



Dictamen nº 156/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 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 20 de mayo de 2022 (COMINTER 145601 2022 05 20 09_08), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, por los daños sufridos en un vehículo de su propiedad debidos a accidente en carretera (exp. 2022_167), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 14 de enero de 2020 tuvo entrada en el Registro Virtual de Entidades Locales (ORVE) una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D.^a X, mediante la que solicitaba indemnización de los daños sufridos el 23 de octubre de 2019, en su vehículo SEAT IBIZA, con matrícula --, en la carretera RM-514, sentido Abarán, como consecuencia de colisionar con una roca existente en el carril derecho de la calzada por la que circulaba. Solicitaba una indemnización por importe de 242,85 euros, en concepto de los daños materiales sufridos en su vehículo.

Consideraba que los daños se habían ocasionado como consecuencia del defectuoso funcionamiento de los servicios públicos que debían velar por el buen estado de conservación de las carreteras. Adjuntaba copia de su D.N.I., permiso de circulación del vehículo, presupuesto de la reparación y atestado de la Policía Local de Blanca.

SEGUNDO.- El 20 de enero de 2020, el Jefe de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería dirigió un escrito a la interesada comunicándole la recepción de la reclamación, el inicio de la tramitación del procedimiento y las normas por la que se regiría advirtiéndole de la suspensión del mismo en tanto no se produjera la aportación de la documentación que solicitaba. La notificación se produjo el día 24 de enero siguiente.

TERCERO.- El día 20 de enero de 2020, el instructor del procedimiento remitió un escrito a la Comandancia de la Guardia civil de Murcia solicitando la remisión de las diligencias instruidas a raíz del accidente.

CUARTO.- El 21 de enero de 2020 se dirigió al Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras en solicitud de su informe técnico sobre los extremos que se indicaba, entre ellos, la titularidad de la carretera, y en caso de pertenecer a ella, distintos aspectos relativos al accidente y los daños denunciados.

QUINTO.- En contestación a la petición de las diligencias instruidas, el 23 de enero de 2020 se recibió un escrito del comandante jefe del Subsector de Tráfico de la Guardia civil de Murcia indicando que no se tenía constancia de instrucción de tales diligencias.

SEXTO.- En respuesta a la petición de mejora de su solicitud, la interesada presentó un nuevo escrito el día 4 de

febrero de 2020 adjuntando una copia de su D.N.I. y fotografías del lugar del accidente, ya remitidas con la reclamación inicial, pidiendo ampliación del plazo para remitir la restante que se le había reclamado.

SÉPTIMO.- Mediante comunicación de 7 de febrero de 2020 se remitió el informe del Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras al Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería. El informe reconocía la titularidad autonómica de la carretera RM-514. Informaba de que se tenía conocimiento de la ocurrencia del accidente por la documentación de emergencias del día 23 de octubre de 2019, a raíz del aviso al CECOP a las 14,45 horas, interviniendo posteriormente el equipo de conservación en la limpieza de la calzada. Afirmaba que en la carretera existían señales de peligro de desprendimientos por estar la carretera a media ladera y que, una vez se tuvo conocimiento de la presencia de la piedra, se procedió a su retirada. Al no precisar la reclamación el punto kilométrico exacto en el que ocurrió el accidente, se estimaba que podía haber ocurrido en el pk 4+250, en el que había un límite de velocidad de 50 km/h.

OCTAVO.- La interesada presentó un nuevo escrito el 30 de septiembre de 2020 adjuntando una copia de la póliza de seguro del vehículo, copia del recibo del pago de la prima de la anualidad, fotocopia compulsada de la tarjeta de la Inspección Técnica del Vehículo (ITV), y de su carnet de conducir.

NOVENO.- Requerido el Parque de Maquinaria para que emitiera un informe sobre la reclamación así lo hizo remitiéndolo con la comunicación interior del día 5 de mayo de 2021. En él se admitía la correspondencia entre el importe del presupuesto de la reparación con los daños por los que se reclamaba y se fijaba como valor venal del vehículo 1.150 euros y se ponía de manifiesto que la inspección de la ITV estaba caducada.

DÉCIMO.- Acordada la apertura del trámite de audiencia el 18 de mayo de 2021, se notificó a la interesada al día siguiente. No consta la formulación de alegaciones.

UNDÉCIMO.- El instructor del procedimiento formuló su propuesta de resolución el día 19 de mayo de 2022, considerando que debía ser desestimada la reclamación al no haberse acreditado la relación de causalidad entre el hecho acaecido con el defectuoso funcionamiento del servicio de público de carreteras.

DECIMOPRIMERO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente, se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su 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. La reclamante está legitimada 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.

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. Son requisitos exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración la efectividad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; que el daño o lesión sufrido por los reclamantes sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal; la ausencia de fuerza mayor; y, finalmente, que los reclamantes no tengan el deber jurídico de soportar el daño. Tales exigencias están contenidas en el artículo 32 de la LRJSP y, además, han sido precisadas por constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y reiterada doctrina de este Consejo Jurídico y resto de Órganos Consultivos.

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, 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 de los servicios de conservación y vigilancia dependientes de la Administración Regional que no actuaron diligentemente al no haber retirado la piedra 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 median o se interfieren 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).

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 carretera regional y los daños producidos a causa del mismo, es esencial destacar que los órganos informantes aluden a que en el origen del accidente debe situarse en la existencia de una piedra en mitad de la calzada, tal como asegura la interesada en su solicitud, y no queda acreditado el tiempo que transcurrió desde la caída de la piedra hasta el impacto, factor éste que sería determinante para apreciar la falta o no de diligencia por los servicios de conservación, aunque sí consta que fue retirada en cuanto tuvieron conocimiento del accidente. Lo que sí se acredita es que por la especial orografía del lugar en que discurre la carretera hay señales de peligro de desprendimientos que advierten de tal peligro a los conductores, con lo que se facilita el cumplimiento que pesa sobre ellos de adecuar su conducta a las circunstancias de la vía según lo dispuesto en el artículo 54 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, recayendo sobre ella un deber de diligencia que no puede ignorarse. Surge pues la duda de si puede reconocerse como causa de los daños la actuación del Servicio de Conservación infringiendo el estándar exigible.

Pero es que, a esa duda se sobrepone una certeza que viene a romper el nexo causal entre el funcionamiento de la Administración y los daños causados. Se acredita en el expediente la infracción por parte de la titular y conductora del vehículo de la prohibición de circular si no disponía de la inspección técnica del vehículo en vigor, tal como se desprende de lo establecido en el artículo 4 del Real Decreto 920/2017, de 23 de octubre, por el que se regula la inspección técnica de vehículos, según el cual, para poder circular por las vías públicas, éstos deberán someterse a inspección técnica en una estación ITV en los casos y con la periodicidad, requisitos y excepciones que se establecen en el mismo. La última que había superado el vehículo caducó el 12 de septiembre de 2019 y el accidente ocurrió el 23 de octubre de ese mismo año. Esa condición impedía la legal circulación del vehículo sin la renovación de dicha inspección por lo que fue su propia conducta la que estuvo en la base del evento dañoso, rompiendo el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de carreteras 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 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 las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.