



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **292/2015**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de octubre de 2015, 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 Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 1 de abril de 2015, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación (expte. **130/15**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 11 de junio de 2013, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños que dice haber sufrido como consecuencia del anormal funcionamiento del servicio de conservación de carreteras dependiente de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Relata el reclamante que el 1 de mayo de 2013, cuando circulaba con un camión de su propiedad por la carretera RM-D26, a la altura de la Diputación de Purias, sufrió un accidente que imputa al mal estado de la vía, concretamente a una franja de varios metros de ancho que está sin asfaltar y que atraviesa la carretera. Alega que dicha circunstancia convierte la circulación en muy peligrosa, *"ya que de repente se encuentra el conductor y el vehículo en una situación en la que no se puede gobernar el vehículo, debido a que se trata de un tramo como decimos de tierra, afectado por grandes hoyos y en la que el asfalto ha quedado desprotegido en las capas de compactación que existen bajo el mismo, haciendo (sic) frágil y quebradizo al peso de los vehículos, especialmente al de un camión como en mi caso (...) como decimos, al pasar por la zona afectada con nuestro camión, un vehículo pesado de dos ejes, el asfalto cedió desplazando al vehículo hacia el arcén de su derecha, propiciando la salida de la vía del mismo"*.

Indica el reclamante que, aunque la velocidad era escasa la salida de la vía le ocasionó daños de diversa consideración en el camión, cuya indemnización solicita, presentando al efecto un presupuesto de reparación del vehículo por importe de 3.562,26 euros.

SEGUNDO.- Con fecha 9 de julio de 2013, la Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería consultante, en calidad de instructora del procedimiento, requiere al actor para que subsane y mejore la reclamación mediante la aportación de diversa documentación acreditativa e información adicional.

En esa misma fecha recaba de la Dirección General de Carreteras el preceptivo informe del servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

TERCERO.- El 18 de julio, la Dirección General de Carreteras evacua el informe solicitado. Afirma la titularidad regional de la carretera en la que tuvo lugar el siniestro y que se tuvo conocimiento del mismo por aviso de la Guardia Civil.

Sostiene el informe que *"el accidente se produjo como una actuación inadecuada del perjudicado, dado que no respetó las señales de tráfico que están colocadas en este tramo de carretera y porque se salió del carril de circulación, apoyando las ruedas en el arcén de tierra"*.

Tras indicar que no se tiene constancia de otros accidentes similares en el mismo tramo, informa que la señalización existente en el mismo es la siguiente:

- Señal vertical de limitación de velocidad a 40 km/h y un cartel con la leyenda *"circulación peligrosa"*.
- Paso estrecho.
- Peligro: obras en calzada.

Se afirma, además, que el tramo tiene perfecta visibilidad.

Finaliza el informe apuntando la conveniencia de recabar el atestado de la Guardia Civil, *"dado que nos consta la advertencia de la misma al conductor por salirse de la zona de circulación, puesto que todos los días circulaba por ese tramo y conocía el estado de la carretera"*.

El informe se acompaña de reportaje fotográfico en el que se aprecia la posición en que quedó el camión al salirse de la vía, la configuración del tramo, y la señalización existente.

CUARTO.- El 8 de agosto el reclamante cumplimenta el requerimiento de documentación efectuado por la instrucción. Entre la aportada consta una factura expedida por taller mecánico el 30 de julio de 2013 a nombre del reclamante, correspondiente a la reparación de los daños padecidos por el vehículo, por importe de 3.563,39 euros, cantidad que el actor pasa a reclamar como cuantía indemnizatoria.

También se une al procedimiento copia de diversa documentación del vehículo, entre la que obra el permiso de circulación, expedido a nombre del actor.

QUINTO.- Solicitada a la Guardia Civil una copia de las diligencias practicadas en relación con el accidente del que trae causa la reclamación, se remite por el Jefe del Destacamento de Lorca de la Agrupación de Tráfico tanto el informe estadístico ARENA como un informe de uno de los agentes actuantes.

En el primer informe, en la casilla reservada a los comentarios de la fuerza instructora acerca de la forma de producción del accidente, se hace constar que el conductor del vehículo circulaba el 1 de mayo de 2013, sobre las 14.30 horas por la carretera RM-D26, punto kilométrico 1,100, sentido Esparragal *"y que observa una serie de baches y gravilla en la calzada y al intentar esquivarlos se ha hundido la gravilla y el alquitrán del arcén derecho perdiendo el control y saliéndose de la vía por mismo margen. Al intentar esquivar la zona bacheada ha circulado por el arcén derecho sin observar que se estaba saliendo totalmente de la calzada. Causas: Falta de pericia"*.

Por su parte el Cabo 1º que instruyó las diligencias, informa como sigue:

"Que sobre las 14:30 horas del día 1 Mayo de 2013, la Central de Tráfico de Murcia (COTA) solicita, por radioteléfono, el auxilio a un camión por accidente de Tráfico en la carretera RM- D-26 pk. 1,100. Una vez en el punto se comprueba que se trata de la salida de vía de un camión-cisterna por margen derecho, con su conductor ileso y con daños en el vehículo de escasa consideración. Se informa al conductor de que se van a realizar diligencias y se le requiere la documentación del vehículo accidentado y la suya personal para la confección de las mismas, siendo esta persona reticente en un primer momento a colaborar, alegando que la carretera se encuentra en mal estado y que esa es la causa de que sufriera un accidente y que él no tenía ninguna responsabilidad.

