



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen **54/2011**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de marzo de 2011, 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 Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 20 de octubre de 2010, sobre responsabilidad patrimonial instada por la mercantil --, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **245/10**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 27 de septiembre de 2004, x, en su condición de administrador único y representante de la empresa "--", presenta en el Registro General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (ventanilla única del Ayuntamiento de Murcia) reclamación por la que solicita indemnización por los daños materiales sufridos, como consecuencia del accidente de circulación ocurrido el 20 de marzo anterior, cuando circulaba sobre las 17.00 horas con el vehículo propiedad de la mercantil citada por la carretera MU-702, sentido Archivel a Nerpio, y aproximadamente 1,5 km. después de pasar el cruce con la carretera MU-703 a Moratalla, se desvió de la citada carretera hacia un camino terrizo situado a la derecha de la vía para hablar por teléfono. Al terminar, tras comprobar que el camino de terrizo proseguía hacia delante y que accedía a la carretera por la que circulaba al principio, inició la marcha hasta que el vehículo cayó en una zanja existente, que cruza el camino de lado a lado, de unos dos metros de profundidad.

Imputa al funcionamiento del servicio público que no existiera señalización que indicara la existencia de dicha franja (artículo 139 del Reglamento General de Circulación, aprobado por RD 1428/2003, de 21 de noviembre), que no era posible verla antes de caer, no teniendo tiempo de frenar ni de realizar maniobra evasiva. Para acreditar los hechos acompaña el atestado instruido por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil por denuncia presentada el 3 de abril de 2004, así como fotografías del lugar.

Asimismo aporta los datos de la contratista que realizaba las obras, instando a que se la emplace como interesada, a la vez que a la aseguradora de la Administración, si la hubiere.

Finalmente, tras proponer prueba testifical, solicita una indemnización por los daños causados al vehículo cuya reparación ascendió a 8.067,09 euros, según la copia de la factura que acompaña, así como los gastos (4.613,32 euros) que se originaron a causa del alquiler de otro vehículo para el desempeño de las labores profesionales de la empresa, que sumados resultan una cuantía indemnizatoria total de 12.680,41 euros.

SEGUNDO.- Con fecha de 5 de octubre de 2004 la instructora del expediente solicita la mejora y subsanación del escrito de reclamación presentado, en relación con los siguientes aspectos: acreditación de la representación con la que se dice actuar, declaración del titular del vehículo de que no ha percibido indemnización por estos mismos hechos, indicación de si se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas, acreditación de la realidad del suceso, copia compulsada del permiso de circulación, etc.

El representante de la mercantil presenta escrito el 27 de octubre siguiente, acompañando la documentación que obra en los folios 23 a 70 del expediente. Debe destacarse su manifestación de que no se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas contra ninguno de los sujetos responsables del accidente.

TERCERO.- Recabado el informe de la Dirección General de Carreteras, es evacuado el 21 de abril de 2005 por el Ingeniero Coordinador de Conservación Sectores Alcantarilla-Caravaca en el siguiente sentido:

"En referencia al citado expediente le informo que efectivamente la carretera MU-702 en la fecha en la que se produjo el accidente estaba en obras, que venía ejecutando la empresa constructora --, adjudicataria de las mismas, a la que x. les ha demandado judicialmente, reclamando los daños producidos tanto en el vehículo como ocupantes.

Que al estar la carretera en obras toda la responsabilidad derivada de la señalización corresponde a la citada empresa, quedando en este caso la Administración regional (Dirección General de Carreteras) totalmente exenta de aquélla.

No obstante, es importante aclarar que el vehículo siniestrado circuló por la explanación en obras de una variante de la carretera MU-702, cuyo acceso estaba prohibido y debidamente señalizado. Que según personal de obra el vehículo todo terreno se introdujo en un cauce existente, en el que la empresa constructora no actuó como puede comprobarse en las fotografías existentes en la documentación del expediente".

CUARTO.- Con fecha 28 de abril de 2006, el representante de la reclamante presenta escrito solicitando las medidas de seguridad del proyecto, que se debían adoptar por la empresa licitadora de la obra de acondicionamiento de la Carretera MU-702. Ese mismo día, presenta otro escrito en cumplimiento del requerimiento efectuado por la instructora en relación con la prueba documental.

QUINTO.- Practicada la testifical propuesta por el representante de la mercantil reclamante, constan las declaraciones de tres testigos (folios 100 y 107), destacando las siguientes contestaciones de x, que se dirigía en caravana conjuntamente con el vehículo accidentado:

"2ª. Describa cómo se produjeron los hechos:

Salimos de la casa rural en la que estábamos y diez minutos de salir íbamos tres coches en caravana, x. se desvía y le adelantamos. Paramos y él continúa. Seguimos por la carretera y él continúa por el camino terrizo. A mitad del camino él hace un extraño y vamos a socorrerle y observamos que el coche estaba en la zanja de unos 2 metros más o menos.

