



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 282/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 de noviembre 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 13 de junio de 2022 (COMINTER 173298 2022 06 13-10_00), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X en representación de D. Y y -- por daños en vehículo (exp. 2022_191), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 25 de noviembre de 2020 un procurador de los Tribunales, actuando en nombre y representación de D. Y y de la compañía de seguros "--" formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional.

En ella expone que, en la madrugada del día 4 de diciembre de 2019, el Sr. Y circulaba conduciendo el vehículo de su propiedad, marca Volkswagen, modelo Golf Sport 2.0, matrícula --, por la carretera RM-332, cuando al llegar a la altura del pk. 25,200 impactó contra un árbol que se hallaba en la mitad de la vía, sufriendo daños su vehículo. Los hechos fueron denunciados ante la Guardia civil de Mazarrón. La reparación de los daños importó 1.658,14 €, y fue realizada por "--" según la factura que se acompañaba. El vehículo estaba asegurado con la compañía "--" que se hizo cargo del pago de 1.418,14 euros, asumiendo el pago del resto de la factura (240.00 €) el señor Y.

Seguidamente manifiesta que "[...] el resultado dañoso debe imputarse al funcionamiento del servicio de vigilancia y mantenimiento de la carretera en la que ocurrieron los hechos, permitiendo que un árbol cayera sobre la misma, situándose como un obstáculo sin señalizar y totalmente imprevisible para los usuarios de la vía".

Junto con la reclamación presentaba el recibo de pago del seguro correspondiente al período 2019-2020; copia de

la póliza de seguro N° 1-95-3654414; copia de la diligencia del atestado nº 209-006160-00003397; diversas fotografías del lugar de los hechos y del vehículo; informe pericial de daños; fotografías del permiso de circulación y de la tarjeta de inspección técnica del vehículo; copia de la factura serie 20, número 33, de 25 de enero de 2020, de "--" de 1.658,14 € de importe; copia de la transferencia bancaria a favor de los citados talleres por importe de 1.418,13 € ordenada por la compañía; y copia de los poderes otorgados a favor del procurador, tanto por la compañía como por el Sr. Y.

Por lo que se refiere a los medios de prueba de los que propone valerse propone:

- La documental aportada con la reclamación:
- Que se librase oficio al puesto de la Guardia civil de Mazarrón para que facilitase copia íntegra del atestado número 2019-006160-00003397
- Testifical del representante legal de "--" para el caso de que se impugnase la factura presentada
- Testifical pericial de D. Z, autor del informe pericial aportado.

En el atestado de la Guardia civil se refleja la comparecencia del denunciante a las 19,19 horas del 4 de diciembre de 2019 haciendo un relato similar al de la reclamación, concretando la hora del accidente entre las 0,40 y las 4,50 de ese mismo día, añadiendo que como se disponía a trasladar a su madre al Hospital Santa Lucía de Cartagena, paró, apartó el citado árbol, y como en principio los daños no eran de gravedad continuó su viaje ya que era más importante la salud de su madre. Posteriormente y previa comunicación a su seguro, llamó a las 16,41 horas al 112, emplazándolo éste a que interpusiera la denuncia ante la Guardia civil. Inserta en el atestado consta la diligencia de inspección ocular practicada a las 19,35 horas en la que consta que se advierten indicios de la comisión de los hechos hallándose señales de impacto en la aleta delantera izquierda, en la parte izquierda del paragolpes consistente en erosiones y arañazos y el lavafaros roto.

SEGUNDO.- El Jefe de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería consultante remite al interesado, el 27 de noviembre siguiente, una comunicación en la que le requiere para que subsane su solicitud aportando determinados documentos.

TERCERO.- El 1 de diciembre de 2020 se solicita a la Subdirección General de Carreteras que emita un informe acerca de lo que se expone en la reclamación.

CUARTO.- El procurador de los Tribunales presenta el 9 de diciembre un escrito con el que adjunta copia del DNI del Sr. Y, su declaración de no seguirse otra reclamación por los mismos hechos, justificante del pago por el Sr. Y de 240 € correspondientes a la factura del taller, certificados de la titularidad bancaria de las cuentas a las que hacer, en su caso, el abono de la indemnización, tarjeta de inspección técnica y permiso de circulación del vehículo.

QUINTO.- El 15 de diciembre de 2020 se solicita la emisión de un informe al Parque de Maquinaria de la Consejería que es enviado con comunicación interior del siguiente día 17. En él se asigna un valor venal al vehículo de 4.142 €, y se consideran ajustados a lo declarado los daños sufridos por el vehículo y conforme el valor de la reparación efectuada.

SEXTO.- El 20 de enero de 2021 se recibió el informe de la Subdirección General de Carreteras, reconociendo la titularidad autonómica de la carretera RM-332, afirmando que no se tenía constancia del accidente por lo que no se podía confirmar su realidad y certeza. Se niega la existencia de otros accidentes en el mismo lugar, y la relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras, se dice que no existía aviso ni de la Dirección General de Tráfico ni del teléfono 112, señalando que *"[...] en este tramo de carretera, en la zona de afección no existe arbolado y que en las fotos que presenta el interesado no se observa que sea un árbol caído sobre la carretera, sino ramas de un arbusto seco que habrá trasladado el viento a la calzada"*.

