



Dictamen nº 263/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 31 de octubre 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 3 de junio de 2022 (COMINTER 164725 2022 0603-10\_02), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de --, y D.<sup>a</sup> Y, por daños sufridos en un vehículo de su propiedad (exp. 2022\_188), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El 9 de marzo de 2020 tuvo entrada en el registro un escrito presentado por un abogado en nombre de "--" ("la compañía", en adelante), con el que se formulaba una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos por la furgoneta OPEL, matrícula --, el 26 de diciembre de 2019, estando asegurada con la compañía mediante póliza de seguro número 044799091.

Junto con ese formulario se presentaba un escrito firmado únicamente por D.<sup>a</sup> Y, actuando en su nombre y, pretendidamente también por la compañía, asistidos ambos por el mismo abogado antes mencionado, en el que se hacía un relato pormenorizado de los hechos, razones y súplica por la que se reclamaba.

Según consta en el formulario y en el escrito, la furgoneta, propiedad de la señora Y, iba conducida por D. Z, circulando por la carretera RM300, pk 0, intersección-rotonda con RM-303, cuando el día 26 de diciembre de 2019 recibió el impacto de dos piedras en el cristal lateral trasero izquierdo, piedras que habían salido despedidas a consecuencia de los trabajos que realizaba una máquina corta-césped empleada por la brigada de carreteras de la Dirección General de Carreteras de la Consejería de Fomento de la CARM. Peritado el vehículo por "--" el 31 de diciembre de 2019, resultó una valoración económica de 363,47 €. La reparación del vehículo fue efectuada por "--" con un importe de 318,47 €, cantidad abonada por la compañía al taller de reparación. La señora Y hizo frente a un coste de 45 € por los conceptos de lunas y cristales no cubiertos por la garantía de la póliza suscrita con la compañía.

A la reclamación se acompañaba:

- La escritura de poder a favor del abogado, otorgada por la compañía de seguros.
- Permiso de circulación del vehículo
- Póliza de seguro
- Nota facilitada por la brigada de carreteras.
- Informe de peritación y fotografías
- Factura del taller "--", de 318,47 €
- Factura de "--" por importe de 45 €.

Se reclamaba el abono de 363,47 €, de los que 318,47 € lo eran para la compañía y 45 € para la señora Y. Por otrosí se solicitaba la apertura del periodo de prueba para la que se proponía el interrogatorio de la señora Y, la testificales del conductor del vehículo y de los representantes legales de la empresa de peritación y las dos que habían procedido a las reparaciones. Igualmente se proponía como prueba documental toda la aportada con la reclamación y cualquier otro medio probatorio que se estimara pertinente, así como que se solicitara el informe del Servicio cuyo funcionamiento había ocasionado presuntamente los daños, designando como representante al abogado que constaba en la escritura de poder.

**SEGUNDO.-** Con escrito de 12 de mayo de 2020 se comunicó al abogado y a la señora Y la admisión de la reclamación y se les requirió para que completaran la documentación necesaria para su tramitación: DNI de los firmantes de los escritos y NIF o CIF de la persona a cuyo favor hubiera de reconocerse la indemnización, en su caso; declaración suscrita por la interesada de no haber percibido indemnización por compañía de seguros u otra entidad por el mismo suceso; indicación de si existía o no otra reclamación por los mismos hechos; certificaciones de la entidad bancaria acreditativa de la titularidad de la cuenta corriente a la que transferir el importe, y fotocopia compulsada del permiso de circulación, de la tarjeta de inspección técnica del vehículo y del carnet de conducir del conductor.

Con esa misma fecha se dirigió escrito a la Comandancia de la Guardia Civil de Murcia para que remitiera copia de las diligencias instruidas a consecuencia del accidente.

**TERCERO.-** El 21 de mayo de 2020 el instructor solicitó la evacuación del informe de la Subdirección General de Carreteras, a cuyo efecto remitió copia de la reclamación.

**CUARTO.-** El 26 de mayo de 2020 se recibió en el registro la contestación del Subsector de Tráfico de la Guardia civil de Murcia remitiendo un oficio en el que daba cuenta de la inexistencia de constancia de que se hubieran instruido diligencias con motivo del supuesto siniestro ocurrido el 26 de diciembre de 2019.

**QUINTO.-** El representante de la compañía presentó un escrito en el registro el día 9 de junio de 2020 al que acompañaba la documentación requerida para subsanación de la reclamación inicial.

