



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **357/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 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 Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 10 de octubre de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **274/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 19 de julio de 2017 D. X formula una reclamación de responsabilidad patrimonial.

Explica que, sobre las 21:23 horas del 20 de enero de ese año, conducía su vehículo, marca Seat, modelo Alhambra, con matrícula --, por la carretera RM-602, en dirección a la Aljorra, cuando, una vez pasada la glorieta de acceso a la población, su turismo sufrió diversos golpes en ambas ruedas delanteras a consecuencia del mal estado en el que se encontraba la carretera referida, con un gran socavón y el asfalto agrietado.

El primer impacto lo sufrió al realizar una maniobra de adelantamiento cuando, por un socavón, recibió un fuerte golpe en la rueda delantera de la parte derecha del vehículo (lado del acompañante), impacto que llegó a desestabilizar su control teniendo que sujetar con fuerza el volante para no perder la dirección y golpear al vehículo que estaba rebasando. A continuación, en la misma RM-602, a la altura de la entrada a la empresa "Sabic", su centro de trabajo, el vehículo sufrió otro impacto en la rueda delantera izquierda, (el lado del conductor).

Argumenta que corresponde a los poderes públicos mantener las carreteras en las debidas condiciones de uso y seguridad y que cuando se omiten los deberes de mantenimiento y conservación deben asumir la responsabilidad en la que por ello incurran. Acompaña diversa documentación (incluyendo fotografías del lugar del accidente y del estado en que quedaron los neumáticos) y propone la práctica de la prueba testifical consistente en recibir la declaración del compañero de trabajo que esa noche le acompañaba en el vehículo.

En relación con la valoración del daño, lo cuantifica en la cantidad de 250,00 euros, que se corresponden con el precio de adquisición y colocación de las dos cubiertas sustitutivas de las dañadas.

Junto con la reclamación aporta una copia de la diligencia de comparecencia que se realizó ante la Guardia Civil, en el cuartel del Albujón, el día 23 de enero de 2017, a las 13:10 horas, para denunciar el accidente. Igualmente acompaña dos facturas de la misma empresa, "Neumáticos Naype", una, la número 217/000329, de 26 de enero de 2017, por 250,00 €, y la otra, la número 217/000163, de 16 de enero, por 40,00 €.

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite la reclamación, la instructora del procedimiento solicita al interesado que aporte copia de determinados documentos y solicita a la Dirección General de Carreteras que emita informe.

**TERCERO.-** El interesado aporta al procedimiento las copias de los documentos que le demandó el órgano instructor.

**CUARTO.-** El Jefe de la Sección de Conservación I con el visto bueno del Jefe del Servicio de Conservación, de la Dirección General de Carreteras, emite un informe en el que expone que la carretera RM-602 es de titularidad autonómica, que no tenía conocimiento de la accidente por lo que no puede confirmar la realidad y certeza del mismo, que no existe constancia de otros accidentes similares en el mismo lugar y que no existía relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio. Por último señala que la carretera fue bacheada los días 21 de diciembre de 2016 y 25 de enero de 2017.

**QUINTO.-** El 19 de septiembre de 2017 se practica la declaración del testigo D. Z en la que confirma el relato de los hechos ofrecido por el interesado.

**SEXTO.-** El Jefe del Parque de Maquinaria emite un informe, el 20 de noviembre de 2017, en el que cuantifica en 13.664 € el valor venal del vehículo y declara que no procede hacer valoración de los daños atendiendo al modo de producirse el siniestro, toda vez que no se había aportado un informe de peritaje ni presupuesto de la reparación. Por último considera que, de acuerdo con las dos facturas aportadas, los daños reparados se corresponden con lo declarado y que se corresponde con la realidad, en relación a la reparación efectuada en el vehículo.

