



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **226/2012**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 27 de septiembre de 2012, 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 Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 18 de junio de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **187/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 16 de marzo de 2010, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional por los daños sufridos como consecuencia del accidente ocurrido en una vía de la que aquélla es titular.

Relata el reclamante que, el 21 de marzo de 2009, sufre un accidente en la carretera RM 332, en el Puente de las Moreras, impactando contra la bionda de la carretera al inicio del puente. Estima el interesado que, de sujetarse tal elemento de protección a las recomendaciones sobre criterios de aplicación de pretilos metálicos en carretera detalladas en la Orden Circular 23/2008 del Ministerio de Fomento, los daños sufridos por su vehículo habrían sido menores, pues, lejos de terminar la bionda enterrada o con un abatimiento progresivo hasta el suelo, su extremo termina en forma recta a una altura aproximada de 50 centímetros sobre la carretera.

Solicita ser indemnizado en la cantidad de 9.576,83 euros, suma a la que ascienden los daños sufridos en el automóvil Citroën C5, declarado en siniestro total, por lo que el 21 de abril de 2009 se procedió a la baja definitiva y destrucción del mismo.

Aporta junto a su reclamación reportaje fotográfico sobre el lugar del accidente, informe valorativo de los daños padecidos por el coche y documentación acreditativa de la baja y destrucción del mismo, así como documento de características técnicas, póliza de seguro y tarjeta de inspección técnica del vehículo.

SEGUNDO.- El 14 de junio de 2010 el órgano instructor requiere al interesado para que "*subsane y mejore*" la solicitud mediante la aportación de copia compulsada de diversos documentos.

Con la misma fecha recaba de la Dirección General de Carreteras el preceptivo informe del servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño y el del Parque de Maquinaria.

TERCERO.- El 5 de julio, el interesado presenta la documentación requerida. Además, aporta atestado "a prevención" instruido por la Guardia Civil. En él se hace constar que el vehículo se encontraba incrustado en su parte frontal en el inicio del quitamiedos del Puente de las Moreras RM 332, km. 35,200, produciendo daños en el mismo y en barandilla de protección del puente. En relación con las características de la vía, se indica que el firme estaba limpio y seco, que la visibilidad era buena y que existía señalización informativa. El pretil metálico con el que impacta el vehículo es el que separa la calzada de la acera sobre el puente.

CUARTO.- El 9 de julio de 2010, la Dirección General de Carreteras emite informe que confirma la titularidad regional de la carretera en la que se produce el accidente. Considera, además, que el siniestro pudo deberse a una actuación inadecuada del conductor, pues la barrera de seguridad se encuentra situada fuera del carril de circulación y situada sobre una acera para la protección de los peatones, no existiendo causas atribuibles a la carretera para que el interesado se saliera del carril de circulación.

Señala, por otra parte, que la barrera de seguridad *"estaba ya colocada por el antiguo Ministerio de Obras Públicas cuando se realizaron las transferencias de la carretera RM 332 a esta Comunidad Autónoma. Esta barrera de seguridad fue repuesta en las mismas condiciones en el año 1990, dado que la riada del mes de octubre de 1989 la destruyó"*.

El tramo está afectado de una limitación de velocidad a 40 km/h en el sentido que circulaba el reclamante.

La Orden que cita el interesado en apoyo de sus alegaciones (y que el informe identifica como la Orden Circular 321/1995) *"es del mes de diciembre del año 1985 (sic) y en la misma se expone que hay que "considerar eficaces las instalaciones de sistemas de contención de vehículos actualmente en servicio, cuyo mantenimiento o reposición parcial podrá seguir realizándose mediante elementos o sistemas semejantes a los existentes"*. La Orden se refiere exclusivamente a *"recomendaciones sobre sistemas de contención de vehículos"*, por lo que *"la existencia de una "cola de pez" en el terminal de la barrera de seguridad no incumple ninguna norma, dado que la misma existía con anterioridad a la Orden Circular 321/1995, no siendo de obligado cumplimiento el cambio de la misma a un abatimiento a tierra, sino al contrario la orden especifica claramente que considera eficaz la instalación, sin que sea necesaria su sustitución"*.

