de su solicitud con la aportación de determinados documentos (folio 23 expte.); aportando la documentación solicitada con fecha 04/05/2017 (folios 29 a 63 expte.).

**TERCERO.-** Solicitado el informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras, es emitido con fecha 25 de mayo de 2017 (folios 64 a 72 expte.) señalando:

## **"1. TITULARIDAD DE LA VIA.**

*La vía RM-19 pertenece a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*

## **2. REALIDAD Y CERTEZA DEL EVENTO LESIVO.**

*En el día 20 de diciembre de 2015 no se registraron avisos al centro de conservación de la existencia de algún obstáculo tipo calzo metálico de camión en la autovía RM-19 en el PK 3+500.*

*Así mismo tampoco se recibió aviso de alguna incidencia por colisiones, tal y como se refleja en los partes de comunicaciones y de vigilancia.*

## **3. EXISTENCIA DE FUERZA MAYOR O ACTUACIÓN INADECUADA DEL PERJUDICADO O UN TERCERO.**

*No se tiene constancia de la existencia de fuerza mayor o actuación negligente o inadecuada del perjudicado o de un tercero ya que se han realizado las actuaciones conforme a las prescripciones del Pliego del Contrato por parte del servicio de conservación.*

## **4. CONSTANCIA DE LA EXISTENCIA DE OTROS ACCIDENTES EN EL MISMO LUGAR.**

*No se tiene constancia de accidentes en el mismo lugar ni ese día ni en días precedentes.*

## **5. PRESUNTA RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE EL SINIESTRO Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRETERAS.**

*El servicio se realizó correctamente como queda acreditado en los partes adjuntos.*

## **6. IMPUTABILIDAD A LA ADMINISTRACIÓN Y RESPONSABILIDAD ATRIBUÍBLE A OTRAS ADMINISTRACIONES.**

*No se puede imputar a la Administración la falta de diligencia en la función pública ya que en todo momento se han realizado las actuaciones conforme a las prescripciones del Pliego del Contrato por parte del servicio de*

conservación.

#### 7. ACTUACIONES LLEVADAS A CABO HASTA LA FECHA.

*No se han realizado actuaciones en relación al siniestro porque no se ha tenido constancia del mismo.*

#### 8. ESTADO DE SEÑALIZACIÓN DE LA VÍA.

*En este tramo la vía tiene una limitación de velocidad de 100 Km/h que está señalizada en el PK 4+400 de la misma calzada.*

#### 9. VALORACIÓN DE LOS DAÑOS ALEGADOS.

*Los daños alegados se valoran en la factura aportada por el reclamante no se pueden valorar por no ser el campo de competencia del servicio.*

#### 10. ASPECTOS TÉCNICOS EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO.

*El daño se puede haber producido por una pérdida de la carga de algún vehículo que circulaba por la misma calzada que el vehículo dañado.*

*El servicio de vigilancia realiza un recorrido diario por las carreteras del sector eliminando los obstáculos que se encuentra a lo largo del mismo siendo inviable la presencia permanente e inmediata en todos los puntos de las carreteras al mismo tiempo.*

#### 11. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS".

**CUARTO.-** Recabado el informe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, es evacuado por su titular el 31 de enero de 2018 en el sentido de informar lo siguiente:

**"VALOR VENAL DEL VEHÍCULO EN LA FECHA DEL SINIESTRO:**

- En base a la Orden HAP/2763/2015, de 17 de diciembre, según modelo y en función de la antigüedad real del vehículo, se le calcula un Valor Venal de 5.655,00 €.

#### VALORACIÓN DE LOS DAÑOS DEL VEHÍCULO ATENDIENDO AL MODO DE PRODUCIRSE EL SINIESTRO:

No se aporta Informe de Peritaje ni Presupuesto de reparación de los daños del vehículo, por tanto No PROCEDE aclarar esta cuestión.

#### AJUSTE CON LA REALIDAD DE LOS DAÑOS RECLAMADOS EN RELACIÓN A LA REPARACIÓN DEL VEHÍCULO QUE FIGURA EN LA FACTURA PRESENTADA POR EL RECLAMANTE:

Aporta Factura Nº T121744 de HERRERO y LOPEZ, S.A. de fecha 09.01.2017 por la cantidad de 1.558,409 €.

