



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **47/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de febrero de 2019, 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 11 de octubre de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **275/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 6 de julio de 2017, D. X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la entonces Consejería de Presidencia y Fomento, en solicitud de una indemnización por los daños que dice haber sufrido en un vehículo de su propiedad como consecuencia del mal estado de conservación de una carretera de titularidad regional.

Relata el interesado que el 28 de noviembre de 2016, sobre las 19:00 horas circulaba con el turismo de su propiedad matrícula --, por la carretera MU-514 en dirección a la MU-513, cuando se desprendieron varias piedras de la ladera derecha, pudiendo evitar algunas de ellas pero no todas, golpeando una de ellas en la parte inferior del automóvil. Tras comprobar *in situ* si había sufrido daños y no advertir nada anormal, continuó la marcha. Al entrar en su aparcamiento se encendió un aviso en el cuadro de instrumentos, comprobando que el coche vertía aceite.

Afirma que la Policía Local de Abarán efectuó diligencias, informando que hubo de actuar en la zona para despejar la calzada de diversas piedras, algunas de considerable tamaño, que habían caído sobre la misma como consecuencia de las lluvias.

A resultas del accidente, el vehículo sufrió daños por importe de 837,39 euros.

Afirma el interesado que en el lugar del siniestro no existían señales que advirtieran del peligro de desmoronamiento de piedras sobre la calzada, ni dispositivos de retención o contención que evitaran dichas caídas, a pesar de no ser la primera vez que se producen desprendimientos en la zona, por lo que imputa los daños al deficiente estado de conservación y mantenimiento de la carretera.

Propone prueba testifical de dos agentes de la Policía Local de Abarán y la documental que aporta junto a la reclamación, conforme al siguiente detalle:

- Denuncia del interesado ante la Policía Local de Abarán, que data del 28 de noviembre a las 11:30 horas, en la que relata los hechos en términos coincidentes con los contenidos en la reclamación.

- Informe policial, de fecha 28 de noviembre de 2016, que se expresa en los siguientes términos:

"Que cuando circulaba por la MU-514 a la altura de la apertura nueva en dicha carretera (conocida como trinchera), nos llama un vecino manifestando que habían caído varias piedras con motivo de la lluvia, no pudiendo esquivarlas todas por lo que una de ellas le había golpeado en la parte inferior del vehículo causándole rotura del cárter quedándose dicho vehículo sin aceite en el motor. Que el mismo lo había dejado estacionado en su aparcamiento donde se observa que hay un charco de aceite dentro de dicho aparcamiento, teniéndose que echar arena para controlar dicho aceite.

Que el agente instructor no fue testigo en ese momento del incidente, pero sí es verdad que tuvimos que parar en dicha zona a quitar varias piedras que se habían quedado depositadas en la calzada, algunas de ellas de volumen considerado (sic), para evitar más accidentes.

Hacer constar que no es la primera incidencia que se origina en dicho lugar con motivo de lluvia, ya que tanto el agente instructor como otros compañeros han intervenido en varias situaciones similares, por lo que se debería poner en conocimiento de la Administración responsable para evitar todas estas actuaciones y evitar así en todo lo posible más caídas de piedras a la vía pública".

- Factura de un taller de reparación por importe de 837,39 euros, coincidente con el importe reclamado en concepto de indemnización.

- Certificado de titularidad de cuenta bancaria.

- Reportaje fotográfico del vehículo.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación, la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, actuando en calidad de instructora, requiere al interesado para que realice diferentes manifestaciones y aporte copia debidamente compulsada de diversa documentación, al tiempo que le informa de los extremos prescritos por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Asimismo, solicita el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras y recaba de la Policía Local de Abarán el testimonio de las diligencias instruidas con relación a los hechos denunciados por el interesado.

TERCERO.- Remitida por la Policía Local de Abarán copia de las diligencias practicadas, constan los mismos documentos que ya fueron aportados junto a la reclamación por parte del interesado, quien a su vez cumplimenta el requerimiento efectuado por la instrucción, presentando la documentación e información que le había sido solicitada, si bien las copias que presenta no aparecen compulsadas.

CUARTO.- Obra en el expediente informe del Parque de Maquinaria en el que se refleja que el valor venal del vehículo a la fecha del accidente era de 1.630 euros. Asimismo, se informa que en atención 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"*.

