



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

**Dictamen 248/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de septiembre de 2013, 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 19 de febrero de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x y otro, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación (expte. 53/13), aprobando el siguiente Dictamen.

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha 13 de julio de 2006 tiene entrada en el Registro General de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio la reclamación formulada por x, y frente a la Administración regional por los daños producidos, como consecuencia del accidente de circulación ocurrido el 14 de julio de 2005, que atribuyen al mal estado de la calzada.

Se describen los hechos del siguiente modo:

*"Que el pasado día 14 de julio del año 2005, sobre las 16,45 horas, circulaba con la furgoneta Renault Master DTI, con matrícula -- propiedad de mi esposa x, sentido La Pinilla por la Carretera MU-E-17, cuando al salir de la curva a la altura del Km. 5,600 El Paretón-La Pinilla, en el término municipal de Totana, me aproximé al lado derecho, saliendo las ruedas de la carretera, en ese momento la carga se desplazó lateralmente y por más que intenté volver a la calzada, el vehículo no respondió dado el mal estado de la vía en ese tramo, siendo dicha vía competencia de este Ayuntamiento por lo que fui circulando unos metros por la cuneta hasta llegar al paso de un regadío de cemento contra el que choqué hasta volcar fuera de la carretera, dando varias vueltas de tonel hasta acabar en un campo de labor".*

Manifiestan que pocos días después de este accidente el tramo de curva fue reparado, dejándolo en buen estado de rodadura como estaba el resto de la vía. Del accidente se levantó atestado por la Guardia Civil de Lorca (número 392/2005).

En el apartado de daños, se expresa que el conductor fue dado de baja laboral por la Mutua --, cuyo parte acompaña, encontrándose en la misma situación a la fecha de presentación de la reclamación. También expresan

que en el momento del accidente la furgoneta transportaba un total de 500 pollos, 150 pavipollos y 150 gallinas ponedoras, habiendo fallecido 450 pollos, 100 pavipollos y 100 gallinas, siendo el importe de la carga de 3.000 euros, acompañando un certificado veterinario de la pérdida animal. Igualmente se expone que el vehículo ha sufrido daños, acompañando una factura de 2.320 euros por la baja temporal.

Por último, sin concretar la cuantía indemnizatoria, propone como prueba documental el reportaje fotográfico de la zona, el parte de baja laboral, la factura por reparación de gastos de la furgoneta y el certificado veterinario sobre la pérdida de la carga.

**SEGUNDO.-** Con fecha de 30 de octubre de 2006 se abre un periodo de subsanación y mejora de la reclamación presentada (folios 16 y 17), siendo cumplimentada por los interesados el 10 de noviembre siguiente (registro de entrada) en el sentido que se documenta en los folios 23 a 49 del expediente. Consta que formularon también reclamación ante el Ayuntamiento de Totana con fecha de registro de 13 de julio de 2006.

**TERCERO.-** También el 30 de octubre de 2006 se solicita informe a la Dirección General de Carreteras, que lo emite el 13 de noviembre siguiente en el sentido de solicitar el plano de situación del accidente, en el que se especifique el lugar del siniestro, al no coincidir el punto kilométrico con la denominación de la carretera que identifican los reclamantes, sin que tampoco las fotografías que acompañan definan el lugar del accidente.

**CUARTO.-** Con fecha 10 de enero de 2007 se solicita informe al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, así como se dirige oficio a los reclamantes para interesarles el plano de situación del lugar del accidente, así como la concreción de la cuantía indemnizatoria.

**QUINTO.-** El 12 de marzo de 2007, los reclamantes presentan escrito en el que, en primer lugar, determinan la cuantía indemnizatoria reclamada desglosada en los siguientes conceptos:

- 3.000 euros por la pérdida de la mercancía.
- 25.606 euros por la reparación del vehículo.
- 3.793,52 euros por facturas de alquiler de camiones mientras no se adquiría el nuevo vehículo.

Sobre las lesiones personales, se señala que todavía no es posible su determinación al encontrarse de baja laboral.

Respecto al lugar exacto del accidente se remiten al atestado de la Guardia Civil del Puesto de Lorca, indicando que sea recabado de la fuerza actuante.

**SEXTO.-** Con fecha 24 de abril de 2007 se emite informe por el Jefe del Parque de Maquinaria en el que se solicita que se complete el expediente con la documentación que se reseña en el folio 60.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 21 de junio de 2007 tiene entrada en el Registro de la Consejería consultante un oficio del órgano instructor que tramita el expediente en el Ayuntamiento de Totana, a instancia de la reclamación presentada por los mismos interesados, poniendo en conocimiento de la Consejería consultante que se ha adoptado el acuerdo de la Junta de Gobierno Local de 12 de junio de 2007, por el que se desestima la reclamación por falta de competencia en la conservación de la carretera, al corresponder la titularidad a la Administración regional.