El Agente informante explica a esta persona que no está depurando responsabilidades y que sólo va a tomar los datos necesarios para confeccionar un documento de toma de datos, en este caso diligencias, y que no había cometido ninguna infracción y es por lo que seguidamente facilita la documentación requerida anteriormente, y es cuando el Cabo 1º actuante, ante las quejas continuas de esta persona le recuerda que la carretera está perfectamente señalizada, con señalización de peligro por obras, limitación de velocidad a la mitad de lo permitido en esa vía en circunstancias normales y de circulación peligrosa.

También se le informa que ante todas estas circunstancias, como conductor profesional, debe respetar la señalización circunstancial expuesta anteriormente y que debía de prever que ante la presencia de gravilla y arena en el tramo en obras, al ceñirse tanto al talud derecho de la vía corría el riesgo de poder salirse de la misma por ceder el terreno dadas las dimensiones y peso del vehículo, y que si no tenía la pericia suficiente para cruzarse con otro vehículo en ese tramo, hubiera desistido de la maniobra cediendo el paso y continuando posteriormente con más espacio y sin riesgo de salirse de la carretera.

La escasa pericia del conductor, la no observancia de la señalización de obras y la falta de previsión de espacio al cruzarse con otro vehículo, por las dimensiones y peso del vehículo, y no el estado de la vía, son las posibles causas del accidente a juicio del Agente instructor".

SEXTO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, la referida unidad señala que precisa diversa documentación e información adicional para poder evacuar su parecer, por lo que se requiere al reclamante su aportación.

Una vez que por el actor se une al procedimiento copia de la póliza del seguro y reportaje fotográfico sobre el estado en que quedó el camión accidentado, con fecha 14 de abril de 2014 el Parque de Maquinaria evacua el informe solicitado.

Se señala en él que no está clara la relación causa-efecto que existe entre el tipo de siniestro que se asegura que ocurrió y los desperfectos ocasionados al vehículo conforme se desprende de la factura, sin que se llegue a justificar dicha afirmación. No obstante, considera correctos los importes consignados en la misma.

SÉPTIMO.- Conferido el preceptivo trámite de audiencia al reclamante, el 18 de junio de 2014 presenta escrito de alegaciones reiterando sus alegaciones previas relativas al mal estado de la carretera y su pretensión indemnizatoria.

OCTAVO.- El 18 de febrero de 2015, la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no concurren todos los elementos a los que el ordenamiento anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y el daño alegado.

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 1 de abril de 2015.

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 de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. Cuando de daños materiales en las cosas se trata, la legitimación activa para reclamar su reparación o resarcimiento reside de forma primaria en su propietario, en la medida que es quien sufre el detrimento patrimonial. Consta en el expediente que el vehículo dañado es propiedad del actor, a cuyo nombre figura expedido el permiso de circulación del camión (folio 24).

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional en su condición de titular de la carretera donde se produjo el accidente, como se desprende de la documentación incorporada al expediente, singularmente del

informe de la Dirección General de Carreteras que afirma su competencia sobre la vía.

II. La reclamación, interpuesta apenas un mes después del evento lesivo, lo fue antes del transcurso del plazo de un año que, para la prescripción del derecho a reclamar, establece el artículo 142.5 LPAC.

III. Los trámites obrantes en el expediente remitido permiten afirmar que se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y normativa de desarrollo en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

No obstante, si la carretera en la que tiene lugar el siniestro se encontraba, como parece, en obras, debería haberse precisado si las mismas se realizaban directamente por los servicios de conservación de carreteras de la Administración o por un contratista, pues en este último caso habría resultado procedente darle audiencia en previsión de una eventual declaración de responsabilidad por su parte al amparo del régimen de indemnización de daños establecido por la normativa de contratos del sector público (artículos 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, y 214 de su Texto Refundido, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre).

En cualquier caso, han de reiterarse a la Consejería consultante las advertencias ya efectuadas en anteriores dictámenes acerca de la incorrecta práctica consistente en requerir al interesado para que "subsane y mejore" la solicitud, con indicación de los documentos que ha de aportar al procedimiento, pero sin particularizar cuál de ellos se recaba como preceptivo y cuál con otro carácter, lo que adquiere relevancia dados los diferentes efectos que el ordenamiento jurídico anuda a la desatención de uno y otro requerimiento.

Del mismo modo, ha de ponerse de manifiesto la paralización sufrida por el expediente entre el trámite de audiencia, conferido en junio de 2014, y la propuesta de resolución de febrero de 2015, sin que conste actuación alguna entre ambas fechas y sin que por la Consejería consultante se haya ofrecido justificación alguna para tal dilación.

TERCERA.- De los requisitos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas. Análisis particular de la relación causal: inexistencia.

I. 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 exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

5) Ausencia de fuerza mayor.