QUINTO.- Con fecha 28 de agosto de 2018, la Dirección General de Carreteras evacua el informe solicitado por la instrucción. Tras afirmar la titularidad regional de la vía en la que se produce el accidente se informa que el indicado centro directivo no tuvo constancia del siniestro salvo por las manifestaciones del reclamante. Únicamente constan partes de incidencia por limpieza de arrastres por lluvia en la carretera y desprendimientos en laderas, correspondientes al 5 de diciembre de 2016, actuaciones que se desarrollaron en cuanto se tuvo conocimiento de las incidencias. Atribuye los desprendimientos a las lluvias torrenciales que se produjeron en la zona y a la ubicación de la vía, toda vez que se trata de una carretera convencional que discurre toda ella a media ladera en la vega del río Segura, por lo que recibe todo el agua y los arrastres que llegan desde la cima. Existe señal de aviso de desprendimientos.

SEXTO.- Conferido trámite de audiencia, comparece un representante del interesado que retira copia de diversa documentación y presenta alegaciones para manifestar que de las pruebas obrantes en el expediente cabe considerar acreditado que los hechos se produjeron como se relata en la reclamación inicial, concurriendo los elementos de la responsabilidad patrimonial, por lo que reitera su pretensión resarcitoria.

SÉPTIMO.- El 27 de septiembre de 2018 la instrucción formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento defectuoso del servicio público de mantenimiento de carreteras y los daños producidos en el vehículo del reclamante. No obstante, se propone reconocer una indemnización de 753,65 euros, inferior en un 10% a la reclamada, en consideración a la existencia de una señal de tráfico que alertaba de la posibilidad de desprendimientos en la zona y a que la actuación posterior de la Administración, limpiando la carretera y retirando los obstáculos, acreditan *"una adecuada actuación administrativa, al menos parcialmente"*.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 11 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 LPACAP y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El actor está legitimado para solicitar una indemnización por los daños materiales que alega, en su condición de propietario del vehículo accidentado, que se acredita mediante la copia del permiso de circulación y la factura de reparación, ambos documentos expedidos a su nombre.

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-514), 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. Así, hay que recordar que el accidente tuvo lugar el 28 de noviembre de 2016 y la solicitud de indemnización se presentó el 6 de julio de 2017.

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, si bien se aprecia que se ha sobrepasado en exceso el plazo de seis meses para su tramitación que se establece en el artículo 91.3 LPAPAC.

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 los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

De acuerdo con lo que se establece en este último precepto, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas, 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.

De conformidad con dicho bloque normativo, con la constante jurisprudencia que lo interpreta y con la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad patrimonial 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 u omisión 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).

Asimismo, no resulta necesario hacer especial hincapié en la idea de que, pese a que el tenor literal del citado artículo 32 LRJSP alude 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 derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro de 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.

De ese modo, el nexo causal puede establecerse en este tipo de asuntos por la concurrencia de los siguientes motivos: a) por 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; b) o por una situación de 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.

En relación con la existencia de obstáculos en la calzada, ocasionados por el desprendimiento de piedras, tierra o de otros elementos, el Consejo de Estado ha reiterado en su Dictamen núm. 998/2008 (como también manifestó en los números 955/2001 y 950/2003, por ejemplo) *"el carácter indemnizable de los daños sufridos con ocasión de la utilización de las vías públicas en caso de accidentes provocados por el desprendimiento de piedras provenientes de los taludes existentes en la zona contigua, al tratarse de un riesgo ordinario"*.

No obstante, yendo más allá del contenido de las obligaciones que explícita o implícitamente imponen a la Administración competente las normas reguladoras del servicio, también debe 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. Existencia de responsabilidad.

El interesado solicita una indemnización equivalente al coste de reparación de los daños sufridos en su vehículo como consecuencia del impacto sufrido con unas piedras que se encontraban en la calzada de una vía de titularidad regional (RM-514) y que, según se desprende del informe de la Policía Local de Abarán, se habrían desprendido de la ladera existente en la zona por motivo de la lluvia. No consta que la zona adyacente a la carretera esté dotada de malla u otro método de protección que pudiera evitar dichos desprendimientos. Tampoco se ha acreditado que el reclamante circulara con exceso de velocidad o que la causa del accidente se debiera a una actuación inadecuada del propio conductor.

