



Dictamen nº **227/2021**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de octubre de 2021, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 18 de junio de 2021 (COMINTER_190232_2021_06_18-02_12), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, por los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (exp. 2021_190), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 22 de julio de 2020, D.ª X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que dice haber sufrido en un vehículo de su propiedad cuando circulaba, el 21 de diciembre anterior y sobre las 14:30 horas, por el punto kilométrico 29,5 de la carretera RM-15 en sentido Caravaca y colisionó contra una chapa metálica que se encontraba sobre la calzada de la vía y que no pudo esquivar.

Manifiesta que se levantó atestado por la Guardia Civil, que señala como causa eficiente del siniestro la existencia de una chapa metálica abandonada en la calzada que no había sido retirada por los servicios de mantenimiento de la vía. Según la interesada la omisión de los deberes de vigilancia y mantenimiento para mantener las vías de uso público en condiciones seguras de utilización es la causa del accidente.

Cuantifica el daño padecido por el vehículo en 3.780,83 euros, conforme a informe de tasación que acompaña a la reclamación y solicita ser indemnizada en dicha cantidad debidamente actualizada.

Del mismo modo, manifiesta que no ha sido indemnizada ni lo será por los daños sufridos, así como que no existe procedimiento judicial en curso por los mismos hechos.

Se adjunta a la reclamación copia de la siguiente documentación:

- DNI de la reclamante y autorización temporal para conducir.
- Permiso de circulación y tarjeta de Inspección Técnica de Vehículos correspondiente al turismo accidentado.
- Informe estadístico de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, que describe el siniestro como *“Colisión con chapa metálica de color verde que se encontraba en la calzada la cual puede haberse desprendido a algún remolque del cual se ignoran datos. Causas: Obstáculo imprevisible en la calzada”*.
- Tasación pericial del daño, que lo cuantifica en 3.780,83 euros, IVA incluido.

SEGUNDO.- Con fecha 29 de julio de 2020, se comunica a la interesada la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al tiempo que se le requiere para que aporte diversa documentación (certificado de cuenta bancaria, la acreditativa de la titularidad del vehículo, condiciones de la póliza de seguro y carnet de conducir del conductor).

Este requerimiento será cumplimentado por la interesada el 22 de septiembre de 2020, mediante la aportación del carnet de conducir de la reclamante y certificado de cuenta bancaria.

TERCERO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se evaca el 5 de agosto de 2020, con el siguiente tenor literal:

"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 14:27 horas del día 21 de diciembre de 2019 se recibe en la sala de control de la concesionaria un aviso por parte de un usuario de la vía, informando de la existencia de una chapa metálica en la calzada de la autovía sentido Caravaca, entre el Embalse de la Cierva y Mula Oeste.

El operador traslada el aviso al equipo de vigilancia que en esos momentos se encontraba aproximadamente en el PK 22 sentido Murcia, dirigiéndose éste hacia el lugar indicado.

A las 14:40 horas se recibe [aviso] en la sala de control por parte del CECOP comunicando la misma incidencia. Se le indica que ya se ha tenido conocimiento de éste y que se dirige hacia el lugar el equipo de vigilancia.

A las 14:41 horas el operario de vigilancia localiza al vehículo afectado que se encuentra inmovilizado en el punto kilométrico 29+550, en dirección a Caravaca. Siguiendo el procedimiento habitual, el operario señala la zona y retira los posibles restos sobre la calzada, registrando a continuación los datos identificativos de los vehículos para cumplimentar el parte de accidente.

En la zona del accidente se retira una chapa metálica y que al parecer fue la causante de los daños en los vehículos.

A las 15:26 aproximadamente, tras ser retirado el último vehículo por la grúa de asistencia, se da por finalizada la incidencia.

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 la empresa concesionaria.

Así pues, en base a dichos partes y registros, se constata que a las 14:40 horas del día 21 de diciembre de 2019 se asistió en el PK 29+550 de la autovía RM-15 a un vehículo cuyos datos identificativos coinciden con los del

escrito de reclamación, como consecuencia de la colisión contra un obstáculo (chapa metálica) que se encontraba sobre la calzada.

Por lo tanto, dicho suceso debe considerarse como cierto y real.