3. ¿Se comentó cuál fue la razón de continuar por el camino terrizo y no volver a la general?

No sé si comentó pero todos dimos por hecho que el camino unía con la general".

SEXTO.- Otorgado un trámite de audiencia a la parte reclamante, representada por x, según el acta de comparencia obrante en el expediente (folio 99), presenta escrito el 19 de junio de 2007 (registro de entrada) en el que, en síntesis, alega que en el camino terrizo no existía señalización alguna que indicase la existencia de la zanja o de obra alguna; que la zona de obras se encontraba deficientemente señalizada, sin señal que prohibiera la circulación en la zona terriza que existía junto a la calzada; y que sólo existía la duda de si existía una señal

de orientación ubicada metros antes de la entrada a la zona terriza, que era inhábil a los efectos en cuestión, sin que se hubiera cumplido con lo establecido en la Orden Ministerial de 31 de agosto de 1987 sobre señalización de obras en vías fuera de poblado.

SÉPTIMO.- El 5 de octubre de 2007, el Jefe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras emite el informe que se le había solicitado sobre el valor del vehículo, los daños causados y otras circunstancias de interés.

A este respecto destaca que el importe de la reparación es superior al valor venal del vehículo y que, consultado el inspector de obras de la zona, informa que al conductor del vehículo se le advirtió verbalmente que no se metiera por el camino terrizo, pues estaba prohibido por señalización vertical, a lo que aquél hizo caso omiso alegando que su vehículo superaría cualquier dificultad que se le presentara.

OCTAVO.- Otorgado un trámite de audiencia a quien dice telefónicamente representar a la mercantil reclamante, requiriéndole seguidamente para que la acredite, se presenta escrito de alegaciones por su representante remitiéndose a las alegaciones ya realizadas y cuestionando la realidad de las observaciones del informe del Parque de Maquinaria, así como refiere que ninguno de los técnicos se pronuncia sobre la insuficiente señalización de la zona (folios 137 a 139).

NOVENO.- Mediante oficio de 18 de abril de 2008 se otorga trámite de audiencia a la mercantil --, presentando alegaciones en su nombre y representación x. (folios 167 y 168), en las que, en síntesis, alega que, contrariamente a lo manifestado en su momento por la parte reclamante, se han seguido actuaciones penales por los hechos objeto del presente expediente, en virtud de la denuncia presentada por x, esposa de x, que resultó lesionada por el accidente. Así, aporta copia de la sentencia de 23 de febrero de 2006 del Juzgado de Instrucción número Dos de Caravaca de la Cruz (Juicio de Faltas núm. 531/2004) en la que, por los hechos en cuestión, se condena a x. como autor penalmente responsable de una falta de lesiones imprudentes, y se declara responsable civil directo a la compañía de seguros --, por la cantidad establecida en la sentencia, y la responsabilidad civil subsidiaria de la mercantil --. Por el contrario, se absuelve a la reseñada empresa constructora y a su jefe de obra, que también habían sido penalmente denunciados. Igualmente, se aporta copia de la sentencia de 15 de noviembre de 2006, de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Murcia, confirmatoria de la primera.

Se destaca por el representante de la constructora un párrafo de la primera de las sentencias citadas:

"En el presente caso la conducta del conductor del vehículo fue a todas luces imprudente, obviando el panel direccional existente, abandonando la calzada y parando su vehículo en una zona en la que no existía arcén, debiendo volver de manera inmediata a la calzada por la que circulaba, lo cual no hizo, sino que continuó circulando adentrándose en dicho lugar, el cual por sus propias condiciones no era transitable ni apto para la circulación en las debidas condiciones de seguridad, debiendo establecerse por todo ello la responsabilidad exclusiva de dicho conductor".

DÉCIMO.- Formulada propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de 3 de octubre de 2008, y recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, se emitió bajo el número 54/2009, en el sentido de completar las actuaciones instructoras por las siguientes razones:

"1. Así, en primer lugar, presentado por una de las partes interesadas copias simples de unas sentencias penales sobre los mismos hechos de los que parte la reclamación de referencia, es obligado, dada la relevancia de aquéllas en la resolución del procedimiento, que se requiera al órgano jurisdiccional competente para que facilite copias auténticas de dichas sentencias, debiendo expresarse a tal efecto que tal documentación se interesa por ser necesario para la resolución del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, seguido, en principio, por los mismos hechos.