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).

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 aquella en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar primariamente si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad y 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 o estándar prestacional exigible a aquella 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.

Del examen del expediente, singularmente del reportaje fotográfico anexo al informe de la Dirección General de Carreteras y del informe del Cabo 1º de la Guardia Civil que instruyó las diligencias policiales por el siniestro, cabe considerar acreditado que el tramo de la carretera en cuestión se encontraba en obras y presentaba una alteración en el aglomerado asfáltico del firme, consistente en una franja de gravilla y arena que, con una anchura variable, atravesaba ambos carriles de circulación de la vía.

Tanto para la Dirección General de Carreteras como para el instructor de las diligencias levantadas por la Guardia Civil, la zona estaba adecuadamente señalizada, con limitación específica de velocidad a 40 km/h y advertencias de zona de obras, estrechamiento de la calzada y circulación peligrosa.

Ambos informes coinciden, además, en señalar como causa del accidente la actuación del conductor. Así, para la Dirección General de Carreteras, aquél no respetó las señales de tráfico y *"se salió del carril de circulación, apoyando las ruedas en el arcén de tierra"*.

Coincide con dicha apreciación tanto el informe estadístico ARENA facilitado por la Guardia Civil como el Agente instructor del mismo, toda vez que si en el primero de ellos se hace constar que el accidente se produce cuando el conductor del camión, al intentar esquivar la zona de gravilla y baches que atraviesa la carretera, se desplaza hacia el arcén derecho sin observar que se está saliendo totalmente de la calzada, en el segundo precisa que el piloto del camión, conductor profesional, debió respetar la señalización circunstancial de la vía que avisaba de la alteración de las condiciones de la carretera y debió, asimismo, prever que *"ante la presencia de gravilla y arena en el tramo en obras, al ceñirse tanto al talud derecho de la vía corría el riesgo de poder salirse de la misma por ceder el terreno dadas las dimensiones y peso del vehículo, y que si no tenía la pericia suficiente para cruzarse con otro vehículo en ese tramo, hubiera desistido de la maniobra cediendo el paso y continuando posteriormente con más espacio y sin riesgo de salirse de la carretera"*.

De donde se desprende que el accidente se produjo como consecuencia de una maniobra realizada de forma voluntaria por parte del conductor, quien valoró de modo inadecuado las dimensiones y peso de su vehículo en relación con la anchura de la carretera y la resistencia del arcén, considerando que podría pasar por el tramo en cuestión de forma simultánea con otro vehículo que, al parecer, circulaba en sentido contrario. Y ello a pesar de la advertencia expresa de la señalización acerca de las obras que se realizaban en la zona y del estrechamiento de la carretera.

Lo anterior lleva a la Guardia Civil a la siguiente conclusión:

"La escasa pericia del conductor, la no observancia de la señalización de las obras y la falta de previsión de espacio al cruzarse con otro vehículo, por las dimensiones y peso del vehículo, y no el estado de la vía, son las posibles causas del accidente a juicio del agente instructor".

Estas manifestaciones, por otra parte, no han sido desvirtuadas, ni siquiera negadas, por el hoy reclamante con ocasión del trámite de audiencia concedido.

En consecuencia, cumplida la obligación de la Administración titular de la carretera de señalar la situación de riesgo que para la circulación de los vehículos constituían las obras que se realizaban en la calzada y debiéndose el accidente a la falta de pericia del conductor, según la apreciación efectuada por la Guardia Civil, personada en el lugar de los hechos pocos minutos del siniestro y tras tomar declaración al conductor del vehículo y a la sazón reclamante, entiende el Consejo Jurídico que los daños padecidos por el camión no pueden imputarse al estado de la carretera ni, por extensión, al anormal funcionamiento de los servicios encargados de su mantenimiento, sino a la propia actuación del hoy reclamante, quien con su conducción inadecuada se puso en situación de riesgo. Una vez materializado éste con la producción del accidente, será el conductor quien haya de asumir los daños derivados del mismo, lo que descarta su antijuridicidad.

Y es que la intervención decisiva de la víctima en la producción del daño permite entender roto el nexo causal entre éste y el funcionamiento del servicio público regional de carreteras. 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".

La anterior es muestra de la muy asentada doctrina jurisprudencial que admite la ruptura del nexo causal y consecuente exoneración de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en los supuestos en que, como el presente, el resultado lesivo es imputable a la conducción impropia del accidentado (por todas, Sentencias del Tribunal Supremo de 9 de marzo y 8 de octubre de 1998). En el mismo sentido numerosos dictámenes de este Consejo Jurídico, como el 122/2005.

Valoradas las circunstancias expresadas, este Consejo Jurídico coincide con el parecer expresado por el órgano instructor de que ha quedado acreditada la concurrencia de causas excluyentes de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por impericia del conductor y circulación indebida del interesado, y, por tanto, procede desestimar la reclamación formulada por no concurrir en este supuesto el necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y el daño sufrido.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no concurrir el necesario nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos de conservación de carreteras y el daño alegado, cuya antijuridicidad tampoco ha quedado acreditada.

No obstante, V.E. resolverá.