



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **238/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de octubre de 2025, 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 4 de diciembre de 2024 (COMINTER número 229319), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de --, por daños en vehículo (exp. 2024_423), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 13 de octubre de 2023, la compañía aseguradora “--”, representada por un Letrado, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional.

Relata la mercantil reclamante que actúa por subrogación de las acciones que, frente a la Administración titular del servicio de conservación de carreteras, corresponden a uno de sus asegurados, la empresa “--”, uno de cuyos vehículos resultó dañado mientras circulaba el 11 de mayo de 2023, por la Autovía RM-3, Totana-Mazarrón, a la altura de la salida de “El Paretón”, cuando una piedra, que procedía de una máquina desbrozadora que estaba realizando labores de limpieza de la vía, impactó en el parabrisas delantero del autobús, fracturando la luna, que hubo de ser reemplazada con un coste de 1.658,35 euros.

En virtud del contrato de seguro suscrito entre la reclamante y la empresa de transportes, aquélla se hizo cargo de la cantidad de 1.500 euros, en concepto de suma asegurada por la cobertura de “cristales”, subrogándose en la posición de su asegurada para reclamar dicha cantidad, en virtud de lo establecido en el artículo 43 de la Ley de Contrato de Seguro.

Imputa el daño padecido a las labores de mantenimiento de la vía, que son competencia de la Administración

regional, en su condición de titular de la carretera.

Adjunta a la reclamación copia de escritura de poder para pleitos otorgada por la aseguradora al Letrado actuante, póliza de seguro, ficha de peritación de daños y justificante de transferencia bancaria al taller que efectuó la reparación.

SEGUNDO.- Con fecha 10 de enero de 2024, el Servicio Jurídico de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, actuando en calidad de unidad instructora, comunica a la reclamante la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), al tiempo que la requiere para que ofrezca diversa información complementaria y aporte documentación.

El requerimiento es cumplimentado por la reclamante el 12 de enero de 2024.

TERCERO.- Recabado el preceptivo informe del Servicio de Conservación de Carreteras, el Jefe de dicha unidad remite el elaborado por los técnicos de la empresa “Construcciones Urdecon”, contratista de las operaciones de conservación de la carretera en la que se produjo el siniestro por el que se reclama.

El informe de la contratista afirma la titularidad autonómica de la carretera y que, de los datos ofrecidos por la reclamante, se desprende que el siniestro tuvo lugar en el entorno del punto kilométrico 13 (a la altura de la salida de “El Paretón”), si bien no precisa el escrito de reclamación la hora del siniestro, ni el sentido en que circulaba el autocar. Tampoco se adjunta atestado o informe policial.

Con fundamento en los partes de trabajo, comunicaciones y vigilancia correspondientes al 11 de mayo de 2023, cuya copia se adjunta al informe, concluye que “*con los datos obrantes, se puede inferir la realidad y certeza de que ese día se estaban realizando labores de desbroce en la RM - 3 de 07:00 a 15:00 horas en el tramo comprendido del PK 7+000 al 11+700. El representante del interesado alega que ese día, sin concretar hora, ni margen de la carretera, el vehículo matrícula 3...T sufrió un impacto de una piedra proyectada por una máquina desbrozadora en su luna delantera, ocasionando daños por los que solicita 1.500,00 euros. Pero no aporta atestado o informe de ninguna fuerza del orden, en los partes de vigilancia y de comunicaciones no aparece la incidencia. Por lo que, con los datos disponibles, no podemos asegurar la relación entre el hecho cierto de que ese día se estaban realizando labores de desbroce y que el vehículo descrito haya sufrido un desperfecto en su luna delantera, más allá de las declaraciones del representante del interesado*”.

Del mismo modo, reitera el informe que “*en los partes de vigilancia y de comunicaciones, no se tiene constancia de ningún otro incidente en el mismo lugar, ya que tampoco se tiene constancia del descrito por el representante del interesado. Es de destacar que por el tramo donde el interesado dice que se produjeron los hechos circulan una media de doce mil vehículos diarios, sin que se tenga constancia de que en ese día ocurriera incidente alguno similar al que el representante del interesado describe*”.

