



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **21/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 20 de enero de 2014, 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 7 de junio de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **212/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 6 de noviembre de 2012, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en solicitud de una indemnización por los daños que dice haber sufrido como consecuencia de un accidente de circulación padecido en una carretera de titularidad regional.

Relata el reclamante que sobre las 18.20 horas del 17 de abril de 2012, "*circulaba como ciclista por la carretera RM-F23, en el punto kilométrico 1,250 de San Javier cuando, a consecuencia del socavón existente en la carretera sin ningún tipo de señalización, introduce la rueda delantera perdiendo el equilibrio y cayendo al suelo, causándole lesiones en varias partes de su cuerpo y gastos médicos y daños materiales*".

Solicita una indemnización de 2.771,01 euros que desglosa del siguiente modo:

- Lesiones: 735,80 euros
- Gastos médicos: 25 euros
- Daños en la bicicleta: 1.711,21 euros

- Daños en GPS: 299 euros

En el mismo escrito de reclamación el actor otorga su representación a un Letrado, que firma en prueba de aceptación.

Aporta junto a su reclamación partes médicos de urgencias y de alta, factura de gastos médicos, así como por reparación de la bicicleta y reposición del GPS averiado como consecuencia del accidente.

También se adjunta informe de la Policía Local de San Javier, que atendió al accidentado en el lugar del siniestro y que es del siguiente tenor:

*"Que habiendo tenido conocimiento, en virtud de requerimiento del 112, de la caída de un ciclista en la Ctra. RM-F23, km. 1,250, comparece en el lugar de los hechos sobre las 18.20 horas.*

*De la inspección ocular se desprende que hay un ciclista, x...que presenta heridas en ambas extremidades izquierdas y roturas de su indumentaria, y junto a él una bicicleta de carretera Orbea "Orca", que presenta a primera vista deformación de la rueda delantera y no funcionan las manetas de cambio y freno, así como raspaduras en el sillín y rotura del soporte del ciclocomputador ubicado en la potencia.*

*La actuación policial consiste en trasladar en el vehículo policial al accidentado para que sea atendido en el servicio de urgencias de San Javier, trasladando también la bicicleta en evitación de sustracción.*

*En el lugar de autos, a 1 metro de la línea de borde de la calzada, en el carril izquierdo según el sentido creciente, se aprecia un socavón de forma irregular cuyas dimensiones son de 50 cm. de longitud máxima, 28 cm. de anchura máxima y 6 cm. de profundidad máxima.*

*El accidentado dice haberse caído de la bicicleta al penetrar la rueda delantera de la misma en la irregularidad de la calzada antes descrita".*

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite la reclamación, la Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, actuando en calidad de órgano instructor, comunica al interesado la información prescrita por el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), requiriéndole para que subsane y mejore su solicitud mediante la aportación de diversa información y documentación que se le enumera.

El requerimiento se cumplimenta por el interesado el 31 de enero de 2013.

**TERCERO.-** Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se evacua el 24 de enero de 2013, según el cual al día siguiente del siniestro, se recibió aviso de la Policía Local de San Javier, pero no existió previo aviso al servicio de emergencias de carreteras.

Se afirma que no se tiene constancia de la existencia de otros accidentes similares en el mismo lugar y que no se ha realizado en el indicado tramo de carretera actuación alguna relacionada con el evento lesivo.

Niega, asimismo, la existencia de relación causal entre los daños padecidos y el funcionamiento del servicio de conservación de carreteras, indicando que:

*"Se puede considerar una actuación inadecuada del perjudicado al no advertir el bache en la calzada, dado que es un tramo de carretera con visibilidad. Por otra parte, en el punto que menciona el perjudicado no existe "un socavón" ni "un agujero profundo" como afirma en la reclamación o en la documentación que la acompaña, según se puede comprobar en las fotografías que se adjuntan. La profundidad actual del bache es de 5 cm y no forma escalón en la calzada.*

*Por otra parte, en el artículo 36 del Reglamento General de Circulación se expone:*