De acorde a la factura aportada, los daños reparados se corresponden con lo declarado en el accidente y se considera que se corresponden a la realidad en relación a la reparación efectuada al vehículo.

#### OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS:

Consultado el Expediente, y los documentos que se aportan, se considera procedente hacer los siguientes comentarios:

- Aporta Certificado de asistencia en carretera (Orden de Servicio 2016-12-2554-182) de Guardia Civil de Tráfico de Murcia, emitido el 03.02.2017.
- Permiso de Circulación: Correcto.
- Tarjeta de ITV: Correcto.
- Seguro Obligatorio: Correcto.
- Permiso de conducir del conductor/a involucrado: Correcto".

**QUINTO.-** Otorgado trámite de audiencia al reclamante (folio 85 expte.), formula alegaciones con fecha 20 de febrero de 2018 (folios 90 y 91 expte.), en el sentido de exponer que los hechos han quedado probados por las Diligencias a Prevención instruidas por la Guardia Civil; los daños y el importe de los mismos han quedado acreditados por la factura de reparación del mismo; la relación causa efecto es evidente al producirse los daños por la omisión del deber de conservación y de las medidas de protección frente a la existencia de obstáculos en la

vía y que en cualquier caso la responsabilidad es objetiva; la antijuridicidad del daño deviene porque el vehículo circulaba correctamente por la vía, no debiendo soportar los daños producidos por encontrar un obstáculo no previsible en la carretera.

**SEXTO.-** Con fecha 27 de marzo de 2018 se formula propuesta de resolución desestimatoria (folios 93 a 100 expte.), al no constar acreditada la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 4 de abril de 2018, una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y extracto de secretaría, 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 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 81.2 de Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

### **SEGUNDA.-** Régimen jurídico aplicable: legitimación, representación plazo y procedimiento.

I. La LPACAP, 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. Dichas Leyes entraron en vigor el día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP y Disposición final decimoctava de la LRJSP), por lo que, habiéndose iniciado el procedimiento mediante escrito de fecha 14 de marzo de 2017, le son plenamente aplicables.

II. La legitimación activa corresponde, cuando de daños materiales en las cosas se trata, a quien ostenta su propiedad.

En efecto, como ya ha manifestado este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes, para plantear una acción de resarcimiento ante la Administración se requiere, antes que nada, estar legitimado de manera activa para hacerlo, es decir, ser titular de bienes o de derechos que pudieron quedar afectados por la acción o la inacción de la Administración pública, de manera que al interesado se le provocara un daño que no tenía la obligación jurídica de

soportar.

De acuerdo con ello, entre los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración se encuentra el de que el daño resulte individualizable, por lo que sólo aquellas personas o grupos concretos que hubieran sufrido el daño están legitimados para entablar la acción de responsabilidad patrimonial y para formular, en consecuencia, la correspondiente reclamación (*ex artículo 4.1,a) LPACAP*).

En el presente caso el reclamante ha acreditado la legitimación activa por su condición de titular del vehículo dañado, conforme al permiso de circulación que aporta con su reclamación.

En lo que atañe a la legitimación pasiva, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, siendo la Consejería consultante (hoy denominada de Fomento e Infraestructuras) la competente para resolver el presente procedimiento, al tratarse de unos daños imputados al funcionamiento del servicio público regional de carreteras.

III. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó el 14 de marzo de 2017, antes del transcurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, puesto que el hecho causante de la reclamación se produjo el día 20 de diciembre de 2016.

IV. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales que integran esta clase de procedimientos, salvo el plazo máximo para resolver que excede el previsto en el artículo 91.3 LPACAP.

**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 el artículo 32 LRJSP, 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.



- Inexistencia de fuerza mayor.

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 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, vigente a la fecha de producción del siniestro).

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, 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, entre muchas otras.