En consecuencia, estima el informe que “*no es imputable a la Administración el daño reclamado por el interesado, ya que con los datos obrantes no es posible relacionar, más allá de la propia declaración del representante del interesado, los trabajos desarrollados en la carretera con los daños causados en el vehículo*”.

CUARTO.- Con fecha 2 de julio de 2024, se confiere trámite de audiencia a la reclamante, que no hace uso del mismo, pues no consta la aportación de alegaciones, justificaciones o documentos adicionales a los ya obrantes en el expediente.

QUINTO.- Con fecha 4 de diciembre de 2024, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no apreciar el instructor la concurrencia de todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en particular el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño alegado.

En tal estado de tramitación, y una vez incorporado el preceptivo extracto de secretaría y un índice de documentos, se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior del pasado 4 de diciembre de 2024.

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 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. De ahí que de forma primaria la legitimación corresponde al propietario del vehículo por los daños que realmente haya sufrido. En el supuesto sometido a consulta, consta que el vehículo accidentado estaba asegurado con una póliza que cubría los daños en las lunas del vehículo, de forma que fue la aseguradora la que se hizo cargo del coste de reparación del vehículo hasta el límite de la cuantía cubierta (1.500 euros), habiendo quedado acreditado en el expediente el pago realizado por la aseguradora al taller mecánico que realizó la reparación, por lo que procede reconocer legitimación activa a dicha mercantil para la reclamación de lo abonado en cumplimiento de sus obligaciones contractuales, pues dicha circunstancia 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.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional en su condición de titular de la vía, a cuyas labores de mantenimiento y conservación, que son de su competencia, se imputa el daño reclamado.

II. La reclamación, presentada el 13 de octubre de 2023, lo fue dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPAC, toda vez que el siniestro causante del daño tuvo lugar el 11 de mayo de ese mismo año.

III. El procedimiento seguido por la Administración instructora se ha acomodado, en términos generales, a las normas jurídicas aplicables a las reclamaciones por responsabilidad patrimonial de la LPAC, si bien se advierten las siguientes irregularidades o defectos procedimentales.

La existencia de una empresa contratista, encargada de la conservación y mantenimiento de la carretera, y la información que ésta pueda aportar al procedimiento no excusa a la Administración de recabar y evacuar el preceptivo informe del servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, en virtud de lo establecido en el artículo 81.1 LPAC. Como ya hemos señalado en anteriores Dictámenes (por todos, los números 8/2006 y 28/2009), en relación con accidentes ocurridos en carreteras de titularidad regional cuya conservación y mantenimiento corresponde a una empresa contratista: "es necesario destacar que se ha omitido el preceptivo informe del Centro a que se refiere el artículo 10.1 RRP, informe que debería haber sido emitido por la Dirección General de Carreteras, tal como solicitó el órgano instructor (folios 29 y 30), y que ha sido sustituido por el de la concesionaria de la explotación y mantenimiento de la autovía, la cual debe informar a tenor de lo prevenido por el artículo 1.3 RRP. Debe advertirse que ésta ocupa una posición jurídica respecto al reclamante de distinto alcance que la Administración titular de la carretera y, en potencia, ambas pueden promover intereses que entran en conflicto. Por ello, han de emitirse ambos informes (...) ya que el Centro administrativo correspondiente no puede abdicar de sus competencias".

Y es que la existencia de dicha contratista no enerva el deber de la Administración de pronunciarse sobre la existencia o no de su propia y directa responsabilidad frente al reclamante, sin perjuicio de que se pueda determinar en la misma resolución la responsabilidad última del contratista si así procediera, conforme en este punto con lo razonado por este Consejo Jurídico en numerosos Dictámenes análogos al presente, a los que nos remitimos (por todos, Dictamen 227/2021); doctrina aplicable, como es el caso, a las relaciones entre Administración y contratista en interpretación de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 (art. 196.3).