*1. Los conductores de vehículos de tracción animal, vehículos especiales con masa máxima autorizada no superior a 3.500 kilogramos, ciclos, ciclomotores, vehículos para personas de movilidad reducida o vehículos en seguimiento de ciclistas, en el caso de que no exista vía o parte de ella que les esté especialmente destinada, circularán por el arcén de su derecha, si fuera transitable y suficiente para cada uno de éstos, y, si no lo fuera, utilizarán la parte imprescindible de la calzada...*

*Según lo expuesto anteriormente, y dado que el arcén es transitable y con anchura suficiente, el ciclista debería circular por el arcén y no por el centro del carril de circulación".*

Se adjuntan dos fotografías en las que se observa cómo la irregularidad en el asfalto se encuentra dentro de la calzada en medio del carril de circulación.

**CUARTO.-** Solicitado informe al Parque de Maquinaria, se emite el 18 de febrero, para señalar que *"los daños ocasionados en el vehículo, que se deducen del informe pericial aportado (sic), entendemos que pueden ser perfectamente compatibles con los que teóricamente pudieran haberse producido teniendo en cuenta el tipo de siniestro descrito en la reclamación"* y que las cantidades consignadas en las facturas aportadas contienen precios unitarios que son correctos.

**QUINTO.-** Conferido trámite de audiencia al interesado, presenta escrito en el que se da por instruido y manifiesta que procede estimar la reclamación, por lo que solicita que continúe el procedimiento.

**SEXTO.-** Con fecha 14 de mayo el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar que no existe relación causal entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y el daño alegado, porque considera que la actuación del perjudicado lo rompe al no advertir el bache, que era perfectamente perceptible y evitable, y porque no debía circular por la calzada, sino por el arcén.

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 7 de junio de 2013.

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 la 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.

1. La reclamación ha sido interpuesta por quien goza de legitimación activa para ello, en tanto que el reclamante sufre daños de carácter físico y material o patrimonial como consecuencia del percance, lo que le confiere la condición de interesado (artículos 31.1 y 139.1 LPAC y artículo 4.1 RRP), viniendo pues legitimado para reclamar la indemnización de aquellos daños.

En cuanto a 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 defectuosas condiciones de conservación se imputa el daño.

2. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en los artículos 142.5 LPAC y 4.2 RRP.

3. La instrucción ha seguido los trámites exigidos por las normas reguladoras de los procedimientos para la exigencia de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, no apreciándose carencias esenciales. No obstante han de reiterarse observaciones ya puestas de manifiesto en anteriores Dictámenes en relación con la indebida aplicación que la Consejería consultante realiza de los trámites de mejora y subsanación de la solicitud.

**TERCERA.-** Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. El nexo causal.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, 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.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otro lado, la causa de la lesión resarcible puede provenir tanto de una acción como de una omisión de los servicios públicos. En el supuesto sometido a consulta el reclamante sitúa la causa generadora de los daños en una omisión, por cuanto considera que los servicios de conservación y vigilancia dependientes de la Administración Regional no actuaron diligentemente al mantener el firme de la carretera en un deficiente estado de conservación.

#### 1. El evento dañoso.



En el supuesto sometido a consulta, considera el Consejo Jurídico que cabe tener por cierto el accidente, pues así se desprende del informe evacuado por el Sargento de la Policía Local de San Javier que auxilió *in situ* al accidentado, constató la existencia del bache en la calzada y describió los daños que cabía apreciar a simple vista, los cuales son compatibles con la mecánica del siniestro, según el Parque de Maquinaria.

Procede, en consecuencia, considerar que los hechos ocurrieron tal y como relata el interesado, es decir, que cayó de la bicicleta al introducirse la rueda delantera en el bache y perder el equilibrio y control del vehículo.

