



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 129/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de junio 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 9 de febrero de 2022 (COMINTER 33372 2022 02 08-00 22), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D.^a Y, por daños físicos sufridos debido a accidente en carretera (exp. 2022_039), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 4 de septiembre de 2019 tiene entrada en el registro de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) un escrito presentado por doña Y solicitando ser indemnizada en la cantidad de 6.037,57 euros por los daños que sufrió en su persona y vehículo a consecuencia del accidente ocurrido el 31 de diciembre de 2018 en el punto kilométrico 2,800 de la carretera RM-553 de Blanca (RM-514) a N-301, por la salida de la calzada como consecuencia de la existencia en plena curva de una mancha de aceite. A su reclamación acompaña informe estadístico de la Guardia Civil de Tráfico que en el apartado "Estado condición de la vía" señala como factor que influye en el accidente "Superficie con aceite". La existencia de la mancha es atribuible a la falta de conservación de la vía en condiciones de seguridad, lo que, a su entender, determina la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

A consecuencia de los hechos necesitó atención médica de urgencias en el "Hospital de la Vega Lorenzo Guirao" (HLG) en el que se le diagnosticó cervicalgia postraumática, siendo posteriormente tratada por un facultativo que siguió la evolución de las lesiones y reafirmó la necesidad de tratamiento rehabilitador y farmacológico. Tras la realización de 20 sesiones en una clínica de rehabilitación fue dada de alta el 3 de abril de 2019 si bien, asegura en su reclamación, continúa con el dolor a la flexión y rotación del cuello, con moderada contractura en región trapezoidal derecha y sensación de parestesia en brazo derecho. Para acreditar las lesiones aporta informes del Servicio de Urgencias del hospital como un informe médico de la evolución y el informe médico definitivo. La duración de las lesiones fue de 193 días siendo valorable una secuela de dos puntos por lo que le corresponden 4.488,76 € por los perjuicios sufridos más 640 € por gastos médicos y de rehabilitación que acreditaba con la presentación de tres facturas.

Además de las lesiones personales, el vehículo que conducía, "Renault Clio", matrícula --, sufrió daños inicialmente peritados en 908,81 € aunque finalmente la reparación ascendió a 660,55 €, acompañando la factura correspondiente.

Junto con la indemnización solicita que se reclame del Destacamento de Tráfico de la Guardia Civil de Cieza el atestado completo levantado sobre el accidente, y designa despacho de un abogado a efecto de notificaciones.

SEGUNDO.- La Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Secretaría General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras remitió al interesado un escrito, el 6 de septiembre de 2019, poniendo de manifiesto la recepción de la solicitud quedando suspenso su tramitación en tanto que no se aportara determinada documentación.

En esa misma fecha dirigió un escrito a la Comandancia de la Guardia Civil, Agrupación de Tráfico, Sector de Valencia, Subsector de Murcia, para que fuera remitida una copia auténtica de las diligencias instruidas como consecuencia del accidente que tuvo lugar el 31 de diciembre de 2018, en la carretera RM-533, en el que se vio involucrado el vehículo que conducía la interesada.

TERCERO.- Mediante comunicación interior 19 de septiembre de 2019 se solicitó la evacuación de un informe de la Dirección General de Carreteras sobre el accidente, acompañando copia de la reclamación.

Igualmente se remitió copia de la reclamación a la Subdirección General de Atención al Ciudadano, Ordenación e Inspección Sanitaria para que fuera evacuado el informe de la Inspección Médica.

CUARTO.- El 8 de octubre de 2019 tuvo entrada el escrito del Jefe del Subsector de tráfico remitiendo copia auténtica del informe del siniestro vial (arena número 201930011000001) ocurrido sobre las 12:40 horas del día 31 de diciembre 2018 en el que estuvo implicado el vehículo matrícula -- a la altura del punto kilométrico 2,800 de la carretera RM-553 (Blanca/N-301), consistente en la salida de la vía como consecuencia de la existencia de una mancha de aceite en la calzada.

QUINTO.- El 27 de septiembre de 2019 quedó registrado un escrito del interesado adjuntando la documentación que se le había requerido: permiso de circulación del vehículo, tarjeta de la Inspección Técnica de Vehículos, certificado de la entidad bancaria sobre la titularidad de la cuenta a la que, en su caso, debía hacerse la transferencia, copia del recibo del seguro del automóvil, y de la póliza número 301.407.994 de “—”.