Del mismo modo, no se ha otorgado trámite de audiencia a la empresa contratista, aun cuando ostenta la evidente condición de interesada, en la medida en que podría verse compelida a abonar la indemnización si se declarara la existencia de responsabilidad.

En el presente caso, la intervención de la contratista se ha producido a través del informe enviado a la Dirección General de Carreteras, que de modo implícito asume lo expresado en él, pues sin evacuar un informe propio, se limita a remitirlo a la instrucción, junto con la documentación que sólo la contratista le ha podido facilitar en defensa de sus derechos. Ello impide considerar que dicha entidad haya sufrido una efectiva indefensión, a pesar de no habersele otorgado el trámite de audiencia final (lo que procedía al tratarse de un interesado de los previstos en el artículo 4.1,b), en relación con el 8 y el 82.5, todos de la LPAC), pues tras su intervención, vía la citada Dirección General, no se produjo ningún acto de instrucción hasta la formulación de la propuesta de resolución.

Además, de lo anterior se infiere la procedencia de que se le notifique en forma la resolución final del procedimiento.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial en el ámbito viario: falta de acreditación de nexo causal entre el funcionamiento del servicio de conservación de carreteras y el daño alegado.

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

De acuerdo con lo establecido en este último precepto, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

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

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

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

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

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

Ahora bien, al igual que ha sucedido con ocasión de 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).

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

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que aquélla puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro la obligación que 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 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.

Por otra parte, y como ocurre en el supuesto sometido a consulta, los daños a los particulares pueden producirse tanto por omisión de los deberes de conservación, como también a consecuencia de la realización de los trabajos de mantenimiento de la vía, en ejercicio de las competencias que como titular de aquélla le corresponden a la Administración, y ya lo haga ésta con medios propios o a través de terceros, mediante la oportuna contratación.

En cualquier caso, ya sea por omisión de los deberes de conservación, ya por acción o cumplimiento de estos, para que los daños reclamados sean indemnizables, han de vincularse causalmente con el servicio público.

Y, a tal efecto, la primera determinación a efectuar es la atinente a la certeza y realidad del evento lesivo, correspondiendo al reclamante la carga de ofrecer todos los datos necesarios y posibles, para poder conocer las circunstancias en las que se produjo el daño. Sin embargo, en el supuesto sometido a consulta, la reclamación no precisa el lugar ni el momento del accidente, sino que sólo lo hace por aproximación, con mención del día, pero no la hora, al igual que da una referencia genérica para la localización del punto kilométrico donde tuvo lugar el siniestro (a la altura de la salida de "El Paretón"), pero no indica el sentido de la circulación del vehículo accidentado. Tampoco aporta informe policial alguno que recoja el incidente, como tampoco tiene éste reflejo alguno en los partes de vigilancia de la propia contratista, ni fue comunicado el siniestro al centro de control. Y, de hecho, según los partes de trabajo de la empresa encargada de la conservación de la carretera, las labores de desbroce y limpieza de márgenes que se estaban realizando en la vía el día del accidente no alcanzaron al punto kilométrico en el que, según la reclamante, se habría producido el impacto de la piedra, pues si la salida de "El Paretón" se encuentra en el punto kilométrico 13 de la vía, los aludidos trabajos se desarrollaron entre los kilómetros 7+000 y 11+700.

En tales circunstancias, no puede considerarse acreditado que el daño reclamado tuviera su origen en cualquier acción u omisión de la Administración regional, pues no ha quedado probado de forma alguna que la rotura de la luna del autobús se produjera en las circunstancias de lugar, tiempo y modo alegadas en la reclamación, correspondiéndole a la mercantil actora la carga de la prueba de tales extremos, conforme al conocido aforismo "*necessitas probandi ei qui agit incumbit*", hoy positivizado en el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En consecuencia, procede desestimar la reclamación, al no apreciarse la concurrencia de todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, en particular el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño alegado.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina en sentido favorable la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no apreciar la concurrencia de nexo causal entre el funcionamiento del servicio público viario y el daño reclamado.

No obstante, V.E. resolverá.