Con las indicaciones dadas por el usuario de la carretera y por los agentes de la Policía Local el lugar exacto del accidente queda un tanto indeterminado, pues no se indica un punto kilométrico concreto sino que se identifica el lugar por vagas referencias toponímicas que resultan crípticas para quien no sea conocedor de la zona. Tampoco se identifica con claridad el momento exacto en que ocurren los hechos, pues si el interesado afirma que el accidente tiene lugar sobre las 19:00 horas del 28 de noviembre de 2016, no se explica cómo la denuncia en las dependencias policiales se data 8 horas y media antes, sobre las 11:30 del mismo día.

Aun con tales imprecisiones, que debieron ser objeto de la correspondiente actuación instructora en orden a su clarificación, cabe considerar acreditada de forma suficiente la realidad del siniestro en las circunstancias de lugar (carretera de titularidad autonómica) y modo (impacto con piedras sobre la calzada) alegadas por el actor, toda vez que, si bien la Policía Local no acude al lugar de los hechos estando allí presente el vehículo dañado, sí lo hace de forma inmediatamente posterior al recibir la llamada del hoy reclamante, que pone los hechos en conocimiento de la Policía una vez se da cuenta del daño padecido al llegar a su destino. En la zona indicada por el interesado, los agentes advierten la existencia de piedras sobre la calzada, algunas de considerable tamaño, y proceden a retirarlas para evitar más accidentes.

Para los agentes policiales la causa de la existencia de dichos obstáculos para la circulación sobre la vía son los arrastres y desprendimientos que de forma frecuente se producen en la zona cuando llueve, cayendo a la calzada tierra y piedras procedentes de los márgenes de la carretera. La propia Dirección General de Carreteras afirma que hubo de limpiar la zona de arrastres provocados por las lluvias una semana después del siniestro y que, dado el trazado y la configuración de la vía, ésta recibe agua y arrastres de los terrenos elevados adyacentes cuando llueve. De hecho, consta a este Consejo Jurídico que en la misma carretera y apenas un mes antes de los hechos en los que se basa la reclamación se produjeron otros desmoronamientos que depositaron barro y piedras sobre la calzada que ocasionaron daños a otro vehículo (Dictamen 250/2018).

Ya se ha señalado *supra* la obligación que incumbe a la Administración de conservar y mantener las vías de su titularidad en estado adecuado y libres de cualesquiera obstáculos, en orden a garantizar la seguridad de su uso por los ciudadanos, por lo que viene obligada a adoptar las medidas preventivas que sean adecuadas y a retirar de manera inmediata los obstáculos que caigan sobre la vía o, al menos, a señalizar circunstancialmente ese riesgo de manera conveniente para tratar de evitar que se produzcan accidentes, actuaciones éstas que no pueden considerarse adecuadamente cumplidas en el supuesto sometido a consulta. Y es que, si bien se efectuaron labores de limpieza de la carretera, éstas tuvieron lugar casi una semana después de ocurridos los hechos, sin que conste que se señalizara la existencia de obstáculos en la calzada antes de proceder a su retirada por las brigadas de limpieza. Tampoco consta que en un período en el que se produjeron varios episodios de lluvias intensas (entre mediados de octubre -Dictamen 250/2018- y finales de noviembre de 2016), se realizaran labores de control o vigilancia de nuevos desprendimientos, en una carretera que, careciendo de medios mecánicos de protección de los taludes, los sufre de forma habitual, como se deduce de la existencia de una señal permanente que avisa de ello y del propio informe de la Dirección General de Carreteras.

