



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **262/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de septiembre de 2014, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Excmo. Sr. Consejero de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, mediante oficio registrado el día 26 de mayo de 2014, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **170/14**), aprobando el siguiente Dictamen.

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El 8 de junio de 2012, x presentó escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en la que solicita indemnización por la caída que sufrió el 21 de abril de 2012, en la carretera RM F-20, p.k. 1,4, cuando circulaba en su bicicleta, acompañado de otros compañeros que le precedían o seguían también en bicicleta; señala que la caída se produjo al pasar por un escalón existente en la calzada, debido a unas obras de asfaltado que se estaban ejecutando por "--", que carecían de señalización horizontal y de operarios que desviaran el tráfico fuera de la zona donde estaba dicho escalón, lo que supone un anormal funcionamiento de los servicios públicos regionales de vigilancia y mantenimiento de carreteras. Añade que por dicha caída sufrió determinados daños físicos y materiales, por los que reclama una indemnización de 2.647,60 euros, que desglosa así:

- 21 días de incapacidad temporal impeditiva, a razón de 58,60 euros/día: 1.188,60 euros.
- Gastos de reparación de la bicicleta: 1.159 euros.
- Gastos de reposición de gafas: 300 euros.

Adjunta copia de un informe modelo "ARENA", de la Guardia Civil de Tráfico, sobre el referido accidente; informes del Centro de Salud de Los Garres, de Murcia, de 27 de abril y 11 de mayo de 2012, sobre las lesiones sufridas y su recuperación; facturas de reparación de una bicicleta y unas gafas de sol; y fotos de elementos de una bicicleta y de unos tramos de carretera (en una de ellas aparece una señal indicativa de que es la RM-F20, en el límite del término municipal de Torre Pacheco), sin autenticar.

Merece destacarse que, en relación con la señalización existente en la zona, el atestado de la Guardia Civil señala en su epígrafe 45 que existían obras en dicha vía, para seguidamente añadir en su epígrafe 46: "Señalización peligro: Existente", y en su epígrafe 49: "Señalización vertical: Buena". En los comentarios finales, y sobre las causas del accidente, indica lo siguiente: "Posibles factores concurrentes a juicio de la Fuerza: distracción en la conducción por parte del conductor de la bici y estado o condición de la señalización por tramo en obras para (sic) empresa de obras. No existe informe fotográfico".

**SEGUNDO.**- Con fecha 15 de junio de 2012, la citada Consejería admite a trámite dicha reclamación y requiere al reclamante para que la subsane y mejore en determinados aspectos.

**TERCERO.**- Solicitado informe a la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 29 de junio de 2012, en el que, en síntesis, expresa que la carretera en cuestión es de su competencia; niega que en el tramo en cuestión no hubiera señalización de advertencia de obras, adjuntando un informe de 27 de junio de 2012 del Coordinador de Seguridad y Salud de las obras de asfaltado que realizaba la empresa "--" entre los p.k. 0+0.000 al 1+1.500 de la RM-F20, en el que expresa que, durante su ejecución, ya finalizada, se realizaron seis visitas de inspección a las obras (entre el 18 y el 27 de abril de 2012, una de ellas el 20, día anterior al accidente), comprobando en todos los casos la colocación de cuatro señales verticales al efecto, que detalla, de las que aporta fotografías, y manifiesta que en todos los casos encontró operarios de la empresa ayudando a regular el tráfico; la citada Dirección General añade que las fotografías aportadas por el reclamante corresponden a una fecha en que ya habían finalizado las obras y, por tanto, ya se habían retirado tales señales; que el escalón a que se refiere el reclamante no era tal, sino una zanja transversal de fresado de 3 cm. de profundidad. Señala dicho organismo que fue testigo de los hechos un trabajador de la obra, que identifica, que comunicó que en el momento del accidente no estaban trabajando en ese punto de la calzada, pero que vió que circulaba por el referido tramo de carretera un pelotón de unos 40 ciclistas, que no sólo no circulaban por el arcén, como era lo procedente según las normas de circulación, sino que invadían incluso el carril contrario de la calzada; que el accidentado, tras caerse, se incorporó y siguió la marcha, y que dicho grupo volvió a pasar por el lugar, en dirección contraria, treinta minutos después. Añade la citada Dirección General que el informe de la Guardia Civil de Tráfico alude a la distracción del conductor de la bicicleta como factor concurrente en la producción del accidente, por lo que dicha Dirección considera que el accidentado no ajustó su conducción a las condiciones de la vía, y que la caída no la motivó la referida zanja, sino la distracción de aquél, al frenar los compañeros que le precedían por causa de dichas obras, no haciéndolo el reclamante, que no se apercibió de la zona fresada de la carretera.

