



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 34/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de febrero de 2023, 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 julio de 2022 (COMINTER número 215019), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, en representación de D. Y, por daños debidos a accidente en carretera (exp. 2022_244), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Con fecha 15 de septiembre de 2020, D. Y, en su propio nombre y en el de su hijo menor de edad Z, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por la que solicita indemnización por los daños sufridos como consecuencia de la caída ocurrida cuando circulaba en bicicleta por la vía interurbana RM-F12 de Balsicas (T-3319-1) a A-30, por variante de Roldán, el día 29 de julio de 2020, sobre las 10:30 horas, por la existencia de vertido de desechos orgánicos líquidos y sólidos

A dicha reclamación acompaña copia del atestado de la Guardia Civil, informe médico sobre las lesiones producidas, fotografías del lugar del accidente y de los daños producidos y valoración de daños materiales.

En cuanto a la valoración económica del daño, solicita una indemnización total de 2.167,51euros por los daños materiales sufridos.

SEGUNDO. - Solicitado el informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras, es emitido con fecha 28 de octubre de 2020 por la adjudicataria del contrato de operaciones de conservación de la carretera, señalando:

“A. Realidad y certeza del evento lesivo.

El vigilante de la carretera durante su recorrido ordinario por la RM-19, en el enlace de la salida 15, en la rotonda de la margen derecha, se encontró con la escena descrita en el atestado de la Guardia civil y procedió a la aplicación de la sepiolita para absorber el producto derramado en la calzada.

Según el citado atestado, los ciclistas deslizaron al trazar por encima de una mancha de desechos orgánicos sólidos y líquidos.

B. Existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero.

Se da por hecho la existencia de una fuerza mayor. Un camión debió provocar el vertido en la vía de productos orgánicos sólidos y líquidos poco antes de que llegaran los ciclistas a la zona.

C. Constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar y las medidas empleadas.

No existe constancia de otras caídas de ciclistas en la citada rotonda ni tampoco del vertido de productos a la calzada. Si bien es cierto que en la rotonda se encuentra el acceso a una depuradora donde se recogen diversos productos, por lo que es frecuente el paso por la misma de camiones cisterna y bañeras con diversos productos hacia la depuradora.

D. Presunta relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

No existe relación de causalidad. Es imposible estar en cada punto de la carretera en el momento que un vehículo produce un vertido. El vigilante en su recorrido ordinario y diario por las carreteras se encontró con el vertido antes de que se produjese llamada alguna advirtiéndolo del vertido. Y procedió a su limpieza.

El incidente se produjo a las 10:30 según el atestado y el vigilante estaba en el lugar en cuestión a las 11:10. Estando a las 11:40 el vertido resuelto.

E. Imputabilidad a la Administración y responsabilidad atribuible a otras Administraciones.

Entiendo que el único responsable del suceso es el camión que produjo el vertido y que desconocemos de quien se trató.

F. Actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha. Conservación de la vía por entidad distinta a la Administración.

La empresa de Conservación en relación al hecho en sí, lo único que ha realizado hasta la fecha, ha sido la aplicación de sepiolita en el momento en el que el vigilante en su recorrido ordinario y diario por la RM-19 se encontró con el vertido, momentos después de producirse la caída de los ciclistas al pavimento.

G. Indicar si la carretera se halla con señalización (limitación de velocidad, obras, peligro ... etc.) u otra consideración que estime pertinente significar.

En los momentos actuales la zona no se encuentra afectada de obras ni limitaciones que sean de reseñar. Se trata de una rotonda con sus señalizaciones propias. Con ninguna particularidad a reseñar.

H. Valoración de los daños alegados.

En la carretera no se han producido daños como tales, tal como se recoge en el atestado de la guardia civil. Tan solo ha sido preciso absorber el vertido con la sepiolita. En cuanto a la valoración de los daños alegados por el reclamante, no siendo perito especializado, me resulta muy llamativo que en el atestado de la Guardia Civil, que es quien realiza la inspección ocular de las bicicletas y los ciclistas en el momento del incidente, se indique que los daños en las bicicletas son de escasa consideración.

Me resulta por tanto extraño que dos bicicletas con daños de escasa consideración puedan precisar de una reparación por un importe semejante.

I. Aspectos técnicos en la producción del daño.

Las bicicletas han deslizado por tratarse de un trazado curvo con una mancha deslizante provocada por el vertido de productos orgánicos líquidos y sólidos.

J. Cualquier otra cuestión que se estime de interés.

Se aporta el parte del vigilante de carreteras en el que se observa que no se ha producido aviso alguno del incidente y que el vigilante se encontró con los ciclistas en el desarrollo normal de su recorrido por la carretera.

En el parte en un recuadro celeste vemos la operación de "Echar sepiolita en manchas rotonda." Por el parte podemos comprobar que se trató de una actuación rutinaria y que ni siquiera se anotó en el mismo que hubiese sucedido un accidente ni que se produjera llamada alguna, ni que el vigilante hubiera alterado su ruta para realizar dicha actuación. También podemos comprobar cómo el vigilante tras la atención del accidente de la RM-1 procede

a su recorrido normal por la RM-1, pasando posteriormente a la RM-19, que es cuando se encuentra con las manchas en el pavimento de la rotonda y procede al extendido de la sepiolita y posteriormente continúa con su recorrido por la RM-12”.

Con fecha 23 de diciembre de 2021, y a requerimiento de la instrucción del procedimiento, la Ingeniera de Caminos, Directora Facultativa y Responsable del Contrato, manifiesta su conformidad a lo indicado en el informe transcrito.