**SEXTO.-** El 6 de julio de 2020 se solicitó el informe del Parque de Maquinaria de la Consejería de Fomento, que fue recibido por comunicación interior de 24 de julio siguiente. En él se reconocía un valor venal del vehículo de 2.460 € y se consideraban acordes los daños por los que se reclamaba con lo declarado en el escrito inicial, así como ajustado a la reparación realizada.

**SÉPTIMO.-** Con escrito del abogado registrado el día 30 de diciembre de 2020 se solicitó el impulso del procedimiento.

**OCTAVO.-** Ante el silencio de la Subdirección General de Carreteras, con escrito de 9 de noviembre de 2021 se volvió a requerir la evacuación de su informe.

**NOVENO.-** El 16 de noviembre de 2021 se recibió el informe de la Subdirección General de Carreteras, reconociendo la titularidad autonómica de la carretera RM-303 y que se tenía constancia directa del accidente pues ocurrió estando allí la brigada de conservación; que se trataba de un caso fortuito porque alguna vez, debido a la ejecución de los trabajos de siega, podía ser que alguna piedrecita fuera expulsada y golpear a algún vehículo, como había ocurrido en ese caso, admitiendo la responsabilidad de la administración por los daños acaecidos.

**DÉCIMO.-** Mediante oficio de 18 de noviembre de 2021 se acordó la apertura del trámite de audiencia, notificándolo electrónicamente al abogado el día siguiente. No consta la presentación de alegaciones.

**UNDÉCIMO.-** El día 1 de junio de 2022 se elevó propuesta de resolución estimatoria de la reclamación por concurrir los requisitos legalmente exigibles para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial de la administración. A la propuesta se acompañó el 3 de junio de 2022 el documento contable ADOP número 36359, con un importe de 318,47 € a favor de la compañía y 45 € a favor de la señora Y.

**DUODÉCIMO.-** En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente, se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando copia del expediente y del extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico, y 81.2 LPACAP, y con dicho carácter preceptivo se ha recabado y se emite este Dictamen.

## **SEGUNDA**

- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La legitimación activa, cuando de daños a las cosas se trata, corresponde de forma primaria a su propietario, en la medida en que dicho perjuicio incide negativamente en su patrimonio, disminuyendo su valor. De ahí que quepa reconocer legitimación activa al propietario del vehículo por los daños que realmente ha sufrido. En el supuesto sometido a consulta, en el que consta que el vehículo accidentado estaba asegurado con una póliza que cubría los daños propios por alguna de las partes dañadas, de cuantía inferior a la del perjuicio realmente sufrido, cabe reconocer legitimación activa a la titular del vehículo hasta el importe no cubierto.

Para la reclamación por el resto de los daños que excedan de tal cuantía, la legitimación activa corresponde a la compañía aseguradora, puesto que ha quedado acreditado que satisfizo la cantidad correspondiente a su reparación, lo que la habilita para ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, como establece el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro.

II. La reclamación se ha presentado dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, toda vez que el siniestro se produce el 26 de diciembre de 2019 y la acción se ejercita el 9 de marzo de 2020.

III. Se ha seguido el procedimiento previsto en la LPACAP para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, sin que se observen carencias esenciales, obrando en el expediente el informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño y el trámite de audiencia a los interesados. No obstante, debe llamarse la atención por la excesiva dilación en la tramitación de este procedimiento motivado por el retraso en la evacuación del informe de la Subdirección General de Carreteras (casi 18 meses) a lo que se une el retraso en la formulación de la propuesta de resolución una vez cumplido el plazo concedido para la sustanciación del trámite de audiencia (más de 6 meses), retraso de difícil comprensión a la vista de la fundamentación del carácter estimatorio de la misma.

IV.- Crea confusión la forma de presentación de la reclamación en dos escritos independientes, un formulario registrado por el abogado en representación de la compañía, y un escrito firmado únicamente por la señora Y, aunque dice en él que lo hace representada por el mismo abogado. Lo cierto es que el poder que se acompaña acredita la representación del abogado respecto de la compañía, pero no de la interesada, que, como decimos, compareció personalmente. Esto debió tenerse en cuenta durante la tramitación del procedimiento en el sentido de que debió intentarse practicar las notificaciones a esta última de manera directa, no a través del abogado. Sin embargo, a pesar de dicha deficiencia ha quedado acreditado el conocimiento de la señora Y de tales actos por sus actuaciones posteriores, por lo que ninguna objeción puede impedir el dictado de la resolución final.