**CUARTO.**- Mediante escrito presentado el 4 de julio de 2012, el reclamante presenta determinada documentación para cumplimentar el requerimiento hecho en su día por la instrucción, y solicita la práctica de prueba testifical, en las personas que allí identifica.

**QUINTO.**- El 26 de julio de 2012 se practica la referida prueba testifical, destacando de ella que dos compañeros del grupo ciclista manifiestan que circulaban en grupo, uno declarando que éste era de unas 5 o 6 personas y, el otro que era de unas 15 o 20; el que declara que circulaba delante del accidentado señala que la vía cambiaba de color y que la caída se produjo por causa de la zanja existente, que parecía un parche; el que declara que circulaba detrás del reclamante expresa que la caída se produjo por las obras, que en ese punto estaban terminadas, estando los trabajadores en otro punto de la carretera, y que tras el accidente pusieron señalización de la zanja; uno de los declarantes señala que en las fotografías que se le muestran se ve claramente la zanja, dónde estaba cortado, y el otro que en dichas fotografías se ve la carretera asfaltada, pero sin la zanja, y que cuando pasaron por el lugar no estaba aún asfaltado dicho tramo de carretera.

**SEXTO.**- Mediante oficio de 7 de diciembre de 2012 se otorga al reclamante un trámite de audiencia y vista del expediente, presentando escrito de alegaciones el 21 siguiente, en el que, en síntesis, afirma que del informe de la

Guardia Civil y las declaraciones de los testigos se acredita que la caída se produce por la existencia de un escalón en la calzada que no estaba señalizado, ni había personal de las obras que desviara el tráfico antes de llegar a dicho escalón, por lo que se ratifica en su pretensión indemnizatoria inicial.

**SÉPTIMO.-** El 19 de abril de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por las razones expresadas en el informe emitido por la Dirección General de Carreteras, lo que supone que no existe la adecuada relación de causalidad, a efectos de determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, entre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización.

**OCTAVO.-** Solicitado en su día Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, fue emitido el 17 de marzo de 2014 (Dictamen nº 78/2014), en el que se concluía con la procedencia de otorgar a la empresa contratista de las obras en cuestión un trámite de audiencia y vista del expediente, sin perjuicio de su posterior nueva remisión a este Consejo para la emisión de Dictamen sobre el fondo del asunto.

**NOVENO.-** Mediante sendos oficios de 3 de abril de 2014 se acordó un trámite de audiencia y vista del expediente para "--" y x, presentando alegaciones la primera el 21 siguiente, expresando, en síntesis, que la señalización de las obras solicitada en su día por el Coordinador de Seguridad y Salud de las mismas estaba instalada correctamente en los dos sentidos de circulación y tanto al inicio como al final de aquéllas; que cuando las circunstancias lo requerían, según las instrucciones de dicho Coordinador, se colocaban complementariamente dos operarios para regular adecuadamente el tráfico, y que el ciclista accidentado, una vez atendido por los servicios médicos y por la Guardia Civil que se personó en el lugar, reanudó su marcha con total normalidad incorporándose al pelotón cuando pasó de nuevo por la zona.

**DÉCIMO.-** Mediante oficio de 30 de abril de 2014 se otorgó nuevo trámite de audiencia y vista del expediente para el reclamante, que presentó escrito el siguiente 18 de mayo, en el que, en síntesis, se ratifica en sus alegaciones previas.

**UNDÉCIMO.-** En la fecha y por el órgano expresado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

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

(LCJ), 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 cuanto alega haber sufrido daños físicos y materiales que imputa a una deficiente actuación administrativa, por omisión de las necesarias medidas de vigilancia y seguridad exigibles en materia de carreteras, ostenta la condición de interesado para ejercitar la acción de reclamación.

En lo que respecta a la legitimación pasiva, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al tratarse de unos presuntos daños imputados al funcionamiento del servicio público regional de vigilancia y mantenimiento de una carretera de su titularidad, sin perjuicio de que existiera un contratista encargado de la realización de las obras cuya deficiente señalización se alega como fundamento de la reclamación.

Como este Consejo Jurídico ha establecido, entre otros, en sus Dictámenes nº 186/11 y 110 y 156/12, a cuyos razonamientos nos remitimos, si el hecho generador de responsabilidad fuese eventualmente imputable a la deficiente actuación del contratista encargado del correspondiente servicio, la Administración debe declarar su propia responsabilidad frente al tercero reclamante, sin perjuicio de poder declarar asimismo la responsabilidad de dicho contratista, bien en el mismo procedimiento de responsabilidad (preferible por economía procedural y para posibilitar que sea el contratista quien satisfaga directamente al reclamante la indemnización, si aquél se aquietara a la resolución administrativa), bien en una posterior vía administrativa de repetición, en ambos casos con fundamento en la relación contractual que liga a Administración y contratista, a la que es ajena el tercero reclamante lesionado por el hipotético anormal funcionamiento del servicio público de que se trate.