QUINTO.- El 28 de diciembre de 2011 el Parque de Maquinaria evacua su informe. Cuantifica el valor venal del vehículo siniestrado en 8.930 euros. Se hace constar en el informe que, personado su autor en el lugar de los hechos, constata que la velocidad está limitada a 40 km/h, por lo que considera que *"es lo suficientemente baja, a mi modo de ver, como para que cualquier conductor que circule por dicho tramo lo pueda hacer con la suficiente seguridad como para que le dé tiempo a reaccionar ante cualquier imprevisto que le pueda surgir, y, desde luego, a esa velocidad, y aun no frenando, no veo cómo pueden haberse producido tantos daños en el vehículo como para dejarlo inservible. (...) la gravedad de los daños producidos en el vehículo me lleva a pensar que no respetó el límite de velocidad de 40 km/h que tenía este tramo de carretera"*.

SEXTO.- El 13 de febrero de 2012 se confiere trámite de audiencia al reclamante, sin que conste que haya hecho uso del mismo, al no presentar alegación o justificación adicional a las contenidas en sus anteriores escritos.

SÉPTIMO.- El 29 de mayo se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no constar acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la declaración de la responsabilidad patrimonial.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 18 de junio de 2012.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Este 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. El reclamante, en su condición de titular del vehículo accidentado, ostenta la condición de interesado para ejercitar la acción de reclamación, a tenor de lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LPAC), en relación con el 31 de la misma Ley y con el 4.1 RRP.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional, a través de la Consejería consultante, en virtud de su condición de titular de la vía a cuyas instalaciones de contención de vehículos se imputa el daño.

II. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 142.5 LPAC y 4.2 RRP, dado que el accidente acaeció el 21 de marzo de 2009 y la presentación de la reclamación tuvo lugar el 16 de marzo del año siguiente.

III. Respecto al procedimiento, debe dejarse constancia de la excesiva tardanza en tramitar y resolver la reclamación, pues ya se ha superado ampliamente la duración máxima que para el mismo fija el artículo 13 RRP en seis meses. Ello no obstante, el procedimiento ha seguido, en líneas generales, lo establecido en su normativa reguladora, sin que se observen carencias esenciales. Dicho lo anterior, una vez más es necesario reiterar el inadecuado uso que la instrucción realiza del trámite de subsanación y mejora de la solicitud, en orden a requerir al interesado la aportación al expediente de documentos o datos que aquélla considera necesarios para una adecuada resolución de la solicitud. La doctrina de este Consejo Jurídico al respecto es sobradamente conocida por la Consejería consultante, pues ha sido expuesta en numerosos Dictámenes evacuados a solicitud suya, cuyos razonamientos al respecto cabe dar aquí por reproducidos.

TERCERA.- Sobre la concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad de la Administración.

La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 139 y siguientes LPAC, la concurrencia de los siguientes presupuestos:

- 1) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- 2) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley.
- 3) La imputabilidad de la Administración frente a la actividad dañosa.
- 4) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.
- 5) Ausencia de fuerza mayor.

El atestado policial permite considerar acreditados tanto el evento dañoso, es decir, la producción del accidente de tráfico, como las circunstancias en que éste tuvo lugar.

También cabe considerar probado el daño alegado, pues el atestado policial reseña que el vehículo sufre graves daños al encontrarse el mismo empotrado en su parte frontal en el inicio del quitamiedos del puente. Por ello, y aunque no consta en el expediente quién fue el autor ni en concepto de qué (presupuesto de reparación, informe de tasación a efectos de seguro, etc.) se elaboró el documento de valoración de los daños que los cifra en 9.576,83 euros, lo cierto es que sólo un mes después del accidente, el coche es dado de baja definitiva en el censo del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica y se procede a su destrucción, conforme se acredita con el oportuno certificado.

Queda por establecer la relación causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño producido, y el carácter antijurídico de éste, para lo que ha de acudirse al expediente.

Para el interesado, la causa de los graves daños sufridos por su vehículo radica en la configuración del pretil metálico contra el que colisionó, entendiendo que de estar aquél adecuado a las recomendaciones técnicas que sobre tales elementos de protección establece el Ministerio de Fomento, los daños habrían sido menores.

