



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 32/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de febrero de 2022, 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 12 de noviembre de 2021 (COMINTER 333273 2021 11 12-08_48), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, por los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (exp. 2021_314), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 31 de julio de 2019, D. X, asistido de Letrada, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que dice haber sufrido en un vehículo de su propiedad, como consecuencia del anormal funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras dependiente de la Administración regional.

Relata el interesado que cuando el 20 de abril de 2019, sobre las 5:47 horas, circulaba con su vehículo Ford Mondeo, matrícula -- por la carretera RM-514 (punto kilométrico 0,200), por la zona conocida como "La Trinchera", en el término municipal de Abarán, se vio sorprendido por la presencia sobre la calzada de numerosas piedras de diversos tamaños. Aunque intentó frenar y esquivarlas, no pudo hacerlo e impactó con la rueda delantera izquierda en una de ellas, dañándola. Afirma que circulaba a velocidad moderada dado que llovía en el momento del siniestro.

Manifiesta, asimismo, que dado que seguía lloviendo y cayendo piedras sobre la calzada, decidió marcharse del lugar y acudir inmediatamente a la Jefatura de la Policía Local para comunicar lo sucedido, personándose dos agentes en el lugar de los hechos, que evacuan informe que se acompaña a la reclamación.

Entiende el reclamante que dada la titularidad regional sobre la carretera en la que se produjeron los daños y que éstos son consecuencia de la deficiente conservación de aquélla, con incumplimiento de las obligaciones que como titular de la vía le corresponden a la Administración regional, procede que ésta le resarza del daño sufrido por reposición de dos ruedas, que valora en 140 euros, conforme a factura de taller mecánico.

Alega el reclamante que no existía señalización que advirtiera de la posibilidad de desprendimientos, aun cuando ya se habían producido otros en el mismo tramo de carretera, y que durante la noche anterior al siniestro y la mañana posterior se pasaron avisos por esta causa al teléfono de emergencias 112.

Se propone prueba documental, consistente en la aportada junto a la reclamación y que se evacue informe de la demarcación de carreteras expresivo de la señalización existente en el tramo, frecuencia de siniestros por desprendimientos en la vía y actuaciones de mantenimiento realizadas en los días anteriores y posteriores al accidente.

Se adjunta a la reclamación copia del permiso de circulación del vehículo, de la tarjeta de ITV, del permiso de conducción del reclamante y del recibo acreditativo de la prima del seguro. Asimismo, se aporta factura en concepto de dos neumáticos por importe total de 140 euros.

Se une a la reclamación copia de las actuaciones llevadas a cabo por la Policía Local de Abarán. Así, consta "parte de servicio" del día 20 de abril de 2019 que, tras confirmar los datos de fecha, hora y lugar del accidente indicados en la reclamación, es del siguiente tenor:

"Motivo: A la hora citada [5:47] se persona en dependencias policiales el mencionado más arriba [el Sr. X] informando que acababa de reventar la rueda delantera izquierda de su vehículo cuando circulaba por la conocida zona de "la Trinchera" en carretera RM-514. Que la calzada en ese tramo es muy peligrosa a causa de la gran cantidad de piedras que han caído de la ladera del monte como consecuencia de los desprendimientos.

Resultado: Que inmediatamente y siendo las 5:55 horas los agentes reseñados en el encabezamiento se personan en el lugar del accidente, comprobando la veracidad de los hechos denunciados. Se observa que la calzada se encuentra llena de piedras de diversos tamaños, así como mucha gravilla y barro, procediendo a retirar las piedras más grandes que había en ese momento para evitar más accidentes. Seguidamente se vuelve a Jefatura de Policía Local y se da comienzo a la instrucción de diligencias por accidente de circulación con resultado de daños materiales en un vehículo".

Consta asimismo diligencia policial de identificación y manifestación del conductor, en los siguientes términos:

"Que circulaba en sentido descendente por la RM-514 a velocidad moderada debido a la fuerte lluvia y la poca visibilidad (era de noche).

Que al llegar a la altura del tramo de la carretera conocida como "la trinchera" ha observado que la calzada en ambos sentidos estaba llena de piedras y gravilla como consecuencia de los desprendimientos.

