



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **198/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de julio de 2025, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 3 de julio de 2024, (COMINTER número 141395), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de la --, por daños en vehículo (exp. 2024_248), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 4 de septiembre de 2022, la --, representada por abogado, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, frente a la Administración regional, por los daños que dice haber sufrido como consecuencia de un accidente de circulación que imputa al inadecuado estado de conservación de una carretera titularidad de la CARM. La reclamación se basa en las siguientes alegaciones:

-“*El pasado día 15 de abril de 2022, sobre las 10,49 horas, circulaba correctamente Dª. Y, con el vehículo de su propiedad, marca Volkswagen Polo, matrícula --, por la Ctra. (RM-E22) de Canteras (RM-E20 y RM-E21) a Mazarrón (RM-322), población Isla Plana, Cartagena, punto kilométrico 17.100, cuando sufrió daños en la rueda delantera izquierda como consecuencia de la existencia de un enorme socavón en la calzada (de más de 70 centímetros de largo y ancho y de 9 centímetros de profundidad con bordes cortantes)*”.

-“*Los Agentes del Destacamento de la Guardia Civil de Cartagena hicieron acto de presencia en el lugar del siniestro y prestaron el auxilio necesario a la conductora de dicho vehículo*”.

-“*Se acredita la propiedad del vehículo de mi mandante con la Titularidad de Tráfico que se acompaña como documento número dos*”.

-“*Como consecuencia de dicho siniestro, el importe de los daños materiales ascendió a la cantidad de 225,01*

euros, tal como se acredita con la Peritación, Fotografías y Factura de reparación.

-“La --, por la cobertura del seguro a todo riesgo abonó directamente al taller de reparación el importe de daños materiales que se reclaman. Comunicamos que hasta la fecha mi mandante no ha sido indemnizada por ninguna entidad pública ni privada”.

-“La Dirección General de la CARM debió haber actuado de forma más diligente, debiendo haber encomendado a su personal cualificado revisar el estado de conservación y mantenimiento de la vía por la que circulaban los vehículos, siendo perfectamente previsible que ocurriera lo que finalmente sucedió, por deficiente estado de conservación y vigilancia de la vía con la existencia de un enorme socavón de considerables dimensiones, sin estar ni siquiera señalizado ni señalizado ni con advertencia de peligro, poniendo de este modo en alto riesgo a los conductores que transitan por la misma, como finalmente acaeció”.

Sobre la base de dichas alegaciones solicita indemnización por importe de 225,01 euros, más los intereses legales correspondientes. Acompañan al escrito de reclamación los siguientes documentos:

- Informe de la Guardia Civil de Tráfico.
- Certificado de la DGT sobre la titularidad del vehículo.
- Informe de peritación de los daños en el vehículo.
- Fotografías de los daños en el vehículo.
- Factura de la reparación de los daños en el vehículo.
- Certificado de las coberturas de la Póliza de Seguros.
- Certificado de cuenta bancaria de la entidad --.

SEGUNDO.- Con fecha 29 de septiembre de 2022, se notifica a la reclamante la admisión a trámite de la reclamación, con indicación del plazo máximo de resolución del procedimiento y del sentido del silencio administrativo. Asimismo, junto con dicha notificación, se requiere a la reclamante para que aporten determinada información para la subsanación y mejora de la reclamación. Y, en contestación a dicho requerimiento, con fecha 5 de octubre de 2022, la reclamante presenta escrito de alegaciones, en el que se reitera la reclamación formulada, y aporta nuevamente certificado de cuenta bancaria de la entidad -- y copia del atestado de la Guardia Civil.

TERCERO.- Con fecha 22 de noviembre de 2022, en contestación a las cuestiones planteadas por la instrucción del procedimiento, el Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras emite Informe en los siguientes términos:

“1.-La carretera a la que se refiere el reclamante es competencia de esta Dirección General.

- A) La DGT comunicó de la existencia del bache ese mismo día a las 22,30horas.
- B) No se puede determinar la existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero.
- C) No existe constancia de otros accidentes similares en el mismo lugar.

- D) *No existe relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras.*
- E) *No se puede determinar la imputabilidad de la responsabilidad a esta Administración o a otras administraciones, contratistas o agentes.*
- F) *El bache que se menciona en la reclamación se bacheó el día 16/04/2022.*
- G) *El tramo de carretera, no tiene ninguna señalización que merezca significar en relación con el evento lesivo.*
- H) *No se pueden valorar los daños causados.*
- I) *No existen aspectos técnicos para determinar la producción del daño.*

J) *El día que se produjo el siniestro coincidió con los días de lluvias constantes en la Región, produciéndose baches con frecuencia y aunque se reparaban duraba poco tiempo la reparación, por lo que el estado de la carretera es compatible con los daños reclamados”.*

CUARTO.- Con fecha 19 de diciembre de 2022, en contestación a las cuestiones planteadas por la instrucción, el Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras emite Informe señalando lo siguiente:

“Aporta Factura de reparación del vehículo a través de --, Nº 9890, de fecha 04/05/2022 y por la cantidad de 225,01 € (IVA incluido).