Es evidente, como reconoce el propio interesado, que el choque contra el pretil no fue ocasionado por su configuración, toda vez que dicho elemento de contención se encontraba sobre la acera del puente, a la que separa del carril de circulación de los vehículos. Nada alega el reclamante en relación con las circunstancias que le llevaron a impactar contra el quitamiedos, lo que, unido a los datos que constan en el atestado policial acerca del buen estado del firme, limpio y seco, tratándose de un tramo recto y con buena visibilidad, con buen tiempo, dotado de señalización informativa y sin peligros aparentes, evidencian que la salida de la vía por el margen derecho que causó el impacto sólo es imputable al conductor del vehículo, el cual, en atención a la magnitud de los daños padecidos, probablemente debía de conducir a una velocidad superior a la permitida (40 km/h), como apunta el Parque de Maquinaria.

Que la causa primera fue ésta no puede negarse, pero no es menos cierto que en la producción del daño concurrieron otras, singularmente el estado de la barrera de seguridad metálica contra la que colisionó el automóvil y, de forma especial, la configuración del sistema de contención que, desde el año 1995, se considera inadecuada.

Ha de precisarse que, si bien el reclamante alude a la Orden Circular 23/2008, del Ministerio de Fomento, como norma que establece los criterios de aplicación de pretils metálicos en carretera, lo cierto es que la Orden Circular que la precedía y a la que se refiere el informe de la Dirección General de Carreteras, la 321/1995, ya fijaba también en similares términos recomendaciones sobre la terminación de los pretils, cuyos extremos debían empotrarse en el terreno o disponerse con un abatimiento progresivo hasta el suelo, por lo que el extremo del pretil contra el que chocó el interesado (finalización de la bionda en forma "cola de pez" y a una altura de unos 50 cm.) no se ajustaba a tales recomendaciones.

El pretil estaba colocado desde 1990, lo que, según la Dirección General de Carreteras, conlleva que no fuera obligatorio para la Administración proceder a efectuar un abatimiento a tierra del extremo, toda vez que la propia Orden Circular del año 1995 consideraba eficaces las instalaciones de sistemas de contención de vehículos que ya estuvieran en servicio en el momento de dictarse aquélla y cuyo mantenimiento o reposición podría seguir realizándose mediante elementos o sistemas semejantes a los existentes. En idénticos términos se expresa el apartado tercero de la Orden Circular de 2008, si bien ha de precisarse que el apartado continúa como sigue: *"no obstante, cuando sea técnicamente posible, considerando también las características del tablero que sustenta y al que está anclado el pretil a reparar, se prescribe la utilización de los criterios y sistemas recogidos en estas recomendaciones y su catálogo anexo"*.

De conformidad con el último inciso transcrito, los extremos del pretil situado sobre el puente, salvo que cuestiones técnicas lo hicieran inviable (lo que no se ha acreditado en el expediente por parte de la Administración), deberían haberse ajustado a las recomendaciones indicadas en la Orden Circular de 2008.

En todo caso, y como en anteriores Dictámenes de este Consejo Jurídico (166/06 y 29/09) se sostiene, este tipo de recomendaciones técnicas relativas a las carreteras han de ser consideradas como instrumentos que permiten determinar el estándar de calidad exigible para dichas infraestructuras. En el mismo sentido se han expresado otros consejos consultivos como el castellano-manchego que, en Dictamen 111/2007, expresa:

"La Orden 321/1995 T y P mencionada define su propio ámbito de aplicación señalando que las citadas recomendaciones "constituyen una guía que se pone a disposición de los técnicos de carreteras para que sirva de ayuda en la elección y diseño de estos elementos"; y que el propio documento y su anexo, denominado "catálogo de los sistemas de contención de vehículos", se declaran aplicables "en los proyectos de construcción de nuevas carreteras o de acondicionamiento de las existente". De esta forma, la configuración de sus determinaciones como meras "recomendaciones" dirigidas a los técnicos redactores de proyectos y su formulación por la Dirección General de Carreteras del Estado, lógicamente circunscrita al ámbito competencial asociado a la gestión de la carreteras de titularidad estatal, impiden advertir primeramente que el contenido de la citada Orden revista un carácter obligacional para la Administración autonómica y los órganos de la misma encargados de la conservación y mantenimiento de las carreteras de titularidad de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. Sin embargo, la negación de ese carácter imperativo en la Orden Circular 321/95 T y P analizada no impide reconocer en su contenido, a falta de una regulación regional al efecto que el propio Servicio de Carreteras informante reconoce, una objetivación de los estándares de seguridad vigentes en la materia utilizables como patrón de referencia a la hora de valorar la concurrencia de un funcionamiento anormal de la Administración".