SEXTO.- Mediante comunicación interior de 3 de octubre de 2019 la Dirección General de Carreteras remitió el informe de su Servicio de Conservación. En él se reconoce la titularidad de la CARM de la carretera RM-553; que se tenía constancia directa del accidente porque existía un parte de emergencias; que no se tenía conocimiento de otros accidentes en el mismo punto; que las manchas de aceite u otros derrames de productos en las carreteras se quitan en cuanto se tiene constancia de su existencia y que *“Se intervino en cuanto se avisó a emergencias de la existencia de la mancha de aceite. Según dicho parte hubo un aviso al CECOP a las 12:20 y una actuación del equipo de limpieza a las 12:30”*. Añade el informe que, en contra de lo que se afirma en la reclamación sobre la existencia en plena curva de una mancha de aceite, *“[...] como se puede apreciar en el plano de la D.G. de Carreteras en dicho punto Kilométrico no existe ninguna curva”*.

SÉPTIMO.- El día 11 de noviembre de 2019 fue evacuado el informe de la Inspección Médica sobre la idoneidad de la valoración por daños personales presentada por el reclamante, con la siguiente conclusión *“No es posible pronunciarse sobre la idoneidad de la valoración por daños personales presentada por el reclamante”* porque *no se adjunta la valoración de los daños personales del reclamante con la documentación remitida; siendo este el extremo sobre el que debe versar el informe técnico sanitario según se pide expresamente en la comunicación interior donde se solicita la emisión de dicho informe”*.

OCTAVO.- El 23 de junio de 2020 tuvo entrada un escrito del representante de la interesada solicitando el impulso del expediente

NOVENO.- El 25 de junio de 2020 se solicitó la emisión del informe técnico del Parque de Maquinaria.

DÉCIMO.- Con escrito de 25 de junio de 2020 se requirió al representante de la interesada para que aportara la documentación médica referente a la valoración de los daños personales de la señora Y. La comunicación fue notificada electrónicamente el siguiente día 29. Al requerimiento respondió presentando un escrito el 9 de julio de 2020 al que acompañaba tres informes médicos y las facturas de los gastos de esa naturaleza en que había incurrido.

UNDÉCIMO.- El informe del Parque de Maquinaria fue remitido el 15 de julio de 2020. Le asignaba un valor venal al vehículo de 1.130 € y consideraba que los daños alegados se correspondían con lo declarado en el accidente estando ajustados a los precios de mercado.

DUODÉCIMO.- Con escrito de 16 de julio de 2020 se solicitó la emisión del informe complementario de la Inspección Médica, acompañando la documentación recibida. La petición fue atendida mediante comunicación interior de 28 de julio de 2020 con la que se daba traslado de dicho informe. En su conclusión se dice que a pesar de no haberse adjuntado un informe de valoración del daño corporal ajustado a las reglas del sistema de valoración se podía concluir que no podrían baremarse como puntos de secuelas los traumatismos menores de columna cervical que se diagnostican con base en la manifestación del lesionado sobre la existencia de dolor y que no son susceptibles de verificación mediante pruebas médicas complementarias, a tenor de lo establecido en el artículo 135 de la Ley 35/2015. Junto con ello se concluye que, a falta de documento que expresamente lo señale, en el caso examinado las lesiones temporales valorables como posible perjuicio personal básico podían deducirse indirectamente de forma aproximada atendiendo a lo que se expone en la reclamación cuando se matiza que fueron realizadas 20 sesiones de fisioterapia que podrían corresponder, a su vez, con una pauta de cinco sesiones semanales, es decir, un periodo superior a cuatro semanas desde su prescripción, lo que equivaldría a un periodo aproximado entre 28 y 32 días *"Estando dicho periodo de 32 días de perjuicio personal básico, comprendido a su vez entre el tiempo óptimo que se establece como estándar por el INSS (=20 días) y el periodo que se establece como mediana en la bibliografía médica citada (=31-32 días).*

DECIMOTERCERO.- Con escrito de 1 de septiembre de 2020 se ordenó la apertura del trámite de audiencia, notificándolo al representante de la interesada el siguiente día 3. La interesada presentó un escrito ese mismo día requiriendo la remisión de las diligencias de la Guardia Civil, el informe de la Dirección General de Carreteras, el informe del Parque de Maquinaria y el informe inicial y complementario de la Inspección Médica. La documentación fue remitida con escrito de 21 de septiembre de 2020, y recibida el siguiente día 22.