De acuerdo con la factura aportada, los daños reparados se corresponden con lo declarado sobre el accidente y se considera que puede corresponder a la realidad en relación a la reparación efectuada al vehículo”.

QUINTO.- Con fecha 11 de enero de 2023, se notifica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia “para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estime procedentes”. Y con fecha 19 de enero de 2023, en dicho trámite, la Compañía de Seguros presenta escrito por el que reitera su reclamación, aportando nuevamente certificado de cuenta bancaria.

SEXTO.- Con fecha 28 de junio de 2024, se dicta propuesta de resolución en la que se plantea “*desestimar la reclamación..., al no constar acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, concretamente la relación de causalidad entre el hecho acaecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público de carreteras”.*

SÉPTIMO.- Con fecha 3 de julio de 2024, se solicita el Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo y los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría.

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 de la Región de Murcia, y 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y con dicho carácter preceptivo se ha recabado y se emite este Dictamen.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar 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. En este caso, consta en el expediente que el vehículo accidentado estaba asegurado con una póliza que cubría los daños propios sin franquicia, de modo que procede reconocer la legitimación activa para su reclamación a la compañía aseguradora, siempre que quede debidamente acreditado en el expediente, por una parte, que el abogado interviniente actúa en representación de la compañía aseguradora y, por otra parte, que dicha aseguradora ha satisfecho el importe de la indemnización pactada.

Ha quedado acreditado en el expediente que en el trámite de subsanación se requiere al abogado interviniente para que acredite la representación que dice ostentar. Y, en contestación a dicho requerimiento, el abogado afirma que actúa en nombre de la Compañía Aseguradora -- *“tal y como se acredita con los poderes notariales que se adjuntan”*. La Consejería consultante no ha cuestionado la referida representación, pero en el expediente remitido a este Consejo Jurídico no constan los referidos poderes notariales.

Por otra parte, en el escrito inicial de reclamación se afirma que *“la --, por la cobertura del seguro a todo riesgo, abonó directamente al taller de reparación el importe de daños materiales que se reclaman”*, sin embargo, aunque consta en el expediente la factura de la reparación a nombre de la compañía aseguradora, no consta que ésta haya efectuado el pago. Y al respecto, debe recordarse que la compañía aseguradora podrá subrogarse en la posición del asegurado cuando haya abonado el importe de la indemnización pactada; el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro, dispone que *“el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro corresponderían al asegurado frente a las personas responsables, del mismo, hasta el límite de la indemnización”*.

Por lo tanto, antes de dictar la resolución que ponga fin al procedimiento, deberá quedar debidamente acreditada en el expediente la legitimación activa; deberá quedar acreditado que el abogado interviniente actúa en representación de la Compañía Aseguradora --, y deberá quedar acreditado que ésta ha realizado el pago de la indemnización pactada con su asegurado.

La legitimación pasiva corresponde a la Consejería consultante, dado que es la titular del servicio de conservación viaria a cuyo inadecuado funcionamiento se imputan los daños reclamados.

II.-La reclamación se ha presentado dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 de la LPAC. El accidente que provocó los daños por los que se reclama se produjo el día 15 de abril de 2022, y el escrito formulando la reclamación se registró de entrada el siguiente día 4 de septiembre de 2022; por lo tanto, es evidente que la acción se ha ejercido de forma temporánea.

III.-Se ha seguido el procedimiento previsto en la LPAC para la tramitación de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, sin que se observen carencias esenciales; en particular, obra en el expediente el informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño y el trámite de audiencia a la interesada.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial en el ámbito de los servicios de conservación de carreteras.

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.

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:

-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.

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

-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.

-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).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que, pese a que el tenor literal del citado artículo 32 de la 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 al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, la responsabilidad puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro de la obligación que corresponde a la Administración Pública de mantener libres y expeditas las vías públicas, y 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.

Dicho 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 compelle 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.- Relación de causalidad entre el accidente y el funcionamiento del servicio viario regional.

En el supuesto sometido a consulta, la reclamante solicita una indemnización por los daños que alega haber sufrido el vehículo asegurado, *“en la rueda delantera izquierda”*, cuando transitaba por la Carretera RM-E22, *“como consecuencia de la existencia de un enorme socavón en la calzada (de más de 70 centímetros de largo y ancho y de 9 centímetros de profundidad con bordes cortantes)”*.

El Informe de la Guardia Civil, que se personó en el lugar de los hechos, describe el accidente en los siguientes términos:

“Accidente de fecha 15 de abril de 2022, sobre las 10:49 horas de ese día. El turismo marca Volkswagen modelo Polo matrícula -- (seguro --) circula por el carril derecho sentido Cartagena de la carretera RM-E22. Al llegar a la altura del punto kilométrico 17.100, sufre daños en neumático delantero izquierdo por bache existente en la calzada.”

