



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **215/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de septiembre 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 9 de julio de 2024, (COMINTER 146603), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D. Y, por daños en vehículo (exp. 2024_257), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.-Con fecha 16 de mayo de 2023, D. Y, representado por abogado, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, frente a la Administración regional, por los daños que dice haber sufrido en su vehículo como consecuencia de unas obras no señalizadas en una carretera titularidad de la CARM. La reclamación se basa en las siguientes alegaciones:

“PRIMERO. Que el pasado 15/12/2022, cuando el vehículo con matrícula -- circulaba por la carretera B-22, sufre una serie de daños materiales a consecuencia de unas obras existentes en la vía que no estaban señalizadas.

SEGUNDO. Hasta el lugar de los hechos se desplazaron los efectivos policiales competentes en la materia los cuales procedieron a levantar el correspondiente Atestado, a fin de reflejar todo lo anteriormente descrito.

TERCERO. A consecuencia del siniestro el vehículo con matrícula... sufrió una serie de daños materiales, cuyo importe se reclama en el presente procedimiento y que ascienden a la cuantía de 5.130,84 euros”.

Acompañan al escrito de reclamación los siguientes documentos: poder general para pleitos, que acredita la representación; manifestación de que no se sigue ninguna otra reclamación por los mismos hechos; copia del DNI, del permiso de circulación y de la tarjeta de inspección técnica de vehículos; atestado de la Guardia Civil que recoge “*diligencia de inicio por denuncia de infracción penal mediante comparecencia*”, de 15 de diciembre de 2022, y “*acta de inspección ocular*” realizada en el puesto de la Guardia Civil el 16 de diciembre de 2022; e

informe de valoración de daños de la compañía de seguros del vehículo.

SEGUNDO.-Con fecha 31 de mayo de 2023, se notifica al 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 al reclamante para que aporte determinada información para la subsanación y mejora de la reclamación: *“certificación de entidad bancaria de la cuenta IBAN donde realizar el pago”, “carnet de conducir del conductor del vehículo”, “condiciones generales y particulares de la póliza de seguro del vehículo”, y “lugar exacto de los hechos”.*

Y, en contestación a dicho requerimiento, con fecha 13 de junio de 2023, el reclamante aporta: *“certificado de titularidad bancaria”, “carnet de conducir”, “póliza del seguro” y “atestado, donde se refleja lugar exacto de los hechos”.*

TERCERO.-Con fecha 1 de junio de 2023, se solicita Informe Técnico al Parque Móvil de la Dirección General de Carreteras. Y con fecha 26 de junio de 2024, en contestación a las cuestiones planteadas, dicho Parque Móvil emite Informe en el que pone de manifiesto:

-“En base a la Orden HFP/14421/2021, de 20 de diciembre, según modelo y en función de la antigüedad real del vehículo, se le calcula un Valor Venal de 3.160 €”.

-“Aporta Informe de Valoración a través de --, NR 0139639661 de fecha 27/12/2022, y por la cantidad de 5.130,84 € (Incluido IVA). De acuerdo con el informe presentado, los daños se corresponden con lo declarado en el accidente y se considera compatible con los daños del vehículo”.

-“No aporta factura de reparación del vehículo”.

-“La cantidad reclamada supera el valor venal calculado del vehículo siniestrado”.

CUARTO.-También con fecha 1 de junio de 2023 (reiterada los días 3 de julio de 2023, 2 de febrero de 2024 y 16 de mayo de 2024) se solicita a la Dirección General de Carreteras informe sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial. Y con fecha 6 de junio de 2024, en contestación a las cuestiones que se le plantean, el Servicio de Conservación de dicha Dirección General emite el correspondiente Informe, en el que señala lo siguiente:

-“La carretera RM-B22 es competencia de esta Dirección General”.

-“Durante el citado día, la carretera era objeto de una actuación consistente en el extendido de un simple tratamiento superficial entre los PK 0+000 al PK 19+126. Por motivos operativos, para la correcta ejecución del riego, se detiene el tráfico por un periodo de tiempo inferior a 20 minutos. Durante esta parada del tráfico, el personal de Conservación que se encuentra allí personado informa al perjudicado que debe esperar alrededor de 15 minutos para poder continuar la marcha. El perjudicado hace caso omiso de las instrucciones del personal de Conservación y se salta la señalización introduciéndose en la zona de obra. El resto de vehículos que se encontraban parados, respetaron en todo momento las instrucciones del personal de Conservación”.

-“No se aprecia existencia de fuerza mayor. Sí se aprecia actuación inadecuada del perjudicado o de tercero,

pues al perjudicado se le transmitió la obligatoriedad de detenerse hasta la finalización del tratamiento por el personal de Conservación que se encontraba allí presente. Todas estas indicaciones se le dieron cada vez que el perjudicado trataba de pasar por la zona de obra”.

-"No se tiene constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar".

-"El caso es previsible y evitable. La carretera RM-822 tiene un ancho de calzada menor de 5 metros, por lo que, en actuaciones similares de tratamientos superficiales, es necesario ocupar el ancho completo de la vía. Por este motivo, las detenciones de tráfico no superan los 20 minutos. Al perjudicado se le transmitió esta información para que se detuviese y esperase.