## 2. La relación causal.

Del examen de las fotografías unidas al expediente por la Dirección General de Carreteras se advierte que el bache o deformación en el asfalto a la que el interesado imputa la causa del percance se encuentra dentro de uno de los dos carriles de la carretera y fuera, por tanto, de la zona destinada a la circulación de bicicletas, que no es otra que el arcén, por mandato de lo establecido en el artículo 36.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (RGC). Según el precepto indicado, estarán obligados a circular por el arcén *"los conductores de vehículos de tracción animal, vehículos especiales con masa máxima autorizada no superior a 3.500 kilogramos, ciclos, ciclomotores, vehículos para personas de movilidad reducida o vehículos en seguimiento de ciclistas"*, quienes, *"en el caso de que no exista vía o parte de ella que les esté especialmente destinada, circularán por el arcén de su derecha, si fuera transitable y suficiente para cada uno de éstos, y, si no lo fuera, utilizarán la parte imprescindible de la calzada"*. Como únicas excepciones a esta obligatoria circulación por el arcén y que permite a los conductores de bicicletas circular por la calzada, se prevén la de los descensos prolongados con curvas (art. 36.1, segundo párrafo, RGC) y la circulación en paralelo de grupos de ciclistas (art. 36.2, RGC), ninguna de las cuales consta en el expediente que concurrieran en el supuesto sometido a consulta.

De haber cumplido el interesado con la norma que le era aplicable, no habría transitado por encima del bache o deformación, pues éste se encuentra aproximadamente un metro dentro del carril de circulación y fuera, por tanto, del arcén, el cual, según la Dirección General de Carreteras y conforme se aprecia en las pruebas gráficas unidas al procedimiento, puede calificarse de transitable y suficiente para la circulación de una bicicleta.

La intervención de la víctima en la causación del daño permite entender roto el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público regional de carreteras y el daño padecido. Como señala la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 27 de mayo de 1999, *"ciertamente, el necesario nexo de causalidad entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y la producción del daño puede no existir, cuando el resultado dañoso se deba exclusivamente a la actuación del administrado, y aún cabe la posibilidad de que junto a aquel funcionamiento del servicio público se aprecie la concurrencia de otra concausa o causa trascendente en la producción del suceso, pudiendo entonces apreciarse una concurrencia de culpas, con compensación de responsabilidades, que se da en el supuesto de un anormal funcionamiento de un servicio público que concurre con otro hecho ajeno al mismo, generador también de la lesión de los bienes o derechos de los administrados, y que se proclama como un principio de Derecho que atiende al concepto de responsabilidad y a la justicia exigible en cada caso"*.

Así, no puede declararse probada la existencia del nexo causal entre el resultado dañoso y el funcionamiento de los servicios públicos, pues en la carretera por donde circulaba el hoy actor existe un arcén suficiente y perfectamente transitable para una bicicleta, de uso obligatorio para los ciclistas y que debía haber sido utilizado por el reclamante para circular en lugar de hacerlo por el carril de la vía.

En consecuencia, no cabe afirmar la responsabilidad patrimonial de la Administración por el daño sufrido por el actor, al no haber quedado acreditado que el evento lesivo se produjera como consecuencia de deficiencias en el mantenimiento y conservación de la calzada atribuible a la Administración y derivada del funcionamiento de los servicios públicos, sino por causa imputable exclusivamente al afectado que incumplió la obligación impuesta por el artículo 36.1 RGC.

En idénticos términos se pronuncia tanto la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, en sentencia de 16 de julio de 2000, como este Consejo Jurídico en Dictamen 127/2009, en supuestos similares al ahora sometido a consulta.

Por el contrario, entiende el Consejo Jurídico que no debería apoyarse la desestimación de la reclamación en el carácter perceptible y evitable del bache, pues sus dimensiones no son de gran entidad, como se advierte en la fotografía obrante al folio 24 del expediente, ni consta en el expediente que el accidentado fuera usuario habitual de la vía.

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

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en la medida que desestima la reclamación al no apreciar la existencia de nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos de conservación de carreteras y el daño alegado, si bien debería eliminarse de su fundamentación la argumentación relativa al carácter perceptible y evitable del bache.

No obstante, V.E. resolverá.