II. En cuanto al plazo de ejercicio de la acción de reclamación, ésta ha de considerarse formulada dentro del 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) vistas las fechas de los hechos y de la presentación de la reclamación.

III. En cuanto al procedimiento tramitado, no hay reparos esenciales que realizar una vez se cumplimentó con lo indicado al respecto en nuestro anterior y ya citado Dictamen nº 78/2014, de 17 de marzo.

## **TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales sobre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras.**

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

- Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e 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 principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad adecuada, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal adecuado entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la marcada objetivación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento que acaezca con ocasión de la prestación de los servicios públicos o la utilización de infraestructuras públicas. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, o la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en una 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 jurídico.

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, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro de sus 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. 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 (artículo 57 del 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).

**CUARTA.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de mantenimiento y vigilancia de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización. Falta de acreditación.**

El reclamante alega que los daños por los que solicita indemnización, acreditados conforme a la documentación obrante en el expediente, son imputables a un defectuoso funcionamiento de los servicios regionales de mantenimiento y vigilancia de la carretera RM-F20, en la que, según el atestado de la Guardia Civil de Tráfico que se aporta, el 21/4/12 sufrió una caída cuando circulaba en bicicleta por dicha vía y colisionó con un "escalón" (en el atestado manifestó que era una "zanja", lo que ratifica el informe de la Dirección General de Carreteras, que habla de un escalón de fresado de unos 3 cms.) que había en la calzada a causa de unas obras de asfaltado que en ella se estaban realizando. Concreta el alegado mal funcionamiento del servicio en el hecho de que no existía señalización *"horizontal"* de las obras ni operarios que desviaran el tráfico por fuera de la zona en la que estaba el referido escalón.

Como destacamos en el Antecedente Primero, en relación con la señalización existente en la zona el atestado de la Guardia Civil señala en su epígrafe 45 que existían obras en dicha vía, para seguidamente añadir en su epígrafe

46: "Señalización peligro: Existente", y en su epígrafe 49: "Señalización vertical: Buena". En los comentarios finales, y sobre las causas del accidente, indica lo siguiente: "Posibles factores concurrentes a juicio de la Fuerza: distracción en la conducción por parte del conductor de la bici y estado o condición de la señalización por tramo en obras para (sic) empresa de obras. No existe informe fotográfico".

Por su parte, la citada Dirección General aporta un informe de 27/6/12, del Coordinador de Seguridad y Salud de dichas obras, en el que señala que durante la ejecución de las mismas se realizaron 6 visitas de inspección, en fechas que detalla, entre el 18 y el 27 de abril de 2012, siendo una de ellas el 20 de ese mes y año, es decir, el día anterior al del accidente, en que se comprobó que había instaladas, antes de la entrada a la zona de obras y en ambos sentidos de la circulación, las siguientes señales verticales: P-18: Obras, R-301: Velocidad máxima 40 km./h., R-305: Adelantamiento prohibido, y P-17: Estrechamiento de calzada.

A partir de lo anterior, el hecho de que no existiera señalización horizontal, como alega el reclamante, o que el día del accidente no hubiera operarios desviando el tráfico no desvirtúa el hecho de que existía suficiente señalización que advertía de la existencia de las obras y, por tanto, que obligaba a los conductores a extremar su diligencia o prudencia en el tránsito por la zona. Ciertamente que el comentario de la Guardia Civil sobre la posible concurrencia en el accidente de la señalización de las obras suscita dudas al respecto, pero ante lo insuficiente, por parco y poco clarificador, de lo manifestado sobre este punto en el atestado, lo procedente hubiera sido que el reclamante solicitara la ampliación del parecer de la fuerza actuante en este extremo, a fin de intentar desvirtuar la conclusión de la suficiencia de la señalización vertical existente, a la que se ha de llegar a la vista de lo primeramente consignado en el atestado y, sobre todo, de lo expresado en el informe del Coordinador de Seguridad y Salud de las obras.

Por todo ello no puede admitirse que, en el caso, hubiera existido un incumplimiento del deber de señalización viaria, por parte de la Administración regional o de su contratista, que fuera determinante del accidente y, por ende, de los daños por los que se reclama indemnización.

En consecuencia, a efectos de determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, no se ha acreditado la existencia de la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia viaria y los daños por los que se reclama indemnización, por lo que procede desestimar la reclamación.

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

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** No se ha acreditado la existencia de la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de vigilancia viaria y los daños por los que se reclama indemnización, a fin de poder determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, por las razones expresadas en las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen.

**SEGUNDA.-** En consecuencia, la propuesta de resolución objeto de Dictamen, en cuanto es desestimatoria de la

reclamación, se informa favorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.