Por otro lado, no es cierto que en el tramo en el que se produce la carretera y la señalización se encuentren en mal estado como se hace mención en la solicitud de reclamación.

En conclusión: este siniestro nada tiene que ver con el funcionamiento del servicio público de carreteras, ni se puede establecer relación de causalidad entre el siniestro y el citado servicio”.

QUINTO.- Con fecha 10 de mayo de 2024, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 6 de Murcia solicita a la Consejería de Fomento e Infraestructuras el expediente administrativo de la reclamación de responsabilidad patrimonial, comunicando que frente a la desestimación presunta de la reclamación se ha interpuesto el recurso contencioso- administrativo que ha dado lugar al Procedimiento Abreviado núm. 212/2024 que se sigue en dicho Juzgado.

SEXTO.- Con fecha 11 de junio de 2024, se notifica al reclamante la apertura del trámite de audiencia *“para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estime procedentes”*. Y con fecha 25 de junio de 2024, el reclamante presenta escrito señalando: *“venimos a manifestar la indefensión producida a esta representación tras la no remisión de copia del expediente administrativo de manera telemática, motivo por el que no se pueden efectuar nuevas alegaciones en el trámite de audiencia otorgado”*.

SÉPTIMO.- Con fecha 3 de julio 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 ente el hecho acaecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público de carreteras”*.

OCTAVO.- Con fecha 9 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 para reclamar por los daños materiales corresponde a quien ostenta la titularidad o propiedad de los bienes dañados, que es quien sufre el detrimento patrimonial que conlleva el perjuicio. En este caso, D. Y ostenta legitimación activa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), dado que ha acreditado, mediante la aportación de copia del permiso de circulación, ser el propietario del vehículo dañado.

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 incidente que provocó los daños por los que se reclama se produjo el día 15 de diciembre de 2022, y el escrito formulando la reclamación se registró de entrada el día 16 de mayo de 2023; por lo tanto, es evidente que la acción se ha ejercido de forma temporal.

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; obra en el expediente el informe del Servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño y el trámite de audiencia al interesado.

Sin embargo, dado que era una empresa contratista de la Administración la que llevó a cabo las obras que presuntamente provocaron los daños, debería haberse conferido el preceptivo trámite de audiencia a dicha contratista, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 82.5 de la LPAC. No obstante, puede considerarse que no se ha producido indefensión, dado que la empresa contratista suscribe, junto con el Jefe de Sección de Conservación, el Informe de la Dirección General de Carreteras, que se pronuncia sobre todos los extremos de la reclamación solicitados por el órgano instructor del procedimiento.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que el hecho de que se haya interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la reclamación no excluye la obligación de resolver expresamente el presente procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.1 de la LPAC. La Administración podrá resolver la reclamación durante la sustanciación del recurso contencioso a tenor de lo dispuesto en el artículo 36.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; los interesados podrán desistir o solicitar la ampliación del recurso contencioso a la resolución administrativa expresa. En todo caso, antes de adoptar la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo, la Consejería consultante deberá comprobar si se ha dictado sentencia y, en caso afirmativo, deberá abstenerse de dictar la resolución administrativa.

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 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 económicamente 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 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 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.

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.

CUARTA.- Relación de causalidad entre el daño causado y el funcionamiento del servicio viario regional: inexistencia.

I.-El reclamante alega que cuando circulaba por la carretera RM-B22 (competencia de la Dirección General de Carreteras de la CARM) *“sufre una serie de daños materiales a consecuencia de unas obras existentes en la vía que no estaban señalizadas”*.

El *“Acta de inspección ocular”* incorporada al Atestado de la Guardia Civil (realizada en el puesto de la Guardia Civil de Calasparra el 16 de diciembre de 2022, el día siguiente al incidente), indica: *“Inspección ocular realizada en vehículo con placas de matrícula --..., debido a haber sufrido daños por supuestamente unas obras en el camino B22 (camino que va al pantano del Cenajo y Salmerón) el cual se encontraban operarios asfaltándolo y no estaba señalizado. Que dicha Inspección ocular se realiza en el Puesto de Calasparra al venir el perjudicado a interponer denuncia por los hechos”*. Las fotografías que se recogen en el Acta muestran, tanto en el lado del conductor como en el lado del copiloto, así como en la parte frontal y en la parte trasera del vehículo, *“restos de alquitrán”*.

El Informe del Parque Móvil de la Dirección General de Carreteras pone de manifiesto que, de acuerdo con el Informe de Valoración de daños elaborado por la compañía de seguros del vehículo, *“los daños se corresponden con lo declarado en el accidente y se considera compatible con los daños del vehículo”*.

Por lo tanto, a la vista del Atestado de la Guardia Civil y del Informe de la Dirección General de Carreteras, puede considerarse que la realidad de los daños está debidamente acreditada en el expediente. (Aunque la cantidad reclamada, 5.130,84 euros, que es la que se recoge en el Informe de Valoración, supera el valor venal del vehículo, 3.160 euros, calculado de conformidad con la Orden HFP/144212021, de 20 de diciembre).