Que ha aminorado la velocidad que llevaba y ha podido esquivar varias piedras, pero que inevitablemente le ha sido imposible esquivarlas todas, pisando de improviso una piedra con la rueda delantera izquierda.

Que acto seguido la dirección se ha puesto dura y ha detenido su vehículo cuando ha podido. Que, tras apearse del mismo, ha observado que dicha rueda estaba sin aire, desinflada por completo.

Que como seguían cayendo piedras de la ladera del monte ha decidido marcharse del lugar por su propia seguridad. Que inmediatamente se ha vuelto a subir en su vehículo y a velocidad muy reducida se ha personado en Jefatura de Policía Local para comunicar lo sucedido".

Se incorpora a este documento reportaje fotográfico del lugar del accidente y de los daños en la rueda del turismo.

Se aporta, asimismo, informe de los agentes instructores que se expresa en los siguientes términos:

"En primer lugar, los Agentes de Policía Local que figuran como Instructores no presenciaron el accidente.

En segundo lugar, el vehículo accidentado no se encontraba en el lugar de los hechos a la llegada de los agentes, fue trasladado antes por su conductor desde el lugar del accidente hasta la puerta de Jefatura por sus propios

medios.

Por último y según la manifestación del implicado, la situación del vehículo, los daños que se observan en el vehículo, así como la situación del lugar, en cuanto al estado de la calzada, huellas y vestigios, el accidente pudo suceder de la siguiente forma:

Que el conductor del vehículo con matrícula -- circulaba por la carretera RM514 en sentido descendente, de noche y lloviendo.

Que al llegar al tramo de la citada carretera más conocido como "la trinchera" el conductor observó que la calzada estaba llena de piedras de diversos tamaños (ver reportaje fotográfico).

Que la circulación en ese momento se convirtió en bastante dificultosa y peligrosa, consiguiendo el conductor esquivar algunas piedras en un principio, pero inevitablemente pasó por encima de una de ellas que le causó los daños materiales reseñados (ver diligencia de desperfectos visibles en el vehículo).

Se hace constar:

1 º.- Que durante el servicio de la noche (antes del accidente que nos ocupa) y en el posterior de la mañana, se pasaron sendos avisos telefónicos al 112 debido a la gran cantidad de piedras, gravilla y suciedad justo en el tramo de la calzada reseñado anteriormente, con la finalidad de que avisaran a los encargados del mantenimiento y conservación de carreteras.

2º.- Igualmente, se hace constar que ésta no es la primera incidencia (accidente con daños materiales en vehículo) que se produce en el tramo de carretera reseñado con motivo de la lluvia. Los agentes instructores y otros compañeros han intervenido con anterioridad en varias situaciones similares en el mismo lugar.

En conclusión: Es parecer de los agentes instructores que los daños apreciados en la rueda delantera izquierda del vehículo marca Ford modelo Mondeo, con matrícula -- se pudieron haber producido de forma fortuita, al impactar el neumático contra una de las piedras que había sobre la calzada. Es muy probable, que en algún momento mientras circulaba la rueda delantera izquierda impactara o pasara por encima de una piedra, dando lugar al reventón de la rueda delantera izquierda del vehículo citado".

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación, se requiere al interesado para que facilite determinada información acerca de la existencia de otras reclamaciones o indemnizaciones derivadas de los mismos hechos y para que aporte copia de la póliza del seguro que amparaba al vehículo siniestrado. El interesado cumplimentó el citado requerimiento el 10 de octubre de 2019.

Se procede, asimismo, a solicitar a la Policía Local de Abarán copia de las diligencias instruidas con ocasión del accidente que motiva la reclamación, que una vez remitida a la instrucción el 28 de octubre de 2019 resulta ser la misma que el actor aportó junto a la reclamación.

TERCERO.- Solicitado el informe del Parque de Maquinaria dependiente de la Dirección General de Carreteras, se evacua el 9 de octubre de 2019. Se informa que el valor venal del turismo a la fecha del siniestro era de 1.570 euros y que los daños reclamados *"se corresponden con lo declarado en el accidente y la forma en que ocurrió y se considera que se corresponden a la realidad"*.