B.- De la descripción que aporta el reclamante en el escrito presentado, no se deduce actuación negligente del mismo; en cualquier caso, de terceros al no haber asegurado éstos convenientemente la carga en el vehículo que la transportaba, provocando la caída y posterior colisión de los vehículos siniestrados. Por tanto, parece que debe ser considerado como un hecho totalmente imprevisible y, hasta cierto punto, inevitable.

C.- No hay constancia de que en el lugar del siniestro se produjeran incidentes similares durante la fecha en cuestión o anterior al suceso.

D. y E.- Según lo anteriormente expuesto no debe imputarse a la Administración, ni al servicio de conservación y explotación que realiza la empresa concesionaria, responsabilidad alguna por la reclamación efectuada.

F. y G.- En el tramo donde se localiza el siniestro se han realizado las actuaciones que requieren el normal mantenimiento y conservación de la vía. La señalización, tanto vertical como horizontal, así como el balizamiento en toda la autovía y accesos, es la preceptiva según la normativa vigente.

La conservación y explotación de la autovía del Noroeste RM-15 se realiza en exclusividad mediante el contrato de concesión suscrito entre la Administración autonómica con la empresa AUNOR.

H.- Al no ser materia de su competencia, este técnico no puede emitir ninguna valoración de los daños materiales alegados por el reclamante.

I. y J.- Diariamente (las 24 horas y durante los 365 días del año), se efectúan un mínimo de cuatro recorridos completos a lo largo de toda la autovía (62 KM) y sus accesos. En comunicación permanente con el centro de control, el personal de vigilancia atiende al instante las incidencias detectadas o que son notificadas a dicho centro de control por parte de los servicios de emergencia (sala 112, Guardia Civil de Tráfico, Policías locales, etc.). En concreto y previamente a la comunicación de la existencia del obstáculo, se pasó por dicho punto (P.K. 29+550) a las siguientes horas aproximadas:

- 21/12/2019, 7:20 horas (sentido Murcia-Caravaca)

- 21/12/2019, 9:55 horas (sentido Caravaca-Murcia)

- 21/12/2019, 11:50 horas (sentido Murcia-Caravaca)

- 21/12/2019, 14:20 horas (sentido Caravaca-Murcia)

En ninguna de las rondas anteriores se detectó la presencia de obstáculos en la zona, según consta en los partes de vigilancia. A excepción del propio aviso en sala de control de las 14:27 horas, no se produjeron con anterioridad otras comunicaciones informando de obstáculos en la calzada en el tramo en el que se produjo la colisión".

Se unen al expediente, además, los partes de vigilancia y sala de control correspondientes al día 21 de diciembre de 2019

CUARTO.- Por el Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras se evaca, a solicitud de la instrucción, informe el 19 de noviembre de 2020. Se indica que el valor venal del vehículo en la fecha del siniestro asciende a 4.956 euros y que los daños, conforme al informe de tasación aportado, se corresponden con lo declarado en el accidente.

QUINTO.- Conferido el 27 de noviembre de 2020 el preceptivo trámite de audiencia a la conductora, no consta que haya hecho uso del mismo.

SEXTO.- Consta en el expediente que por la interesada se ha presentado recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación, que se sigue ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 7 de Murcia, con número de Procedimiento Abreviado 150/2021. La vista está señalada para el 2 de marzo de 2022.

SÉPTIMO.- Con fecha 17 de junio de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos de conservación se carreteras y el daño padecido.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen mediante comunicación interior del pasado 18 de junio de 2021.

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, y 81.2 LPACAP, y con dicho carácter preceptivo se ha recabado y se emite este Dictamen.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La legitimación para reclamar por los daños materiales corresponde a quien ostenta la titularidad o propiedad de los bienes dañados, que es quien sufre el detrimento patrimonial que conlleva el perjuicio. Cabe, también, admitir la legitimación de quien sin ostentar un título dominical sobre el bien dañado ha procedido a sufragar su reparación o restitución.

