



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 275/2021

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de noviembre 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 26 de agosto de 2021 (COMINTER_248034_2021_08_24-00_53), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X en representación de D. Z por los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (exp. 2021_240), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 26 de julio de 2020 tuvo entrada en el Registro General de la Comunidad Autónoma una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. X, en representación de D. Z, por los daños sufridos en el vehículo de este último, marca Kia, modelo CEED 1.4, el día 14 de agosto de 2019, matrícula ----, cuando circulando sobre las 23,20 por la autovía Murcia-Caravaca "RM-15", a la altura del kilómetro 9,450, impactó con un tablón de madera, sufriendo el reventón de un neumático. Su reparación ascendería a 1.409,98 euros, de los que solicitaba indemnización.

Pedía que se reclamara el informe emitido por la Guardia civil de Tráfico de Murcia y se tomara declaración a los dos miembros de dicho cuerpo que identificaba por el número de su TIP.

SEGUNDO.- Mediante oficio de 30 de julio de 2020 se comunicó al interesado la recepción de su reclamación y el inicio del procedimiento que quedaba en suspenso en tanto no remitiera copia de su D.N.I y acreditara la representación con la que obraba el Sr. X, declaración de no haber percibido otra indemnización por el mismo accidente, de no haber iniciado otra reclamación judicial o administrativa, las condiciones generales y particulares de su póliza de seguros y la tarjeta de la Inspección Técnica de Vehículos. Se notificó al representante del interesado el día 3 de agosto siguiente

El día 25 de agosto de 2020 se ofició a la Guardia civil para que remitiera copia de las Diligencias instruidas como consecuencia del accidente.

TERCERO.- En contestación al requerimiento recibido el representante del interesado remitió la documentación demandada mediante escritos que tuvieron entrada en el registro de la CARM los días 14 y 27 de agosto de 2020

CUARTO.- El día 1 de septiembre de 2020 se recabó el informe del Servicio de Conservación de esa la Dirección General de Carreteras de la CARM sobre la realidad y certeza del evento lesivo, la existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero, la constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar, la presunta relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras, la imputabilidad a la administración y responsabilidad atribuible a otras administraciones, las

actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha y sobre la conservación de la vía por entidad distinta de la Administración.

QUINTO.- Ese mismo día tuvo entrada en el registro la contestación del Subsector de Tráfico de la Guardia civil mediante oficio con el siguiente tenor: "Consecuente con su escrito de referencia arriba constatado. y en el cual se consigna como vehículo siniestrado el turismo, marca KIA, modelo CEED y matrícula ----, se participa que una vez consultadas las distintas bases de datos se puede comprobar la existencia de algún error al no coincidir con la marca y modelo referenciados la matrícula facilitada, pudiendo comprobar tras las consultas realizadas, que la matrícula correcta del vehículo relacionado con el hecho acontecido es ----, resultando tras consulta de los archivos obrantes en esta Unidad que NO existe constancia de la instrucción de diligencias. No obstante, existe intervención de una patrulla del Destacamento de Tráfico de Murcia (Murcia), compuesta por los Guardias Civiles con TT.11.PP número 871601G y A77257A. quienes en su orden de servicio número 2019-8-2554-126. hicieron constancia de lo siguiente: 1. Sobre las 23:10 horas del día 14 de agosto de 2019, intervinieron en un auxilio con motivo de siniestro vial ocurrido a la altura del Kilómetro 9,450 de la carretera RM-15 (MU-30-CARAVACA DE LA CRUZ) en su sentido a MU-30. 2. implicados: TURISMO: Marca KIA, Modelo CEE0, Matrícula ---- A. Catalana Occidente. CONDUCTOR: DNI. -----.-OCUPANTE: DNI ----. 3. Otros implicados: No constan. 4. COMENTARIOS Y DESCRIPCIONES (Breve relato de los hechos~ a criterio de /os Guardia Civiles intervinientes): El conductor del vehículo se ve sorprendido por un tronco de madera, impactando con el citado objeto sin poder evitar la colisión. Se realizan gestiones NO pudiendo ser localizado el vehículo desde el que cayó tal tronco de madera a la vía. NO constan daños a terceros Ni heridos salvo posterior valoración médica en la Orden de servicio de la patrulla actuante. 5. Causas a juicio de la fuerza actuante: Obstáculo en la calzada".