**SÉPTIMO.-** Se confiere a la reclamante el oportuno trámite de audiencia y presenta un escrito en el que manifiesta que los hechos relatados han sido acreditados por medio de las pruebas practicadas en el procedimiento, mediante la documental aportada y la declaración del testigo de lo sucedido. Y al discrepar del informe del Servicio de Conservación, adjunta 31 documentos de usuarios de la carretera, todos con el mismo texto, que vienen a afirmar *"Que lo expuesto en dicho informe no se ajusta a la realidad del estado de la vía RM-602. Dicha vía, tiene un exceso de irregularidades en el firme, que afectan los vehículos que transitan por ella. La única medida por parte de los responsables de la conservación, a los parches, socavones y agujeros, fue colocar unas señales verticales indicando «que el firme está en mal estado, velocidad 60»".*

**OCTAVO.-** El 1 de febrero de 2018, por la instructora se solicitó un informe complementario al Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras. Dicho informe fue emitido el día 26 del mismo mes. En él, en su número 3, se hace constar que *"No obstante, se tiene conocimiento del mal estado del firme y es por ello que la carretera fue bacheada los días 21/12/2016 y 25/01/2017 y se colocaron señales el día 7 de septiembre de 2017 de «FIRME EN MAL ESTADO V=60 Km/h» en toda la carretera RM-602, con anterioridad a los hechos*

*reclamados y con objeto de adecuar la circulación a las condiciones del firme".*

**NOVENO.**- Con fecha 21 de marzo de 2018 se concedió un nuevo trámite de audiencia al interesado quien presentó un nuevo escrito, de 7 de mayo de 2018, poniendo de manifiesto su disconformidad con que se parcheara ese tramo y advirtiendo de que la señalización era muy posterior a la denuncia de la reclamación patrimonial presentada.

**DÉCIMO.**- La instructora, con el visto bueno del Jefe de Servicio, el día 28 de septiembre de 2018, formula propuesta de resolución estimatoria por entender acreditada la concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional. Además, se propone que procede indemnizar al reclamante en la cantidad de 300,00 euros.

Una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y el extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 10 de octubre de 2018.

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 los artículos 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**SEGUNDA.-** Legitimación, plazo de ejercicio de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La reclamación ha sido formulada por una persona, D. X, que goza de legitimación activa ya que consta en el expediente el escrito de su esposa, doña Y, que aparece como propietaria del vehículo y manifiesta que el mismo es usado indistintamente por los miembros de la unidad familiar, acreditando su matrimonio con el reclamante mediante copia del Libro de familia.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación, por dirigirse contra ella e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su titularidad (carretera RM-602), como se ha acreditado en el procedimiento.

II. La reclamación se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPACAP como se deduce de la lectura del expediente administrativo.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en sus aspectos más generales, se han cumplido los trámites que integran esta clase de procedimientos.

**TERCERA.- Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en accidentes de tráfico:**  
Caracterización general.

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Precisamente, de acuerdo con lo que se establece en ese último precepto, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Por lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La antijuridicidad se entiende de manera objetiva, en el sentido de que no exista causa de justificación legalmente prevista que imponga el referido deber de tolerancia.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

Ahora bien, al igual que ha sucedido con ocasión de la emisión de Dictámenes emitidos con anterioridad en supuestos similares al que aquí se trata, el Consejo Jurídico ha destacado que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 8 de abril de 2003, entre otras).

Finalmente, no resulta necesario hacer especial hincapié en la idea de que, pese a que el tenor literal del citado artículo 32 LRJSP se refiere exclusivamente al funcionamiento de los servicios públicos, la doctrina y la jurisprudencia vienen admitiendo que a tal supuesto debe añadirse el de las lesiones causadas por el no funcionamiento de los servicios públicos, esto es, por omisión administrativa, cuando el dañado tuviera el derecho a que la Administración hubiese actuado de manera positiva para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que aquélla puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro la obligación que corresponde a la Administración Pública de mantener libres y expeditas las vías públicas, y la de procurar su mantenimiento y conservación. En ese sentido, el artículo 21.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, establece que la explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, entre ellas las referentes a la seguridad vial.

Ese precepto resulta coincidente con el artículo 26.1 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia. A mayor abundamiento, el apartado 2 de ese último precepto añade que las operaciones de conservación y mantenimiento abarcan asimismo las actuaciones encaminadas a facilitar su utilización en correctas condiciones de seguridad, fluidez y comodidad.