SÉPTIMO.- El 1 de diciembre de 2021 se concede audiencia al reclamante para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime procedentes. La notificación electrónica se produce al día siguiente.

OCTAVO.- Una persona autorizada por el procurador compareció en la sede del órgano instructor el día 7 de diciembre de 2021 y retiró una copia del expediente según consta en la diligencia extendida al efecto.

NOVENO.- El representante del interesado presenta el 15 de diciembre de 2021 un escrito de alegaciones en el que sostiene que de la prueba practicada se puede concluir la realidad del siniestro, la de los daños producidos y el importe de su reparación, existiendo nexo causal entre éste y los daños sufridos en el vehículo del reclamante debido a una omisión de sus deberes de vigilancia por parte del Servicio de Conservación. Por todo ello termina solicitando la estimación de la reclamación.

DÉCIMO.- Con fecha 7 de junio de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria por no concurrir los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración viaria, concretamente la relación de causalidad que debiera existir para ello entre el hecho acaecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

UNDÉCIMO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando 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 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 minorados en la cantidad que se estableció como franquicia entre las partes, cabe reconocer legitimación activa al 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 4 de diciembre de 2019 y la acción se ejercita el 25 de noviembre 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 formulación de la propuesta de resolución una vez recibido el escrito de alegaciones del trámite de audiencia (casi 6 meses).

TERCERA.- Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en accidentes de tráfico: Caracterización general.

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).

Precisamente, de acuerdo con lo que se establece en ese 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 lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese 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 la emisión 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).

Finalmente, no resulta necesario hacer especial hincapié en la idea de que, pese a que el tenor literal del citado artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, 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.

Resulta claro que este último supuesto encajaría la reclamación que se dictamina, cuya razón de ser se fundamenta en un actuar omisivo de los servicios de conservación de la autovía en la que se produjo el accidente.

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 corresponde a la Administración Pública 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.

Es doctrina reiterada y pacífica tanto de este Consejo Jurídico, como de otros órganos autonómicos y estatales integrantes de las respectivas Administraciones consultivas, que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Así el Consejo de Estado ha señalado repetidamente (entre otros, en sus Dictámenes números 102/1993 y 1.294/1994) que la Administración es responsable de las consecuencias dañosas derivadas de la falta de seguridad en las vías atribuible a sus elementos o circunstancias, tales como desprendimientos de piedras, deformidad o baches importantes en la calzada o existencia prolongada de gravilla.

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.

El Consejo de Estado pone de manifiesto en numerosos Dictámenes (entre otros, los núms. 968/2002 y 62/2003) que en las reclamaciones por responsabilidad patrimonial la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de

acuerdo con los viejos aforismos *“necesitas probando incumbit ei qui agit”* y *“onus probandi incumbit actori”* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. En el supuesto sometido a consulta puede aseverarse que el interesado ha aportado elementos de prueba suficientes en orden a dejar acreditada tanto la existencia de los daños sufridos como su causa, según se desprende del atestado de la Guardia Civil. Ahora bien, ello no implica, sin más, que pueda entenderse acreditada la concurrencia del necesario nexo causal.

Conviene aquí señalar, como hace el Consejo de Estado en numerosos Dictámenes (por todos, el núm. 3.569/2003), 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, de existencia de baches o deficiente señalización, es decir, cuando la falta de seguridad se puede trabar con los elementos o circunstancias intrínsecas de la calzada, la Administración suele ser responsable de las consecuencias dañosas que se deriven de tales extremos, como ya se ha expuesto.

En cambio, se viene negando normalmente dicha imputación cuando medien o interfieran 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, el Dictamen núm. 2.568/2000 del Consejo de Estado y el núm. 56/2012 de este Consejo Jurídico). Para un supuesto similar al que nos ocupa, el Consejo de Estado en su Dictamen núm. 992/2005 afirma lo siguiente:

En el supuesto objeto de Dictamen, la falta de diligencia en la actuación del servicio de conservación no ha quedado demostrada puesto que en ningún momento pudo detectarse la presencia de la rama caída en la calzada dado que no hubo aviso ni a él, ni a la Dirección General de Tráfico ni al teléfono 112. Además, como indica la Subdirección General de Carreteras el incidente se produjo en un tramo en el que no hay arbolado no pudiendo, en consecuencia, obedecer a una falta de mantenimiento del mismo, por lo que cabe presumir que la presencia de la rama se debió a su arrastre por acción del viento, del que no puede hacerse responsable a una omisión del deber de vigilancia a la Administración.

La imposibilidad de establecer un nexo de causalidad entre la obligación de conservación de la vía y la presencia de la rama en la calzada, llevan al Consejo Jurídico a compartir el criterio del órgano instructor, y a estimar que no puede apreciarse la concurrencia de los requisitos exigidos en el artículo 32 LRJSP para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial. Conclusión ésta que hace innecesario pronunciarse sobre los restantes extremos respecto de los que debería versar este Dictamen, es decir, valoración del daño, su cuantía y el modo de la indemnización.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no concurrir los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, en concreto el nexo causal que debiera existir para ello entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño alegado, cuyo carácter antijurídico tampoco se ha demostrado.

No obstante, V.E. resolverá.

