



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **131/2022**

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 10 de febrero de 2022 (COMINTER 36004 2022 02 10-09 58), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D. Y, por daños sufridos en un vehículo de su propiedad (exp. 2022_043), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 30 de septiembre de 2019 tiene entrada en el registro de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) un escrito presentado por un letrado en nombre y representación de don Y, asegurado de la compañía “--” solicitando que fuera indemnizado en la cantidad de 230,26 euros por los daños que sufrió el vehículo de su propiedad, matrícula --, a consecuencia del accidente ocurrido el 12 de julio anterior en la carretera RM-A30, de Cañada de la Leña a El Cantón, en Abanilla, por la existencia de unas piedras que no pudo evitar provocando el pinchazo de una de sus ruedas. A su reclamación acompaña ficha, informe de peritación y valoración en 230,26 euros de la empresa “--” informe de la Policía Local de Abanilla de 12 de julio de 2019. La existencia de las piedras 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.

SEGUNDO.- Notificada el 23 de octubre de 2019 al representante del interesado la necesidad de adjuntar determinada documentación para continuar con la tramitación del expediente, así lo hizo mediante escrito registrado el día 7 de noviembre siguiente. Acompañó el poder de representación con el que actuaba, copia del DNI y del permiso de conducir del interesado, del permiso de circulación y de la ficha técnica del vehículo, factura proforma de la reparación expedida por “--” con un importe de 230,26 euros, y certificado de la titularidad de la cuenta bancaria a la que hacer efectiva, en su caso, la transferencia. En el escrito se afirmaba que la compañía aseguradora no había efectuado ningún pago al interesado y que no existía ninguna otra reclamación presentada por la misma causa.

TERCERO.- Mediante comunicación interior 15 de abril de 2021 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 al Servicio de Conservación de Carreteras para que se evacuara su informe.

CUARTO.- Mediante comunicación interior de 20 de abril de 2021 la Dirección General de Carreteras remitió su

informe. En él se reconoce la titularidad de la CARM de la carretera RM-A30; que no se tenía constancia directa del accidente y no existía parte de emergencia sobre el mismo; que no se tenía conocimiento de otros accidentes en el mismo punto; que se observaba una actuación inadecuada del conductor que no adecuó la conducción al estado de la vía en la que existían varios baches perfectamente visibles y en la que la velocidad estaba limitada a 50 Km/h, por lo que podía haber evitado el impacto, y reconocía que el firme se encontraba en mal estado y estaba siendo objeto de labores de conservación consistentes en la siega de los márgenes, lo que se había señalizado convenientemente.

QUINTO.- El informe del Parque de Maquinaria fue remitido el 5 de mayo de 2021. Le asignaba un valor venal al vehículo de 3.159 € y consideraba que los daños alegados se correspondían con lo declarado en el accidente estando ajustados a los precios de mercado.

SEXTO.- Con escrito de 11 de mayo de 2021 se ordenó la apertura del trámite de audiencia, notificándolo electrónicamente al representante del interesado ese mismo día. No consta la presentación de alegaciones.

SÉPTIMO.- 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.

OCTAVO.- 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. El interesado está legitimado para reclamar ante la Administración al haber sufrido en su vehículo 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 12 de julio de 2019 y que la reclamación se interpuso el 30 de septiembre siguiente, dentro del plazo legalmente establecido al efecto y por tanto de forma temporánea.

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 debido a la paralización no justificada ni explicada que sufrió entre el día 7 de noviembre de 2019, fecha en la que el interesado cumplió la solicitud de subsanación que se le había dirigido, y el siguiente acto de instrucción, el 15 de abril de 2021.

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 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, 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 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.- 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 cu alquier tramo de estas vías para señalizar 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 informe de la Policía Local de Abanilla, evacuado a la vista de las declaraciones del conductor del vehículo, acredita la existencia de labores de conservación de la carretera en el momento de ocurrir el accidente. Concretamente alude a obras ejecutadas por la Consejería de Fomento e Infraestructuras de “[...] mejora de la visibilidad, drenaje, limpieza y segado de las orillas colindantes a esta carretera”, y que “[...] el agente puede observar a dos operarios de estas obras portando dos máquinas desbrozadoras, unos cuantos metros más adelante”. Él mismo realizó un reportaje fotográfico en el que incluye una cuyo pie de foto es el siguiente

"Fotografía 2. Vista de la Ctra. RM-A30 Cañada de la Leña- El Cantón. Limpieza de desbroce de cunetas en ambos lados. Señalización provisional en la calzada, de obras". De este modo queda probada la actuación del Servicio de Conservación en el mismo momento del accidente y que las obras estaban debidamente señalizadas, lo que induce a pensar en una conducción inadecuada al estado de la vía por parte del conductor del vehículo, tal como sostiene el informe de la Dirección General de Carreteras.

El artículo 45, del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, establece: *"Todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación, y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a ellas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (artículo 19.1 del texto articulado)".* Si, además de la señalización de obras existente, la limitación de la velocidad a 50 Km/h, y como reconoce la Dirección General de Carreteras, el estado del firme en ese tramo no era bueno, la conductora debió actuar con una diligencia mayor de la que circunstancias normales exigirían, por lo que, ante la presencia de piedras, hubiera podido detener el vehículo si hubiera sido necesario y evitarlas. Al no hacerlo, es a ella a la que cabe imputar la causa de los daños sobrevenidos al vehículo, rompiendo el nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio de carreteras y dichos daños.

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.