Como ya se ha anticipado, la doctrina del Consejo de Estado reconoce la responsabilidad patrimonial de la Administración titular de la vía en los supuestos de accidentes debidos al desprendimiento de piedras procedentes de elementos constructivos de la vía, tales como los taludes o los túneles, que considera como un riesgo ordinario que la Administración está obligada a prevenir. Así, en el Dictamen 1301/2011, señala:

"Como ha venido reiterando el Consejo de Estado, la Administración debe extremar sus deberes de vigilancia y custodia de las autovías ante posibles amenazas de desprendimiento de piedras, mediante la colocación de redes o mallas que impidan tales desprendimientos, no bastando con la simple señalización de peligro. En caso contrario, la caída de piedras desde las laderas de la vía a la calzada o desde las paredes de un túnel constituye,

de producirse un daño en alguno de los vehículos, un incidente que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar (...) La caída de la piedra y su ubicación en la calzada es imputable a la Administración pública titular de la misma al no haber dispuesto los medios de protección suficientes para evitar los desprendimientos, al margen de las lluvias acontecidas en aquel momento, y al no haber cuidado de mantener la vía expedita, libre del obstáculo que suponía para ella la caída de piedras de grandes dimensiones procedentes del talud".

Si bien el texto transcrito se refiere a una autovía, el fundamento de dicha doctrina es igualmente aplicado por el Alto Órgano Consultivo a los accidentes acaecidos en vías convencionales (así, en los Dictámenes 2306/ 2010 y 522/2011, entre otros muchos).

A la luz de lo expuesto, procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Regional en la medida en que concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula su nacimiento, sin que la mera existencia de una señal permanente de peligro por desprendimientos sirva para minorar esta responsabilidad, que como es sabido tiene carácter objetivo y responde a las ideas de causalidad y antijuridicidad del daño. De modo que la responsabilidad administrativa sólo podría quedar excluida por la concurrencia de circunstancias de fuerza mayor, que no constan en el supuesto sometido a consulta, o por una actuación del propio lesionado que hubiera contribuido a la producción del daño, produciéndose bien la ruptura del nexo causal si la incidencia de esta conducta en la generación del perjuicio es de especial relevancia, bien una concurrencia de causas, en cuya virtud tanto la actuación administrativa como la del perjudicado confluyen en el resultado dañoso en idéntica o distinta proporción, determinando una distribución de la responsabilidad entre los diferentes agentes del daño, viniendo el particular obligado a soportar aquella parte del daño que sólo a él le resulta imputable.

Sin embargo, para poder apreciar esta concurrencia de causas en el supuesto sometido a consulta habría de acreditarse que, desconociendo el conductor el peligro de desprendimientos de que le avisaba la señal permanente, no hubiera adecuado su conducción al riesgo anunciado. Como ya se ha señalado, nada consta en el expediente que haga sospechar una conducción inapropiada del hoy reclamante, por lo que la existencia de la señal viaria en nada ha de minorar la responsabilidad de la Administración; antes al contrario, refuerza el argumento de la omisión por parte de aquélla de sus obligaciones de conservación y mantenimiento en condiciones de seguridad de las vías públicas, mediante la prevención de los desmoronamientos y arrastres de las laderas y taludes adyacentes a las carreteras, en zonas que, como demuestra la existencia misma de la señal, son frecuentes y habituales.

Cuestión distinta habría sido, ya en términos puramente hipotéticos, que ante el desprendimiento de tierras y piedras sobre la calzada y mientras se procedía a su limpieza y evacuación, se hubiera colocado una señal circunstancial de peligro que advirtiera a los conductores de los obstáculos sobre la vía. Si en tales circunstancias un conductor impactara contra aquellos, sí cabría valorar una eventual concurrencia de causas en la producción del daño.

En cualquier caso y a la luz de lo expuesto, procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Regional en la medida en que concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula su nacimiento.

QUINTA.- Quantum indemnizatorio.

Declarada la responsabilidad patrimonial de la Administración regional por el anormal funcionamiento del servicio de conservación de carreteras, procede declarar, asimismo, el derecho del actor a ser indemnizado en la cantidad solicitada (837,39 euros), toda vez que se ha acreditado la realidad y extensión del daño y el ajuste de dicha cantidad tanto con la mecánica de producción del accidente como con el coste ordinario de reparación, conforme se desprende de la copia de la factura aportada al expediente y del informe del Parque de Maquinaria.

Dicha cantidad habrá de ser actualizada conforme a lo establecido en el artículo 34.3 LRJSP.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación en tanto que aprecia la concurrencia de todos los elementos a los que el ordenamiento anuda la responsabilidad patrimonial de la Administración, si bien la cuantía de la indemnización habrá de ajustarse a la reclamada, sin que proceda su minoración en el 10 % propuesto por la instrucción, conforme se razona en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.