SEXTO.- El día 30 de septiembre de 2020 se dirigió escrito al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras en solicitud de informe sobre el valor venal del vehículo en la fecha del accidente, la valoración de los daños del vehículo atendiendo al modo de producirse el siniestro, el ajuste con la realidad de los daños reclamados en relación al informe pericial aportado con la reclamación, así como cualquier otra cuestión que se estimara de interés.

SÉPTIMO.- El Servicio de Explotación de la Dirección General de Carreteras remitió al órgano instructor un informe del día 23 de septiembre de 2020, basándose en el informe remitido por la empresa concesionaria (que no obra en el expediente). Comienza reconociendo la titularidad de la carretera RM-15 y admitiendo el relato de hechos de la solicitud indicando que el aviso recibido en 112 fue trasladado por el operador al equipo de vigilancia que en ese momento se encontraba en las instalaciones de la concesionaria en el punto kilométrico 21, dirigiéndose desde allí hacia el lugar indicado, donde el operario señalizar la zona y retiró el tablón de madera existente sobre la calzada que al parecer fue el causante de los daños. A las 0,20 horas aproximadamente, tras sustituir los neumáticos dañados el vehículo pudo continuar su marcha sin la ayuda de grúa. La información se había obtenido de los partes que elaboraban los equipos de vigilancia y operadores de la sala de control. De esa descripción no se deduce actuación negligente del conductor sino, en cualquier caso, de terceros al no haber asegurado convenientemente la carga en el vehículo que la transportaba provocando la caída y posterior colisión con el vehículo siniestrado por lo que debía ser considerado como un hecho totalmente imprevisible y hasta cierto punto inevitable, por lo que no podía imputarse responsabilidad alguna a la administración dado que en el tramo en el que se produjo el siniestro se habían realizado las actuaciones que requiere el normal mantenimiento y conservación de la vía, encomendada mediante contrato de concesión a la empresa AUNOR. se indicaba a continuación que todos los días efectuaba un mínimo de cuatro recorridos completos a lo largo de la autovía y sus accesos y que en el día del siniestro esos recorridos habían sido los siguientes:

1410812019 7:30 horas (sentido Caravaca-Murcia)

14/0812019 7:55 horas (sentido Murcia-Caravaca)

1410812019 18:45 horas {sentido Caravaca-Murcia)

14118/2019 19:50 horas (sentido Caravaca-Murcia).

En ninguna de las rondas se había detectado presencia de obstáculos en la calzada según constaba en los partes de vigilancia.

OCTAVO.- El 19 de noviembre de 2020 se evacuó el informe del Parque de Maquinaria asignando un valor venal

al vehículo de 5.236 € afirmando la compatibilidad de los daños denunciados con la descripción del accidente y no procediendo evaluar su coste al no aportar factura de la reparación del vehículo.

NOVENO.- Intentada la práctica de la prueba testifical solicitada por el interesado mediante diversas citaciones remitidas los días 19 y 25 de noviembre de 2020, tras la modificación de la fecha inicialmente acordada para su realización, tuvo lugar el día 7 de enero de 2021 según se acredita con el acta de esa misma fecha incorporada al expediente. Los testigos responderán afirmativamente las preguntas que se le formularon confirmando las circunstancias en las que el accidente se había producido.

DÉCIMO.- El 13 de enero de 2021 se dictó acuerdo de apertura del trámite de audiencia notificado al reclamante que compareció y solicitó determinada documentación el día 20 de enero de 2021, entregándosele copia.