**OCTAVO.-** Con fecha 17 de julio de 2007 se presenta escrito por los reclamantes en el que se reitera las partidas ya reclamadas y se concretan los daños personales, solicitando por todos los conceptos la cantidad de 213.146,52 euros.

**NOVENO.-** Con fecha 19 de septiembre de 2007 (registro de entrada) se recibe el expediente tramitado por el Ayuntamiento en la Consejería consultante, aunque ya constaba con anterioridad.

**DÉCIMO.-** Con fecha 3 de noviembre de 2009 (registro de salida) se solicitan las Diligencias instruidas por la Comandancia de la Guardia Civil, contestando el Sargento Jefe Interino que dichas Diligencias se remitieron al Juzgado de Instrucción núm. Dos de Totana.

**UNDÉCIMO.-** El 3 de mayo de 2010 se otorga un primer trámite de audiencia a los interesados, y un mes después (el 4 de junio siguiente) se abre un período de prueba con el fin de que los reclamantes aporten un plano de situación del lugar del accidente y fotografías. La solicitud fue reiterada el 2 de julio de 2010, siendo cumplimentada por los reclamantes el 29 de septiembre siguiente acompañando el atestado de la Guardia Civil, en el que se expresa que la causa principal del accidente pudo ser la desatención del conductor (folios 125 a 133).

**DUODÉCIMO.-** Otorgado un segundo trámite de audiencia a los reclamantes (folio 135), presentan un escrito de alegaciones el 26 de noviembre de 2010 (registro de entrada) en las que se ratifican en los escritos presentados, reiterando la indemnización solicitada.

**DECIMOTERCERO.-** El 10 de enero de 2011, el órgano instructor solicita al Juzgado de Instrucción núm. 2 de Totana copia de las Diligencias instruidas con motivo del accidente.

Tras reiterarlo, se recibe finalmente el testimonio del Juicio de Faltas núm. 345/05 (folios 160 a 170), que fue archivado por Auto de 27 de septiembre de 2005.

**DECIMOCUARTO.-** Consta un informe del Jefe de Sección de Conservación I de la Dirección General de Carreteras, de 26 de noviembre de 2012, en el que señala que la carretera es competencia del indicado Centro Directivo y que, según el atestado de la Guardia Civil, el accidente fue provocado por una desatención del conductor del vehículo.

**DECIMOQUINTO.-** Con fecha 26 de noviembre de 2012 se otorga un tercer trámite de audiencia a los reclamantes, sin que consten que formularan en esta ocasión alegaciones, tras lo cual se formula propuesta de resolución desestimatoria de 18 de diciembre siguiente sobre la base de la inexistencia de nexo causal, unido a las carencias probatorias.

**DECIMOSEXTO.-** Con fecha 19 de febrero de 2013 (registro de entrada) 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 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, en relación con el 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP).

**SEGUNDA.-** Legitimación, plazo de reclamación y procedimiento.

1. El procedimiento se ha iniciado por reclamación de parte interesada, al alegar los daños personales y materiales que se imputan al funcionamiento de los servicios públicos (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 lo sucesivo LPAC), habiéndose acreditado que x reclama en su condición de titular del vehículo accidentado y que x, cónyuge de la anterior, en calidad de conductor del vehículo y lesionado por el accidente.

En cuanto a la legitimación pasiva, queda acreditado en el expediente que la carretera MU- E-17 (El Paretón a La Pinilla) es de titularidad autonómica, como reconoce el informe de la Sección de Conservación I de la Dirección General de Carreteras.

2. Asimismo la acción indemnizatoria se ha ejercitado en el límite pero dentro del plazo de un año, de acuerdo con

lo dispuesto en el artículo 142.5 LPAC, puesto que la acción se presentó el 13 de julio de 2006 ante la Administración regional y el accidente se produjo el 14 de julio de 2005, es decir, antes de concluir el plazo anual.

3. Por último, el procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Consejería consultante se ha ajustado a lo dispuesto en los artículos 6 y ss. RRP, salvo en lo concerniente al plazo para resolver la reclamación, que ha rebasado en exceso los tiempos prudenciales para ello, sin que el tiempo invertido esté justificado en la complejidad de los trámites a realizar.

También es preciso reiterar una observación concerniente al momento procedural del trámite de audiencia a los interesados (en el presente caso se han otorgado tres), puesto que se advierte una utilización excesiva de los mismos, dado que conforme a la LPAC han de ser otorgados cuando se haya instruido el procedimiento e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución.