**CUARTA.-** Sobre el fondo del asunto. Inexistencia de relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

De conformidad con el relato de los hechos que consta en la reclamación formulada por el interesado y el atestado de la Guardia Civil, cuando el vehículo circulaba el día 20 de diciembre de 2016 por la RM-19, sentido decreciente (se desconoce la hora del siniestro aunque en el atestado de la Guardia Civil se hace referencia a que el auxilio se produjo a las 06:50 horas), en el km 3,500 colisionó con un obstáculo existente en la carretera (tipo calzo metálico camión), lo que produjo una serie de daños en el vehículo.

Como ya ha dicho este Consejo en numerosos Dictámenes emitidos en asuntos similares al que nos ocupa (por

ejemplo Dictamen 88/2014) "la causación de la lesión resarcible puede provenir tanto de una acción como de una omisión de los servicios públicos. En el supuesto que nos ocupa la 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 los obstáculos (bloques y grandes piedras) de la vía con la suficiente celeridad, de forma que quedara garantizada la seguridad en la circulación. Pues bien, sólo si se consigue establecer una relación de causa a efecto entre la mencionada omisión y el daño alegado podría ser estimada la reclamación, pues el hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva sólo exime de prueba de la existencia de culpa, pero no del imprescindible nexo de causalidad entre la conducta de los servicios públicos y el daño.

El Consejo de Estado pone de manifiesto en numerosos Dictámenes (entre otros, los números 968/2002 y 62/2003) que en las reclamaciones por responsabilidad patrimonial la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos «necitas probando incumbit ei qui agit» y «onus probandi incumbit actori» y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En este supuesto puede aseverarse que en el expediente aparecen elementos de prueba suficientes en orden a dejar acreditada tanto la existencia de los daños sufridos como la causa de los mismos, según se desprende del Atestado de la Guardia Civil y del informe la Dirección General de Carreteras, pero ello no implica, sin más, que pueda entenderse acreditada la concurrencia del nexo causal.

Conviene aquí señalar, como hace el Consejo de Estado en numerosos Dictámenes (por todos, el 3.569/2003), 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, de existencia de baches o deficiente señalización, es decir, cuando la falta de seguridad se puede trabar con los elementos o circunstancias intrínsecas de la calzada, la Administración suele ser responsable de las consecuencias dañosas que se deriven de tales extremos. 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 992/2005 afirma 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.

Por lo demás, no es de apreciar una culpa 'in vigilando' del contratista, y, en todo caso, 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»".

En el supuesto objeto de Dictamen la Administración ha proporcionado datos que permiten constatar una actuación adecuada del servicio de conservación y mantenimiento, con un funcionamiento que puede considerarse ajustado al estándar de rendimiento exigible, pues, según se recoge en el informe de la Dirección



General de Carreteras, obrante a los folios 70 y 71 del expediente, el servicio de vigilancia realiza un recorrido diario por las carreteras del sector eliminando los obstáculos que se encuentra a lo largo del mismo (así se acredita por el parte de comunicaciones que obra al folio 64 en el que se refleja que el día 20/12/2016 entre las 13:02 horas y las 14:50 horas se recorrió la RM-19 en ambos sentidos de circulación sin incidencias), sin que dicho día se registrase ningún aviso en el centro de conservación de la existencia de ningún obstáculo en la autovía referida (según consta en el parte de vigilancia obrante al folio 66).

Ante la imposibilidad de establecer un nexo de causalidad entre la obligación de conservación de la autovía y la presencia de los obstáculos en la calzada ya que, según se desprende de lo actuado, el obstáculo debió desprenderse de la carga de algún vehículo que circulaba por la misma calzada que el dañado, sin que tampoco pueda imputarse a los servicios de conservación una demora negligente en su actuación, llevan al Consejo Jurídico a compartir el criterio del órgano instructor, y estimar que no puede apreciarse la concurrencia de los requisitos exigidos por el artículo 32 LRJSP para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial. Conclusión ésta que hace innecesario pronunciarse sobre los restantes extremos respecto de los que debería versar este Dictamen, es decir, valoración del daño, su cuantía y el modo de la indemnización.

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

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, por no concurrir los requisitos que determinan su existencia.

No obstante, V.E. resolverá.