El problema de la naturaleza jurídica de la mentada Circular y su eficacia vinculante o no para la Comunidad Autónoma es secundario a efectos de determinar la existencia o no de responsabilidad imputable a esta Administración. Porque la imputabilidad del daño al servicio regional de carreteras no deriva necesariamente del incumplimiento de esa normativa, sino de un hecho objetivo: que las barreras, cuya adecuada instalación y conservación corresponde a la Administración regional, constituyan un verdadero peligro para quienes circulan por la vía de que se trata, por su configuración. En este sentido, el TSJ de Navarra, en sentencia núm. 336/2004, de 31 de marzo, de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, afirma que *"existe un estándar fáctico de adecuación de tales barreras a las características propias de la vía, que obliga a que las mismas no generen un riesgo susceptible de producir resultados como los que se han producido en este caso por colisión de vehículos con las mismas"*. De hecho, la Circular de 2008 contiene en su apartado 5.2.6 la siguiente recomendación: *"Los extremos de un pretil no constituirán un peligro para los vehículos que puedan impactar contra ellos; en caso contrario, se protegerán como si se tratase de un obstáculo aislado"*, protección ésta que no consta que en el supuesto sometido a consulta se haya colocado (ni antes del accidente ni después, como se constata en las fotografías del lugar de los hechos aportadas por el interesado).

De conformidad con lo expuesto, la causa del accidente resulta ser la conducta del interesado, mientras que la causa principal de los daños fue el choque, viéndose aquéllos agravados por la configuración del extremo del pretil que, *de facto*, actuó como un poste contra el que chocó frontalmente el vehículo.

El Tribunal Supremo, entre otras en sentencia de 6 de marzo de 2001, señala la posibilidad de concurrencia de causas, no sólo en la producción del accidente, sino también en el resultado dañoso, como ocurre cuando la causa determinante del siniestro no reviste entidad suficiente como para considerar *"que constituya la causa exclusiva de todos los efectos del accidente"*.

A la vista de tal doctrina, cabe concluir en la existencia de una concurrencia de causas, no en la producción del accidente en sí mismo, sino en el desenlace derivado de él, en el entendimiento de que ha concurrido, como

concausa de los efectos del accidente, el funcionamiento del servicio público de mantenimiento en condiciones de seguridad de la vía, que no adecuó la configuración del pretil a las condiciones técnicas que, como estándar de calidad y seguridad del servicio, resultaban exigibles.

La participación de la Administración, por omisión, en el agravamiento de los daños derivados del accidente obliga a efectuar una ponderación de la incidencia de cada una de las causas en la producción del accidente y sus consecuencias, otorgando un 80% a la conducción del interesado y un 20% a la configuración de la barrera de seguridad.

CUARTA.- Cuantía de la indemnización.

La doctrina de este Consejo Jurídico viene recogiendo de forma constante los siguientes criterios legales y jurisprudenciales, como pautas principales a seguir en la cuantificación de la indemnización:

- a) La extensión de la obligación de indemnizar responde al principio de reparación integral, es decir, se extiende a todos los daños alegados y probados por el perjudicado incluyendo el daño moral.
- b) Incumbe a la parte reclamante la carga de probar cuantos elementos de cuantificación de los daños en virtud de los cuales reclama, como recoge la jurisprudencia del Tribunal Supremo, entre otras, las Sentencias de la Sala 3ª, de 3 de febrero de 1989 y 19 de febrero de 1992.
- c) La cuantía de la indemnización ha de calcularse con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al índice de precios al consumo (artículo 141.3 LPAC).

En atención a los anteriores criterios y dado que el interesado no acredita haber procedido a la reparación del coche, sino antes bien a su destrucción, la cuantía a la que debe ascender la indemnización será la correspondiente al valor venal del vehículo, que el Parque de Maquinaria cifra en 8.930 euros.

A dicha cantidad ha de aplicarse un coeficiente reductor de un 80% correspondiente a la cuota de responsabilidad imputable al propio reclamante, conforme a lo indicado en la Consideración Tercera de este Dictamen, por lo que la indemnización asciende a 1.786 euros. Esta cantidad habrá de ser actualizada con arreglo a lo establecido en el artículo 141.3 LPAC.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al apreciar el Consejo Jurídico que concurren en el supuesto sometido a consulta los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas conforme se indica en la Consideración Tercera de este Dictamen.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización debe ajustarse a lo señalado en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