UNDÉCIMO.- el 26 de enero de 2021 el representante del interesado presentó dos veces en horas diferentes el mismo escrito de alegaciones en el que demostrada la existencia de un madero sin señalar en mitad de la calzada consideraba que demostraban la responsabilidad de la administración por los daños ocasionados en el vehículo entendiendo que el mantenimiento de la vía no había sido el adecuado para evitar los riesgos de accidente.

DECIMOSEGUNDO.- El 16 de julio de 2021 tuvo entrada en el registro electrónico de la CARM escrito de esa misma fecha, del Juzgado de lo Contencioso-administrativo número tres de Murcia reclamando el expediente administrativo dada la interposición de recurso contencioso administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación formulada por el señor Z.

DECIMOTERCERO.- Por el órgano instructor, el 3 de marzo de 2020, se elevó propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada por no concurrir los requisitos legalmente exigibles.

DECIMOCUARTO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento se solicitó la emisión de Dictamen preceptivo acompañando el 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 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

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 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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 del interesado, no así 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 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (art. 196.3).

En el presente caso, la intervención del contratista se ha producido a través del informe remitido a la Dirección General de Carreteras, que viene a asumir la información derivada de la documentación que sólo éste 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 4.1.b) en relación con el 8 de la LPACAP). 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 32 y siguientes 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.
- Ausencia 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).

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.- Inexistencia de 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.

Para poder apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración debe haberse producido un daño que, cumpliendo los requisitos antes dichos, lo convierten en lesión resarcible. Ahora bien, la causa de la lesión resarcible puede provenir tanto de una acción como de una omisión en el funcionamiento de los servicios públicos. En el supuesto que nos ocupa el reclamante sitúa la causa generadora de los daños en una omisión, por cuanto, sin decirlo expresamente, considera que los servicios de conservación y vigilancia dependientes de la Administración Regional no actuaron diligentemente al no haber retirado el obstáculo (un palet de madera) de la vía, de forma que quedara garantizada en todo caso la seguridad en la circulación.

Conviene aquí recordar la doctrina del Consejo de Estado en numerosos Dictámenes (por todos, el 3.569/2003), que expresa 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 o caída de árboles u otros elementos adyacentes a la vía, o de existencia de baches u otras deficiencias en la calzada sin suficiente señalización, es decir, cuando la falta de seguridad se puede vincular con los elementos o circunstancias intrínsecas de la calzada, la Administración, en principio (sin perjuicio siempre de las circunstancias del caso concreto) ha de ser responsable de las consecuencias dañosas que se deriven de tales circunstancias. 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 nº 992/2005, afirmó 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 (...) 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”.

Aplicado lo anterior al caso que nos ocupa y, a la vista de los diversos informes evacuados constatando la realidad del accidente en la citada autovía regional y los daños producidos a causa del mismo, es esencial destacar que los órganos informantes aluden simplemente a la existencia de un "madero" en la calzada, lo que impide pensar en que pudiera tratarse de la posible falta de conservación de un elemento estructural generador de riesgo para la circulación. Como señala la Dirección General de Carreteras en base al informe de la empresa concesionaria asumido por ella, cabe razonablemente extraer que se trataba de un elemento transportado por un vehículo y que cayó del mismo, presumiblemente por no adoptar el conductor las necesarias medidas de seguridad. Y el hecho de que se acredite en el expediente, mediante los partes de trabajo de los operarios de la empresa, que las rondas realizadas en esa vía se ejecutaron en la fecha del accidente con intervalos de tiempo razonables, denota que la caída se pudo producir poco tiempo antes de que transitara por ella el reclamante, pues de lo contrario se hubiera tenido noticia del mismo por avisos de otros transeúntes, cosa que no ocurrió antes de su accidente. En ese caso, la presumible brevedad del lapso de tiempo transcurrido entre la caída del madero y el accidente permite considerar que la actuación del servicio de conservación no infringió el estándar exigible y, en consecuencia, no puede reconocerse la relación de causalidad entre su actuación y el resultado dañoso por el que se reclama.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA. Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en cuanto es desestimatoria de la reclamación por considerar que no existe la adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos de conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización, por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