CUARTO.- El 19 de abril de 2021, y tras reiterar la instrucción la solicitud del preceptivo informe del Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras, se evacua con el siguiente tenor literal:

"1.-La carretera a la que se refiere el reclamante y conocida como "la trinchera" corresponde a un nuevo tramo de la RM-514 construido en 2015 que ha quedado como variante de un tramo cedido de la RM-514 y es competencia de esta Dirección General.

2.- En relación con las cuestiones de las que solicita informe :

A) El día 20 de abril de 2019, se tuvieron avisos de desprendimientos en varias carreteras de la zona, entre ellos uno a las 8:15 de desprendimientos en la RM-514 al que acudió la brigada de conservación de carreteras.

B) Entre los días 19 a 22 de abril de 2019 hubo un episodio de fuertes vientos y lluvias que originaron muchos desprendimientos en varias carreteras de la Región de Murcia.

C) Sí se ha tenido constancia de accidentes similares en dicho tramo de carretera.

D) El caso es accidental y fortuito. En cuanto se tuvo conocimiento de los desprendimientos, se movilizó la brigada de limpieza.

E) De acuerdo con el punto anterior, no se considera que pueda existir imputabilidad alguna a la Administración ni responsabilidad atribuible a otras administraciones.

F) El día 19 de Abril de 2019 se recibió otro aviso en la misma carretera por desprendimientos al que acudió la brigada de conservación, dejando la calzada limpia y apta para circulación de los vehículos.

G) En la fecha de los hechos la velocidad estaba limitada a 50 Km/h y no existía señalización de desprendimientos. El 30 de Abril de 2019 comenzaron las obras de estabilización y protección contra desprendimientos en este tramo que finalizaron en noviembre de ese mismo año.

H) No se pueden valorar los daños causados.

I) No existen aspectos técnicos para determinar la producción del daño.

J) Con antelación a la instalación de las mallas de estabilización y barreras de protección se producían desprendimientos en episodios de fuertes lluvias. Desde la instalación de las mallas de estabilización y las barreras dinámicas no se tiene constancia de nuevos desprendimientos”.

QUINTO.- Conferido el 22 de abril de 2021 el preceptivo trámite de audiencia, no consta que el interesado haya hecho uso del mismo presentando alegaciones o justificaciones adicionales a las ya efectuadas en el escrito inicial de reclamación.

SEXTO.- Por el actor se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de su reclamación, que se tramita ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Murcia como Procedimiento Abreviado 371/2021.

SÉPTIMO.- El 5 de noviembre de 2021 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación al considerar el instructor del procedimiento que concurren todos los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial de la Administración Públicas, ante la inobservancia de las obligaciones de mantenimiento y conservación de las vías públicas en las adecuadas condiciones de seguridad para su uso. Propone, en consecuencia, indemnizar al interesado en la cantidad de 140 euros.

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 de fecha 12 de noviembre de 2021.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El actor ostenta legitimación activa para reclamar atendida su condición de propietario del vehículo, que consta acreditada mediante la copia de la documentación de éste aportada al expediente.

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, de fecha 31 de julio de 2019, se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 67.1 LPACAP atendida la fecha del accidente que la motiva, acaecido el 20 de abril anterior.

III. En lo que se refiere al procedimiento, se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido al respecto, sin que se aprecien carencias esenciales, constando la emisión de los informes preceptivos y el trámite de audiencia al reclamante.

Es de destacar la excesiva duración del procedimiento, que ya supera los 2 años y medio frente al plazo de seis meses previsto en la norma (art. 91.3 LPACAP). En esta importante dilación ha tenido una especial incidencia la tardanza en la evacuación del informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras, solicitado el 12 de septiembre de 2019 y emitido el 19 de abril de 2021.

Como consecuencia de la no resolución en plazo de la solicitud indemnizatoria, interpone el interesado recurso contencioso-administrativo frente a la desestimación presunta de la reclamación, lo que 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 el interesado 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.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales y específicas sobre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras.