2. Por otra parte, se advierte que los trámites de audiencia a las dos partes interesadas (reclamante y empresa constructora) no se han otorgado simultáneamente, como debería haberse efectuado, sino que en un principio se otorgaron varios trámites de audiencia sólo al reclamante, marginando en ellos a la citada empresa, y después, en el trámite de audiencia final, primero se otorgó uno al reclamante y, después, una vez evacuado el mismo, se otorgó otro a dicha empresa, de modo que ésta ha podido alegar lo conveniente en último extremo y a la vista de todo lo alegado por el reclamante. Esto supone un trato de favor para aquélla, incompatible con la posición de neutralidad del instructor y de la igualdad de posibilidades de defensa de las partes exigible en estos procedimientos.

3. Por ello, cuando se reciba la documentación a que se refiere el punto 1, deberá otorgarse un trámite de audiencia simultáneo a las partes, para que, en el mismo plazo concedido al efecto, puedan alegar lo que convenga a su respectivo derecho, requiriendo expresamente al reclamante aclaración sobre las manifestaciones vertidas en escrito de 27 de octubre de 2004 sobre la inexistencia de acciones contra los responsables del accidente".

UNDÉCIMO.- Solicitadas copias autenticadas de las resoluciones judiciales a los órganos jurisdiccionales correspondientes, y una vez recibidas por el órgano instructor se otorga un trámite de audiencia a todos los interesados en el expediente (con fecha 21 de septiembre de 2009), que vuelve a reiterarse varios meses después (el 19 de abril de 2010), sin que consten que se hayan presentado alegaciones, tras lo cual se formula nueva propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de 13 de octubre siguiente, que considera, en síntesis, que la actuación penalmente ilícita del reclamante rompe la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños por los que se reclama, pues el representante de la mercantil reclamante fue condenado por imprudencia en la conducción, al incumplir la indicación de un panel direccional existente al comienzo del camino de tierra en cuestión, abandonando la carretera e introduciéndose indebidamente en dicho camino, por lo que fue declarado exclusivo responsable de los hechos de referencia.

DUODÉCIMO.- Con fecha 20 de octubre de 2010 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 el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La empresa reclamante está legitimada activamente para deducir la reclamación objeto de Dictamen, por ser la titular del vehículo siniestrado y sufrir el perjuicio económico consistente en los gastos de alquiler de un vehículo para las actividades de la empresa durante el período de reparación del primero.

II. La reclamación se ha interpuesto en el plazo de un año a que se refiere el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), vista la fecha de los hechos que motivan la reclamación (20 de marzo de 2004) y la presentación de ésta (27 de septiembre de 2004).

III. Por lo que se refiere al procedimiento tramitado, se han subsanado las deficiencias advertidas, si bien han de realizarse las siguientes observaciones:

1. La excesiva tardanza en tramitar y resolver la reclamación, pues se ha superado ampliamente la duración máxima que para el mismo fija el artículo 13 RRP, observándose paralizaciones y reiteración de trámites de audiencia en la última fase del procedimiento que no se encuentran justificadas.

2. La formalización de la propuesta de resolución debe ser revisada, pues contiene datos erróneos procedentes de otras reclamaciones (por ejemplo, Antecedente Sexto), así como también es errónea la fecha del siniestro (Fundamentación Tercera, apartado 4, sobre la relación de causalidad).

TERCERA.- Vinculación fáctica del previo proceso penal.

Sobre la incidencia del proceso penal en el posterior procedimiento de responsabilidad patrimonial y, en concreto, sobre la vinculación fáctica, el Tribunal Constitucional ha clarificado su alcance en la Sentencia 77/1983, de 3 de octubre, al enjuiciar el principio "*non bis in ídem*". En efecto, esta Sentencia viene a considerar que cuando un ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse el enjuiciamiento y la calificación de unos mismos hechos, el enjuiciamiento y la calificación que en el plano jurídico pueda producirse, cabe hacerse con independencia si resulta de la aplicación de normativas diferentes, pero no puede ocurrir lo mismo en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado.

En este mismo sentido, el Consejo de Estado ha recogido en su doctrina (Dictamen 2.554/94, de 16 de febrero de 1995) que el relato de los hechos, considerados por el Tribunal como probados, tiene una eficacia que trasciende del proceso penal para vincular en el procedimiento administrativo, de tal modo que de esos hechos probados hay que inferir si los mismos permiten sostener la responsabilidad de la Administración. La doctrina anteriormente

expuesta ha sido recogida por este Consejo Jurídico en reiterados Dictámenes (por todos, el núm. 193/2009).