### **TERCERA.- Consideraciones generales sobre la responsabilidad patrimonial administrativa y su aplicación en materia de servicios públicos de mantenimiento y conservación de carreteras.**

I. De acuerdo con lo previsto en los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos, para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- Que exista un daño real y efectivo, evaluable económico y individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- Que exista una relación causal jurídicamente adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos.
- Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otra parte, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, ya que de lo contrario el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en

carreteras, puede decirse que su existencia puede derivar, esencialmente, de dos circunstancias:

- a) Una inactividad por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio en el cumplimiento de los deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras, a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos en garantía de la seguridad del tráfico, tal como prescriben los artículos 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras y 26 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia.
- b) O bien una ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro (artículo 57, Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

Por tanto, 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 primariamente ha de dirigirse a dilucidar si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad o 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 exigible 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 funcionamiento de los servicios regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización. Inexistencia.**

En el presente caso, los reclamantes consideran que el tramo donde se produjo el accidente se encontraba en malas condiciones de rodadura, siendo reparado posteriormente, según expresan. Para ellos constituye la causa del daño alegado.

Por el contrario, de la instrucción del expediente no se desprende que la causa eficiente y próxima del daño fuera el estado de la vía por los siguientes motivos:

1º) Como afirma el órgano instructor, basta con la lectura de la descripción del accidente que se realiza en el escrito de reclamación para concluir que el conductor sufrió el accidente al aproximarse a la derecha, perdiendo el control del vehículo al salir las ruedas de la carretera, desplazándose la carga del vehículo lateralmente y sin que ya pudiera volver a la vía.

Mayor claridad de lo sucedido se encuentra en las manifestaciones verbales del conductor ante la fuerza actuante, que se transcriben en el atestado, concretamente en la diligencia de identificación (folio 164):

*"Que circulaba por el carril derecho sentido La Pinilla, cuando al salir de la curva a izquierda se aproximó demasiado al borde derecho saliendo las ruedas por la cuneta, que cree que en ese momento la carga se desplazó lateralmente y que por más que intentó volver a la calzada, su vehículo no respondió a dicha maniobra, que fue circulando unos metros hasta llegar al paso de un regadío contra el que chocó hasta volcar fuera de la carretera. Que viajaba como único ocupante y que hacía uso del cinturón de seguridad".*

Es decir, dicha manifestación verbal que realizó el conductor inicialmente no hace referencia en ningún caso a los defectos de rodadura a los que atribuye el daño. Téngase en cuenta, además, que según la diligencia de inspección ocular de los agentes la vía se encontraba en buen estado de conservación y rodadura con una anchura vial de 6,80 metros, y que el tramo era recto y con buena visibilidad. También que existía señal de limitación de velocidad a 60 Km./h., curva peligrosa a la izquierda y fin de prohibición de adelantamiento (folio 166).

2º) La actuación del conductor en la producción del accidente es reconocida por el atestado de la Guardia Civil, concluyendo en la diligencia de informe lo siguiente sobre la forma probable en la que se produjo el accidente:

*"La furgoneta Renault Master conducida por x circulaba por la carretera MU-D-17 cuando al llegar a la altura del Km.5.600, tramo recto a nivel con buena visibilidad y salida de curva a la derecha, salió de la vía por su margen derecho circulando por la cuneta durante un tramo, que seguidamente su conductor intentó volver a la calzada pero no logró dicha reincorporación hasta que en un tramo por el que circulaba fuera de la calzada, se encontraba a un paso de regadío fabricado de cemento, que hizo que la furgoneta terminara de volcar dando varias vueltas (...)".*

Concluye que la causa principal del accidente pudo ser la desatención del conductor del único vehículo implicado.

En consecuencia, las imputaciones de la parte reclamante no permiten dar por probada la relación de causalidad de los daños alegados con el funcionamiento del servicio público.

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 y jurisprudencia. Por todo ello, no resulta acreditado que los daños reclamados, cuya cuantía resulta a todas luces desproporcionada, fueran causados por el estado de la vía, sino, por el contrario, conforme al atestado de las fuerza actuante la distracción del conductor pudo ser la causa principal del accidente, sin que se adviertan en aquél otros defectos en el funcionamiento del servicio público viario.

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

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.** -Se dictamina favorablemente la propuesta desestimatoria de la reclamación de responsabilidad

patrimonial objeto de este Dictamen, al no quedar acreditada la relación de causalidad entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

No obstante, V.E. resolverá.