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, 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, 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.

En el presente supuesto, no ha quedado debidamente acreditada la realidad del accidente, pues las pruebas que se han aportado al procedimiento por el interesado no permiten contrastar sus alegaciones acerca del lugar en el que se produjo el accidente, pues ni el atestado policial ni las fotografías del lugar de los hechos y de los desperfectos padecidos por el vehículo permiten demostrar de forma fehaciente que los daños alegados fueran producidos por las piedras que se aprecian sobre la calzada en el reportaje fotográfico y que describen los agentes policiales en sus actuaciones.

Y es que el propio informe de la fuerza instructora destaca que los agentes no presenciaron los hechos y que las actuaciones policiales se realizaron tras acudir el interesado a las dependencias policiales, desplazándose una patrulla al lugar indicado por el interesado y constatando allí la existencia de los desprendimientos que se describen en el atestado. Pero de dicho informe y de las fotografías que lo acompañan no cabe entender probado que los daños en el neumático se produjeran en el lugar donde el actor ubica los hechos, lo que resulta determinante para la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración regional, a la que se pretende imputar el daño por una defectuosa prestación del servicio de conservación de carreteras. No hay, en definitiva, prueba suficiente y adecuada en el expediente, que ubique el accidente en una carretera de titularidad regional.

Es necesario recordar nuestra consolidada doctrina, contenida entre otros en el Dictamen 203/2017, con cita de otros anteriores, según la cual insistimos en *“que la realización del atestado resulta esencial no ya sólo para que pueda acreditarse que el reclamante circulaba por el lugar en cuestión el día y hora que manifiesta (sin mayor apoyatura que su testimonio), sino que la presencia policial poco tiempo después del accidente permite un examen de las circunstancias concurrentes en el presunto accidente que resulta trascendental para el enjuiciamiento de pretensiones como la presente. En este sentido, resulta evidente que, en el estado actual de facilidad de las comunicaciones, no puede aceptarse que el deber del afectado de comunicar en tal momento el siniestro (para lo que existen, incluso, números telefónicos de coordinación de emergencias) constituya un deber excesivo, antes al contrario, se estima que es una carga para el que pretenda, luego, deducir una pretensión indemnizatoria como la del caso. Frente a ello, y como indicamos en el Dictamen 212/2002, si el interesado, por la escasa relevancia de los daños, opta por no avisar a la Guardia Civil para que constate en dicho momento el accidente, deberán concurrir otras circunstancias de muy especial consistencia que lleven a la convicción de la ocurrencia del accidente tal y como lo relata el reclamante, y que aquél es causa eficiente de los daños por los que reclama, sin que, en el caso que nos ocupa, las circunstancias alegadas por el mismo sean indicios lo suficientemente concluyentes para tener por cumplidamente acreditados los hechos en que basa su pretensión”*.

En el supuesto ahora sometido a consulta no consta que el conductor del vehículo siniestrado avisara a la Policía Local de Abarán desde el lugar del accidente reclamando la presencia policial en los instantes posteriores al percance y sin mover el vehículo, posibilitando así el examen inmediato por la fuerza instructora de las circunstancias que pudieron influir en el mismo. Por el contrario, el conductor se desplazó hasta el puesto de la Policía Local y allí formuló las manifestaciones que obran en el expediente. Ello determina que, aunque exista un desprendimiento de rocas en el momento y lugar indicado por el reclamante, que invade la calzada y que en términos objetivos sería capaz de producir los daños por los que se reclama, pues así se confirma por el informe de la Policía Local, nada hay en el expediente que permita demostrar que aquél fuera el causante del daño alegado.

En consecuencia, la falta de acreditación de los hechos en que se funda la reclamación, que resulta únicamente imputable al actor a quien incumbía su prueba ex artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, implica que no pueda considerarse que exista la adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización, por lo que procede desestimar la reclamación de referencia.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina en sentido desfavorable la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al no haber quedado acreditada la realidad del evento lesivo, lo que impide apreciar que concurran los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño alegado.

No obstante, V.E. resolverá.