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, como exige el 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.

En consecuencia, 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 compelle 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.- Sobre el fondo del asunto.**

El análisis del expediente administrativo permite tener por acreditado en el presente supuesto que el reclamante circulaba con su vehículo el 20 de enero de 2017, sobre las 21:23 horas, por la carretera RM-602 cuando introdujo las ruedas de su automóvil, la delantera derecha, primero, y la izquierda, después, en sendos baches que dañaron los neumáticos, cuya reparación tuvo un coste de 250 euros.

La realidad de ese hecho se deduce de la declaración testifical que realizó la persona que acompañaba al interesado en aquel momento. La idoneidad de ese desperfecto en la carretera como causante de los daños denunciados no ha sido reconocida expresamente por la Dirección General de Carreteras pero, de los tres informes incorporados al expediente, se deduce la existencia del mal estado de la calzada ya que, de no ser así, no hubiera sido necesario realizar un bacheo en el corto espacio de tiempo que existe entre el 21 de diciembre de 2016 y otro el 25 de enero de 2017 y, finalmente señalizar la carretera con el indicativo «FIRME EN MAL ESTADO V=60 Km/h» tal como reconoce el informe emitido el 26 de febrero de 2018.

En cuanto al análisis del grado de cumplimiento del deber de conservación de la carretera en la que tuvo lugar el siniestro, y si en este caso se cumplió el estándar o el parámetro de vigilancia y cuidado exigible, parece claro que la actuación realizada en diciembre de 2016 para eliminar los baches no alcanzó el nivel adecuado toda vez que, antes incluso de que transcurriera un mes, hubo de producirse una segunda intervención, acaeciendo el suceso ahora denunciado entre ambos momentos, lo que dota de mayor credibilidad al relato del reclamante que, a la declaración del testigo ha unido la de otras personas usuarias de la misma vía, firmantes de un escrito que así lo confirma. Incluso después del segundo parcheo, en enero de 2017, tampoco puede afirmarse debidamente cumplido el deber de conservación de la vía al verse obligada la Administración en septiembre siguiente, a señalizar su mal estado y, por tanto, a reducir la velocidad máxima a 60 km/h.

La entidad del daño ocasionado se deduce también de la factura de sustitución de los neumáticos que se ha traído al procedimiento, que fue considerada conforme por el Jefe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras.

Por lo tanto, lo que se ha expuesto permite concluir que existe el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público viario y el daño alegado y que, por tanto, procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional en este supuesto concreto, tal como propone la instructora del procedimiento.

#### **QUINTA.- Acerca del quantum indemnizatorio.**

Admitida la efectividad de la lesión y su conexión causal con el servicio público de conservación de carreteras, procede, como señala el artículo 91.2 LPACAP, analizar la valoración del daño producido y la cuantía y el modo de la indemnización.

Se ha expuesto con anterioridad que el reclamante ha aportado dos facturas, una de los gastos de sustitución de

los neumáticos, por importe de 250,00 €, y otra, de 40,00 €, de los gastos de "reparación llanta aleación", que han sido consideradas conformes por la propia Administración regional. Sin embargo, el hecho de que una de ellas, la número 2017/000163, de 40 € tenga como fecha de expedición el día 16 de enero de 2017, impide que pueda considerarse como prueba de que los daños a cuya reparación corresponde fueran causados por el accidente origen de la reclamación, que se produjo 4 días después de esa fecha. De ahí que se considere que, en coherencia con la cantidad reclamada por el interesado, se estima que la cuantía a indemnizar sea 250,00 €, y no 300,00 € a que asciende la propuesta de resolución.

Por último, debe tenerse en consideración que el importe de la indemnización que se ha dejado apuntado debe ser actualizado de acuerdo con lo que se establece en el artículo 34.3LRJSP.

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

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación por concurrir los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, concretamente la relación de causalidad que debe existir para ello entre el funcionamiento del servicio público viario y el daño alegado por la interesada.

**SEGUNDA.-** La cuantía de la indemnización debe ajustarse a lo que se indica en la Consideración quinta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.