TERCERO. - Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras se emite con fecha 10 de diciembre de 2021, señalando:

“VALOR VENAL DEL VEHÍCULO EN LA FECHA DEL SINIESTRO:

- Según modelos indicados y en función de la antigüedad real de las bicicletas, no se puede calcular un Valor Venal por falta de datos. ·VALORACIÓN DE LOS DAÑOS DEL VEHÍCULO ATENDIENDO AL MODO DE PRODUCIRSE EL SINIESTRO:

Aporta Presupuestos Nº 073020170805376 (B1) y 073020175512151 (B2), a través de Compañía Ibérica de mediación, acuerdos y gestión, S.L., de fecha 30/07/2020 por las cantidades de 1.316,07 € y 851,44 € respectivamente.

Ateniéndose al modo en que se produce el siniestro, según declaraciones de los conductores, los daños incluidos son compatibles en lo referente a los recambios de piezas, NO en dotación de ropa y/o extras deportivos. ()*

· AJUSTE CON LA REALIDAD DE LOS DAÑOS RECLAMADOS EN RELACIÓN A LA REPARACIÓN DEL VEHÍCULO QUE FIGURA EN LA FACTURA PRESENTADA POR EL RECLAMANTE:

No Aporta Factura de reparación del/los vehículo/s, por tanto NO PROCEDE aclarar esta cuestión.

· OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS:

Consultado el Expediente, y los documentos que se aportan, se considera procedente hacer los siguientes comentarios:

() Informe de Atestado: Informe Estadístico Nº 449/20 de la G.C. destacamento de Cartagena, de fecha 31/07/2020. (Se indica en este informe daños de escasa consideración en ambas bicicletas).*

Para poder valorar adecuadamente los daños declarados debe aportar, al menos, los siguientes documentos:

-Datos sobre antigüedad y modelo exacto de las Bicicletas. (Factura de compra)

-Partes y especificaciones técnicas de los elementos que las integraban en el momento de la compra (Ficha técnica)”.

CUARTO. - Con fecha 1 de marzo de 2022 se procede a la apertura del trámite de audiencia, no constando que el interesado haya formulado alegaciones.

QUINTO. - Con fecha 19 de julio de 2022, se formula propuesta de resolución desestimatoria, al no considerar acreditada la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos, en especial la relación de causalidad entre el hecho acaecido y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

SEXTO. - Con fecha 20 de julio de 2022 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

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 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 la acción y procedimiento.

I. El reclamante está legitimado para solicitar indemnización por los daños sufridos en su persona y en el vehículo de su propiedad (bicicletas, 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), puesto que el accidente se produjo el 29 de julio de 2020 y la reclamación se formuló el 15 de septiembre de 2020.

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, salvo el plazo para resolver, que excede del de 6 meses previsto en el artículo 91.3 LPACAP.

No obstante, debemos advertir que, como ya ha manifestado en reiteradas ocasiones este Consejo Jurídico (por todos Dictamen 152/17) *"De conformidad con el artículo 32.3 LPAC se debe recordar que "para formular solicitudes (...) en nombre de otra persona, deberá acreditarse la representación por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado. Para los actos y gestiones de mero trámite se presumirá aquella representación"*.

Así pues, resulta posible realizar una primera consideración acerca de lo expuesto y es que la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración es una solicitud de inicio de un procedimiento de acuerdo con la definición que se contiene en el artículo 70 LPAC, razón por la cual si una persona actúa en nombre y representación de otra debe aportar poder suficiente para ello, sin que pueda considerarse como tal, a pesar de que la Administración sanitaria parece haberlo admitido, un documento de apoderamiento que no sea notarial o que no se haya otorgado mediante una declaración en comparecencia personal del representado (apoderamiento apud acta)".

En el presente caso, en escrito aportado junto con la solicitud se designa a la abogada D.^a X como representante del reclamante, quien acepta dicha representación, por lo que esa acreditación no se ha realizado en este caso en la forma legalmente establecida, aunque ha sido admitida por la Administración 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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (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 eliminado los vertidos de desechos orgánicos líquidos y sólidos que se encontraban en la vía, consecuencia de los cuales se produjo la caída.

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 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, Dictamen núm. 2.568/2000 del Consejo de Estado y 121/2005 de este Consejo Jurídico).

En efecto, la imputación del daño 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.

En el Dictamen 276/2011 indicábamos 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.

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, es esencial destacar que en el informe que elabora la contratista del servicio de conservación y mantenimiento de la vía en la que se produjo el accidente, ratificado por la Directora del Contrato, se incorporan los "Partes de Vigilancia" de la carretera el día del accidente en los que puede comprobarse las veces que el vigilante pasa por dicha carretera, además de afirmar que el vigilante tuvo conciencia del accidente no por la llamada de emergencia sino que fue en su recorrido diario y ordinario por la carretera donde se encontró con el vertido antes de que se produjese llamada alguna advirtiendo del vertido y procedió a su limpieza. También se puede comprobar por dichos partes de vigilancia cómo el vigilante tras la atención del accidente producido de la RM-1, procede a su recorrido normal por dicha vía, pasando posteriormente a la RM-19, que es cuando se encuentra con las manchas en el pavimento de la rotonda y procede al extendido de la sepiolita y posteriormente continúa con su recorrido por la RM-12.

Por ello se considera que se actuó dentro de un tiempo de intervención adecuado. El vertido en la calzada probablemente lo causara un camión poco antes de llegar los ciclistas, teniendo en cuenta que en la rotonda en la que se produjo el accidente se encuentra el acceso a una depuradora donde se recogen diversos productos. La intervención del Servicio de Conservación y el carácter inevitable del hecho, causa del accidente, determinan en este caso la ruptura del nexo causal.

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 la Consideración Cuarta del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.