II.-El reclamante señala de forma genérica que su vehículo sufre diversos daños materiales a causa *“de unas obras existentes en la vía que no estaban señalizadas”*, sin explicar de forma concreta como se produjeron esos daños. Afirma en su escrito de reclamación que *“hasta el lugar de los hechos se desplazan los efectivos policiales competentes que levantan el correspondiente atestado”*. Sin embargo, no consta en el expediente que ningún efectivo policial se personara, ni levantara atestado, en el lugar de los hechos.

Sí consta en el expediente, como ya se ha dicho, Atestado de la Guardia Civil que recoge *“Diligencia de inicio por denuncia de infracción penal mediante comparecencia”* (Atestado núm. 2022-002493-00000597), de 15 de diciembre de 2022, en el que se recoge la declaración formulada por D. Y: *“Que circulando por la carretera B-22 volviendo del pantano del Cenajo se encuentran con obras en la calzada que no estaban señalizadas. Que las obras consistían en el asfaltado de la calzada. Que al pasar uno de los operarios le dice que pase despacio, pero que el denunciante ya iba despacio porque veía charcos en la calzada pensando que había llovido. Que un poco más adelante se para a saludar a un amigo y el amigo le pregunta que por que lleva el coche así. Que al bajarse se percata de que lleva el coche lleno de alquitrán al parecer de las obras no señalizadas que había en la calzada. Que ha intentado lavarlo, pero no se puede”*. El Atestado se limita a recoger la declaración del denunciante; la Guardia Civil, en contra de lo alegado por el reclamante, no se desplazó al lugar de los hechos, ni se pronunció sobre las circunstancias concretas del incidente, ni sobre la existencia de nexo causal entre los daños alegados y el servicio público de carreteras.

Entre la documentación de las actuaciones de la Guardia Civil, aportada por el reclamante, constan *“Diligencias ampliatorias de las 2022-002493-00000597”* que ponen de manifiesto lo siguiente: *“Realizadas gestiones tendentes al esclarecimiento de los hechos, se pone esta Unidad en contacto con la empresa que estaba realizando las obras, siendo la empresa --. Manifiesta el responsable D. Z que ellos han seguido el protocolo establecido en cuanto a tener una persona balizando la carretera con una bandera y advirtiendo a los vehículos que no deben circular durante un rato y que si lo hacen a más de 10 kms/h es bajo su responsabilidad. Puestos en contacto con Conservación de Carreteras indican lo mismo en cuanto al protocolo”*.

El Informe del Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras pone de manifiesto que, para la correcta ejecución de las obras, consistentes en un simple asfaltado superficial, *“se detiene el tráfico por un periodo de tiempo inferior a 20 minutos”*, y que *“durante esta parada del tráfico, el personal de Conservación que se encuentra allí personado informa al perjudicado que debe esperar alrededor de 15 minutos para poder continuar la marcha”*. Y añade que se transmitió al reclamante *“la obligatoriedad de detenerse hasta la finalización del tratamiento”*, y que el reclamante *“hace caso omiso de las instrucciones del personal de Conservación y se salta la señalización introduciéndose en la zona de obra”*,

Como ha puesto de manifiesto reiteradamente el Consejo de Estado, en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial la carga de la prueba recae sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *“necesitas*

probandi incumbit ei qui agit” y *“onus probandi incumbit actori”*, y con lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (por todos, Dictámenes núms. 968/2002 y 62/2003). Y en este caso, el reclamante no ha aportado prueba alguna (salvo su propia declaración recogida en el atestado de la Guardia Civil) que desvirtúe lo señalado en el Informe del Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras, que coincide con lo manifestado en las referidas *“Diligencias ampliatorias”* de la Guardia Civil.

Se deduce del expediente, sin prueba en contrario, que la empresa contratista actuó cumpliendo con los protocolos que marca el asfaltado superficial de la vía, informando a los usuarios de la obligación de detener sus vehículos para evitar daños en los mismos (*“La carretera RM-822 tiene un ancho de calzada menor de 5 metros, por lo que, en actuaciones similares de tratamientos superficiales, es necesario ocupar el ancho completo de la vía. Por este motivo, las detenciones de tráfico no superan los 20 minutos. Al perjudicado se le transmitió esta información para que se detuviese y esperase”*). Y también se deduce del expediente, también sin prueba en contrario, que el reclamante hizo caso omiso de las indicaciones del personal de Conservación, introduciéndose indebidamente en la zona de obras. Es significativo que, según señala el reiterado Informe de la Dirección General de Carreteras, *“el resto de vehículos que se encontraban parados respetaron en todo momento las instrucciones del personal de la Conservación”*, y que, según dicho Informe, *“no se tiene constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar”*.

Por lo tanto, debe considerarse, como señala la propuesta de resolución, que los daños ocasionados se derivan exclusivamente de la conducta culposa del reclamante, y que esa conducta culposa produce la ruptura del nexo causal.

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

CONCLUSION

ÚNICA.- Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, toda vez que no consta acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de conservación viaria y el daño reclamado.

No obstante, V.E. resolverá.