Causas: se observa socavón en carril utilizado por el turismo, separado 0.30 metros de la línea central que separa carriles de cada sentido de circulación. El socavón tiene unas dimensiones de 70 centímetros de ancho y largo con una profundidad de 9 centímetros con bordes cortantes. Se producen daños en rueda y neumático delantero izquierdo del vehículo.

Daños en la vía o ajenos: ninguno.

Causa: estado de la vía”.

El informe del Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras afirma que *“la DGT comunicó de la existencia del bache ese mismo día a las 22,30 horas”* y que *“el bache que se menciona en la reclamación se bacheó el día 16/04/2022”*. Asimismo, dicho Informe considera que el día que se produjo el accidente *“el estado de la carretera es compatible con los daños reclamados”*.

Por lo tanto, a la vista del Informe de la Guardia Civil y del Informe de la Dirección General de Carreteras, debe considerarse que la realidad del accidente está debidamente acreditada en el expediente.

Asimismo, debe considerarse que la única causa del accidente es el mal estado de la carretera. El Informe de la Guardia Civil, sin alegación ni prueba en contrario, considera como única causa del accidente el *“estado de la vía”*. (Expresamente descarta que hayan concurrido en el accidente otras causas como *“velocidad inadecuada”*, *“conducción negligente”* o *“meteorología adversa”*).

Por otra parte, no hay datos en el expediente que permitan analizar el grado de cumplimiento del deber de conservación de la carretera en la que tuvo lugar el siniestro, y que permitan determinar si en este caso se cumplió el estándar o el parámetro de vigilancia y cuidado de la vía. La instrucción del procedimiento solicitó al Servicio de Conservación de Carreteras que informara sobre las actuaciones de conservación *“llevadas a cabo hasta la fecha”*, y sobre *“la conservación de la vía por entidad distinta a la Administración”*; y, al respecto, el Servicio de Conservación contestó únicamente que *“el bache que se menciona en la reclamación se bacheó el día 16/04/2022”* (el día siguiente al día en el que se produjo el accidente).

No obstante, pese a desconocerse el estándar de vigilancia y cuidado de la vía, la magnitud del socavón (*“70 centímetros de ancho y largo con una profundidad de 9 centímetros”*, como acredita el Informe de la Guardia Civil) es suficientemente grande como para entender que no es de origen reciente, sino todo lo contrario, y que, por lo

tanto, es consecuencia de un deficiente estado de conservación de la calzada; una adecuada conservación de la vía hubiera impedido que se produjera o, al menos, hubiera impedido que alcanzara las referidas dimensiones. (El Dictamen de este Consejo Jurídico núm. 195/2023, en un supuesto similar al presente, se pronunció en el sentido expuesto: *“Las fotografías incorporadas muestran un bache considerable (de 6 cm de profundidad y 40 cm de longitud, según medición del reclamante). Su magnitud es suficientemente grande como para entender que no era de origen reciente, sino todo lo contrario. Siendo así, es indicativo de que la conservación del estado de la calzada no había sido la correcta. De haberlo sido, o no se hubiera producido, o no hubiera alcanzado las dimensiones que finalmente muestran las fotografías”*).

Por lo tanto, debe considerarse que en el supuesto sometido a consulta existe el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público viario y el daño alegado; y que, por tanto, procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional.

QUINTA.- Acerca del *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 LPAC, analizar la valoración del daño producido y la cuantía y el modo de la indemnización.

La reclamante solicita una indemnización por importe de 225,01 euros, y aporta una factura por la reparación de los daños, a nombre de la aseguradora, por dicho importe de 225,01 euros (IVA incluido).

El importe reclamado coincide con el importe resultante del informe pericial de valoración de daños aportado por la compañía aseguradora. Y, como se ha dicho, el Informe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras afirma que *“de acuerdo con la factura aportada, los daños reparados se corresponden con lo declarado sobre el accidente y se considera que puede corresponder a la realidad en relación con la reparación efectuada al vehículo”*.

Por lo tanto, siempre que se acredite por la compañía aseguradora que efectivamente se ha realizado el pago de la factura, como se indica en la consideración segunda, procede reconocer el derecho a la indemnización solicitada por importe de 225,01 euros. Teniendo en cuenta que dicha cuantía deberá ser actualizada de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 34.3 de la LRJSP.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.-Se dictamina en sentido desfavorable la propuesta de resolución que desestima la reclamación, toda vez que, al contrario de lo expresado en dicha propuesta, este Órgano Consultivo considera que sí concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de

las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público concernido y el daño alegado, de conformidad con lo expuesto en la Consideración Cuarta.

SEGUNDA.-Deberá quedar debidamente acreditada en el expediente la legitimación activa; por una parte, deberá quedar acreditado que el abogado interviente actúa en representación de la Compañía Aseguradora -- y, por otra parte, deberá quedar acreditado que dicha Compañía ha realizado el pago de la indemnización pactada con su asegurado, de conformidad con lo expuesto en la Consideración Segunda.

TERCERA.-Procede que se estime la cuantía de la indemnización reclamada, de conformidad con lo expuesto en la Consideración Quinta.

No obstante, V.E. resolverá.