**TERCERA.- Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en accidentes de tráfico. Nexos causal y antijuridicidad: existencia.**

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

De acuerdo con lo establecido en este último precepto, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de 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 normal o anormal de los servicios públicos.

Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en este bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La antijuridicidad se entiende de manera objetiva, en el sentido de que no exista causa de justificación legalmente prevista que imponga el referido deber de tolerancia.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración Pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

Ahora bien, al igual que ha sucedido con ocasión de Dictámenes emitidos con anterioridad en supuestos similares al que aquí se trata, el Consejo Jurídico ha destacado que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 8 de abril de 2003, entre otras).

No resulta necesario hacer especial hincapié en la idea de que, pese a que el tenor literal del citado artículo 32 LRJSP, alude exclusivamente al funcionamiento de los servicios públicos, la doctrina y la jurisprudencia vienen admitiendo que a tal supuesto debe añadirse el de las lesiones causadas por el no funcionamiento de los servicios públicos, esto es, por omisión administrativa, cuando el dañado tuviera el derecho a que la Administración hubiese actuado de manera positiva para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que aquélla puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro la obligación que le corresponde de mantener libres y expeditas las vías públicas, y la de procurar su mantenimiento y conservación. En ese sentido, 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 precepto 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.

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, como exige el 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.

En consecuencia, 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.

II. En el supuesto sometido a consulta los reclamantes sitúan la causa generadora de los daños en una omisión, por cuanto consideran que la brigada de la Dirección General de Carreteras no actuó diligentemente para impedir el lanzamiento de piedras como consecuencia de sus labores de mantenimiento de la carretera al utilizar un cortacésped, no quedando garantizada la seguridad en la circulación.

Conviene aquí recordar la doctrina del Consejo de Estado contenida 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 (así, por todos, el Dictamen 546/2020, en relación con los daños causados como consecuencia de un socavón en la calzada de una autovía). 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. 1201/2011 del Consejo de Estado y 121/2005 de este Consejo Jurídico).

En el caso que ahora se somete a consideración de este Órgano Consultivo, una apreciación conjunta de los datos que arroja el expediente administrativo lleva a concluir que existe una relación de causalidad entre el servicio público de conservación de carreteras y los daños causados por el siniestro. En efecto, la nota de la brigada de carreteras expresamente reconoce que la rotura se produjo por el impacto de dos piedras que saltaron por el uso de un corta-césped. Igualmente, el informe de la Subdirección General de Carreteras admite que *“En este caso la responsabilidad cae sobre la administración, aunque sea por un hecho fortuito. Pues a pesar de que la maquinaria lleva una falda metálica protectora para evitar que esto pase, en alguna ocasión sucede”*.

Todo lo anterior debe llevar a la conclusión de que el siniestro y los daños ocasionados son imputables al funcionamiento de los servicios públicos.

#### **CUARTA.- Quantum indemnizatorio.**

Admitida la efectividad de la lesión y su conexión causal con el servicio público de conservación de carreteras, procede, como señala el artículo 91.2 LPACAP, analizar la valoración del daño producido y la cuantía y el modo de la indemnización.

A tal efecto, se ha unido al expediente por la parte actora informe pericial de valoración de daños por importe de 363,47 euros, que es coincidente con la cantidad total resultado de la suma de las dos facturas igualmente aportadas junto a la reclamación, una a favor por importe de 318,47 € satisfechos por la compañía y otra por 45 euros pagados por la interesada.

La valoración total del daño ha sido considerada por el Parque de Maquinaria acorde con la forma de producirse el accidente y con la reparación efectuada, por lo que no se advierte obstáculo alguno en reconocer la cuantía de 363,47 euros como importe global de la indemnización que, conforme se detalla en la propuesta de resolución, habrá de repartirse entre asegurado (45 euros) y la compañía (318,47 euros) en atención al coste de reparación soportado por cada uno de ellos.

Estas cantidades habrán de ser objeto de la pertinente actualización conforme a lo establecido en el artículo 34.3 LRJSP, lo que obligará a reajustar el importe contabilizado mediante el documento contable ADOP que se adjuntó a la propuesta.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

### **CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación pues concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, en

particular la relación de causalidad que debe existir para ello entre el funcionamiento del servicio público viario y el daño alegado y el carácter antijurídico de este último.

**SEGUNDA.-** La cuantía de la indemnización y su reparto entre los interesados debe ajustarse a lo que se indica en la Consideración cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