Por tanto, resulta esencial reproducir parte de estos hechos probados en el Juicio de Faltas núm. 531/2004, que sustentan la propuesta elevada. Así, en la sentencia de 23 de febrero de 2006 del Juzgado de Instrucción núm. Dos de Caravaca de la Cruz se recogen como tales, asumidos expresamente por la sentencia de 15 de noviembre de 2006 de la Audiencia Provincial (rollo de apelación 520/06):

"Queda probado que el día 20 de marzo de 2004 x. circulaba como ocupante del vehículo matrícula "???" conducido por x. por la carretera que une las localidades de Archivel y Nerpio en dirección a esta última, cuando el conductor recibió una llamada de móvil, de manera que para atenderla abandonó la carretera por la que circulaba y se detuvo en un camino de tierra (que estaba precedido por un panel direccional) continuando circulando por el mismo una vez contestó a la llamada no advirtiendo la existencia de una zanja en la que se precipitó el vehículo".

De los hechos probados, deduce el primero de los fallos citados (Antecedente noveno, último párrafo):

"En el presente caso la conducta del conductor del vehículo fue a todas luces imprudente obviando el panel direccional existente, abandonando la calzada y parando su vehículo en una zona en la que no existía arcén, debiendo volver de manera inmediata a la calzada por la que circulaba lo cual no hizo sino que continuó circulando adentrándose en dicho lugar, el cual por sus propias condiciones no era transitable ni apto para la circulación en las debidas condiciones de seguridad, debiendo establecerse por todo ello la responsabilidad exclusiva de dicho conductor".

CUARTA.- Inexistencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial.

El artículo 139.1 LPAC establece, con carácter general, que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualesquiera 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, los presupuestos de la responsabilidad patrimonial son, como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia (SSTS, Sala 3ª, de 21 de abril y de 20 de mayo de 1998), los siguientes: que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso de fuerza mayor, a los cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o en el padecimiento del daño, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte.

Veamos la aplicación de estos requisitos al presente supuesto.

Aunque se haya acreditado la realidad de un daño, sin embargo no se ha probado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y aquel daño, sino, muy al contrario, de la instrucción penal previa se desprende la responsabilidad exclusiva del conductor del vehículo y, por consiguiente, la ruptura del nexo causal.

Esta responsabilidad del conductor es reconocida por la sentencia de 15 de noviembre de 2006 de la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Murcia:

"Los recurrentes reiteran en esta alzada que la causa del accidente debe recaer sobre la falta de señalización en la zona de obras donde ocurrieron los hechos, y más concretamente en la empresa --, adjudicataria de las mismas.

La precedente argumentación ha sido correctamente rechazada por el Juzgador de instancia habida cuenta que la señalización reflejada en las fotografías del atestado de la Guardia Civil (f.9) advierte a los conductores la obligación de continuar la marcha sin adentrarse en la explanada existente a la derecha de la carretera. Evidentemente las obras iniciadas deben contener las señales reglamentariamente establecidas al respecto, que no se puede exigir a aquellos espacios donde las obras no hubieren comenzado, siendo obligatorio seguir las instrucciones marcadas en las señales de la carretera, que en este caso no hizo el recurrente, quien debe asumir las consecuencias de todo ello al adentrarse en un espacio junto a la calzada desatendiendo su obligación de proseguir la circulación por la carretera. Todo ello ha sido analizado por el Juzgador de instancia en acertados razonamientos que deben ser asumidos".

De otra parte, llama la atención que la denuncia previa se dirigiera frente a la contratista, a la que se consideraba responsable de la señalización, y en vía administrativa se dirija frente a la Administración regional con los mismos argumentos, sin especificar qué concretas imputaciones se achaca a ésta por culpa *in vigilando*.

Por tanto, el hecho de que la responsabilidad patrimonial sea objetiva no exime del imprescindible nexo causal entre la actuación de la Administración y el daño, como han puesto de manifiesto la doctrina del Consejo de Estado (Dictamen núm. 2582/98, de 16 de julio) y pronunciamientos judiciales, entre ellos, las sentencias de 8 de febrero de 2008 y de 23 de abril de 2010 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia. En el presente caso no se ha acreditado la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y los daños alegados, lo que conduce a desestimar la reclamación, al igual que lo hicimos en nuestros Dictámenes núms. 99 y 128 del 2004.

En este punto, debe recordarse la reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo plasmada, entre otras muchas, en sentencias de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de mayo de 1999 y de 12 de diciembre de 2000, en las que se afirma que cuando las lesiones producidas no son imputables al funcionamiento del servicio público y sí al proceder del accidentado, se produce la ruptura del nexo causal y la exoneración de responsabilidad patrimonial.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, sin perjuicio de las observaciones realizadas en la Consideración Segunda, III, sobre la rectificación de errores materiales en la indicada propuesta.

No obstante, V.E. resolverá.