DECIMOCUARTO.- El día 23 de septiembre tuvo entrada en el registro un escrito por el que la interesada formulaba alegaciones en el sentido de que el informe de la Guardia Civil y del Parque de Maquinaria confirmaban la existencia de una mancha de aceite que estaba en el origen del accidente. La hora del aviso (12:20 horas) y la de realización de la limpieza (12:30 horas) reflejadas en el informe del Servicio de Conservación, quedaban en entredicho a la vista del atestado de la Guardia Civil *"[...] que asistió al accidente – que – lo señala a las 12:40 horas, lo que demuestra que cuando se produjo YA TENÍAN LOS SERVICIOS DE MANTENIMIENTO CONOCIMIENTO DEL PELIGRO DE LA EXISTENCIA DE ACEITE EN LA CALZADA, existiendo por tanto un lapsus (sic) de tiempo de veinte minutos (20') entre la comunicación del estado de la calzada hasta el inicio de la realización de las operaciones de limpieza".* Muestra su disconformidad con el informe de la Inspección Médica en cuanto a la necesidad de aportar un informe de valoración del daño corporal, discrepa sobre la posibilidad de apreciar la existencia de secuelas a la vista de la documentación aportada y en cuanto a las lesiones considera que ha de atenderse a la apreciación directa del médico que la trató obviando medias ponderadas en procesos similares.

DECIMOQUINTO.- El Instructor del procedimiento elevó propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no quedar acreditado el cumplimiento de los requisitos legalmente exigibles para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, concretamente la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y los daños causados.

DECIMOSEXTO.- En la fecha y por el órgano designado en el encabezamiento del presente se solicitó el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, remitiendo una copia del expediente y 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 dado que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en los artículos 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de

las Administraciones Públicas (LPACAP), y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

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

I. La interesada está legitimada para reclamar ante la Administración al haber sufrido en su persona y bienes los daños pretendidamente causados por el funcionamiento del servicio público.

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, como se ha acreditado en el procedimiento.

II. La reclamación se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPACAP como se deduce de la lectura del expediente administrativo. Así, se tiene constancia de que el accidente se produjo el 31 de diciembre de 2018 y que la reclamación se interpuso el 4 de septiembre de 2019, dentro del plazo legalmente establecido al efecto y de forma temporánea, por tanto.

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 debe llamarse la atención por el excesivo tiempo invertido en su tramitación.

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

I. De acuerdo con lo previsto en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (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.
- Inexistencia 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 aquella 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, vigente a la fecha de producción del siniestro).

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 aquella 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 aquella 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.- Sobre el fondo del asunto.

La desestimación de la reclamación procede por las razones que seguidamente se desarrollan.

I. El establecimiento y mantenimiento del dominio público viario constituye un servicio público a los efectos previstos en el artículo 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). De esa caracterización se desprende la obligación que corresponde a la Administración Pública de mantener libres y expeditas las vías públicas, y la de procurar su mantenimiento y conservación. Así pues, 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 artículo 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.

II. La imputación del daño en el caso presente se contrae a una actitud omisiva de la Administración, que no cumple con su deber de vigilancia e inspección de las condiciones de la calzada. En estos supuestos, el estándar de cumplimiento del servicio viene fijado por las circunstancias de cada caso, teniendo la Administración la carga de acreditar en qué medida, fecha y frecuencia se realizó en la zona una actuación de vigilancia para, a partir de tales datos, ponerlos en relación con las circunstancias del caso y extraer la correspondiente conclusión sobre el razonable cumplimiento o no de los estándares establecidos para el servicio respecto del caso de que se trate, considerando que no es exigible a la Administración un funcionamiento del servicio de vigilancia de carreteras tan intenso que evite en todo caso que las vías públicas estén siempre libres y expeditas de obstáculos, o que los servicios competentes deban acudir con absoluta inmediatez a cualquier tramo de estas vías para señalar la existencia de tales obstáculos o peligros para la circulación, por evidentes razones de limitación de medios y porque se desvirtuaría la naturaleza del instituto de la responsabilidad patrimonial, que no puede convertir a la Administración en una aseguradora universal de los riesgos inherentes a la utilización de los bienes públicos, que en ciertos casos sus usuarios tienen el deber jurídico de soportar, sin perjuicio de la responsabilidad de terceros, en su caso.

III. El atestado de la Guardia Civil viene a confirmar la versión de la interesada según la cual había una mancha de aceite en la carretera, hecho también admitido por la Dirección General de Carreteras. Ahora bien, hasta ahí llegan las coincidencias puesto que el tramo en el que se produjo la salida de la vía no presenta ninguna curva como indica la reclamante en su solicitud, tal como demuestra la Dirección General de Carreteras en cuyo informe figura un plano de la situación, plano que también confirma que se trataba de un tramo recto, y que, según el atestado de la Guardia Civil, contaba con buena visibilidad, no tratándose de intersección o nudo, gozando de buena visibilidad en el momento del accidente.