En el supuesto sometido a consulta, la actora ha acreditado ser la propietaria del vehículo, mediante la aportación de copia del permiso de circulación expedido a su nombre.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional en su condición de titular de la Autovía del Noroeste donde se produjo el accidente, como se desprende de la documentación incorporada al expediente. El hecho de que las labores de conservación de la citada carretera se lleven a cabo por una empresa concesionaria no exonera de responsabilidad a la Administración, teniendo en cuenta que dicha responsabilidad es, en todo caso, directa, sin perjuicio de que, en última instancia, se determine que el sujeto que ha de soportar la onerosidad de la indemnización deba ser el contratista.

II. La reclamación se ha presentado dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, toda vez que el siniestro se produce el 21 de diciembre de 2019 y la acción se ejercita el 22 de julio de 2020.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, constando la solicitud de los informes preceptivos y el trámite de audiencia al reclamante.

Por otra parte, la circunstancia de que se haya interpuesto por la reclamante el correspondiente recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de su reclamación no excluye la obligación de resolver expresamente el presente procedimiento (artículo 21.1 LPACAP) y tampoco es óbice para que la Administración regional lo resuelva durante su sustanciación, a tenor de lo dispuesto en el artículo 36.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pues la interesada podría desistir o solicitar la ampliación del recurso a la resolución expresa. En todo caso, antes de adoptar la resolución que ponga fin al procedimiento habrá de comprobarse si ha recaído sentencia para abstenerse, en caso afirmativo, de dictar aquélla.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales y específicas sobre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras.

I. La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución: *“los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos”*. A partir de lo anterior, los elementos constitutivos de esta institución vienen establecidos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, y por abundante jurisprudencia recaída en la materia.

En síntesis, para que proceda estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran interrumpir el nexo causal.
- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante 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 surja 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. En el mismo sentido se expresa el artículo 21.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, que 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. 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).

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.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización. Inexistencia.

Este Consejo Jurídico ya ha tenido ocasión de pronunciarse acerca de diversos expedientes de responsabilidad patrimonial que guardan evidentes similitudes con aquél sobre el que versa este Dictamen, como el 85/2020, sobre los daños producidos en un vehículo como consecuencia del impacto contra una pieza metálica existente sobre la calzada de la misma vía en la que tuvo lugar el siniestro que da origen a la reclamación actual.

Como allí señalamos, 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 *“necesitas probando incumbit ei qui agit”* y *“onus probandi incumbit actori”* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En el supuesto sometido a consulta puede aseverarse que el interesado ha aportado 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 informe de la Guardia Civil y de la documentación aportada por la concesionaria del mantenimiento de la carretera, así como del informe de tasación. Ahora bien, ello no implica, sin más, que pueda entenderse acreditada la concurrencia del necesario 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 tratar con los elementos o circunstancias intrínsecas de la calzada, la Administración suele ser responsable de las consecuencias dañinas que se deriven de tales extremos. En cambio, se viene negando normalmente dicha imputación cuando median o 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 56/2012 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 idéntico sentido se expresa el Alto Órgano Consultivo en Dictamen 846/2006, que versa sobre una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños padecidos por un vehículo al circular sobre una barra de hierro que estaba sobre la calzada de una carretera nacional.

En el supuesto objeto del presente Dictamen la Administración ha proporcionado datos que permiten constatar una actuación adecuada del servicio de conservación y mantenimiento, con un funcionamiento que puede considerarse adecuado al estándar de rendimiento exigible, pues, según se recoge en el informe evacuado por la Dirección General de Carreteras, durante las 24 horas de los 365 días del año se efectúan un mínimo de cuatro recorridos diarios completos a lo largo de toda la autovía y sus accesos. En concreto, el día del siniestro se indica que se efectuaron hasta las 14:30 horas (momento del accidente) dos inspecciones, la última de ellas a las 11:50 horas, sin que fuera detectada la presencia de obstáculo alguno en la vía.

La imposibilidad de establecer un nexo de causalidad entre la obligación de conservación de la autovía y la presencia de la pieza metálica en la calzada que, no correspondiendo a estructura o señalización de la propia autovía, ha de presumirse que cayó desde un tercer vehículo desconocido, como apunta la propia Guardia Civil. Comoquiera que tampoco puede imputarse a los servicios de conservación una demora negligente en su actuación, el Consejo Jurídico comparte el criterio del instructor, y estima 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 desestimatoria de la reclamación, al no concurrir el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño alegado.

No obstante, V.E. resolverá.