Además de lo dicho hay que tener en cuenta que en el horario de producción de los hechos también hay divergencias entre el señalado por la Administración y lo sostenido por la reclamante en su escrito inicial y en las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia. Ella resalta que, entre el aviso recibido en el CECOP, 12:20 horas, y la hora del accidente indicada en el atestado de la Guardia Civil, 12:40 horas, transcurrieron 20 minutos

en los que la Administración era conocedora de la existencia de la mancha. Sin embargo, la Administración sitúa en las 12,30 horas la actuación de los servicios de limpieza, es decir, 10 minutos antes de la hora indicada de producción del accidente. El dato reflejado en el atestado de la Guardia Civil lo tuvo que ser por referencia de un tercero o de la propia interesada dado que la fuerza actuante no estuvo presente en el momento del accidente del que tuvo conocimiento por el aviso recibido a las 12:45 horas según consta en el propio atestado. En cualquier caso, la actuación del Servicio de Conservación no ha sido negada por la interesada lo que confirma su asistencia al lugar de los hechos y en un lapso de tiempo breve para eliminar la mancha como factor desencadenante de otros accidentes.

Como dijimos en nuestro Dictamen 33/2013, *"Como señalamos en nuestro Dictamen 229/2012, es necesario recordar, como hemos dicho, entre otros, en el Dictamen 276/2011, de 21 de diciembre, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 3 de diciembre de 2002, dictada en unificación de doctrina, en la que expresa que «corresponde a la Administración titular del servicio la prueba sobre la incidencia, como causa eficiente, de la acción de terceros, y salvo en el supuesto de hecho notorio le corresponde también a la Administración acreditar aquellas circunstancias de hecho que definen el standard de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para reparar los efectos dañosos producidos por los mismos, sin que conste siquiera que la función de mantenimiento de la carretera se haya realizado, en la zona en que se produjo el accidente, en la forma habitual y correcta, prueba cuya carga no puede trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le correspondía acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido».*

También indicábamos en el Dictamen 276/2011 que el Consejo de Estado ha entendido que dicha prueba se había desplegado cuando quedaba acreditado en el expediente que los servicios de mantenimiento de la carretera habían llevado a cabo su labor de vigilancia en un tiempo próximo al que ocurrió el accidente (entre otros, Dictámenes 978/2007 y 991/2008). Sin embargo, dicho Órgano Consultivo señala que cuando no se haya acreditado la realización de recorridos de vigilancia (Dictámenes 3087/2004 y 968/2006, entre otros), ha de entenderse que la Administración ha incumplido con su obligación de vigilancia de la vía pública.

Asimismo, dicho Dictamen 276/2011 acogía lo expresado en el Dictamen 70/2005, también de este Consejo Jurídico, en el sentido de que *"«... la actividad probatoria desplegada por la Administración regional no consigue acreditar que el derramamiento de la sustancia deslizante se produzca de forma inmediatamente anterior al percance sufrido por el reclamante, pues su único apoyo lo constituye el informe de la Guardia Civil que concluye en la probable intervención del tercero, pero sin efectuar consideración cronológica alguna acerca del momento en que pudo producirse el evento. Es cierto que esa inmediatez de la aparición del obstáculo es posible acreditarla, por la vía de las presunciones, en supuestos tales como la caída de objetos o líquidos de vehículos a la vía pública (paradigmáticamente, manchas de aceite que, por su naturaleza, deben ser recientes para poder provocar accidentes) o la invasión de la calzada por animales (ante la práctica imposibilidad de vallar las vías públicas). Éstos son precisamente los supuestos en que tanto el Consejo de Estado como la jurisprudencia vienen reconociendo la ausencia de nexo causal entre el servicio público y el daño, como casos excepcionales ante la regla general de responsabilidad»"*

En el caso examinado, además de que la indemnización solicitada excede de los gastos realmente acreditados pues se ha sumado la cifra del presupuesto de reparación del vehículo y no la de la factura finalmente emitida por tal motivo, ha quedado acreditada la intervención de los servicios de conservación de carreteras en un lapso de tiempo (entre 10 y 20 minutos) que debe estimarse razonable para entender cumplido el deber que pesa sobre la Administración de mantener expeditas las vías de circulación, por lo que no se aprecia la relación de causalidad entre el funcionamiento de dicho servicio y los daños por los 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 al no concurrir los requisitos necesarios para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

No obstante, V.E. resolverá.

