



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 286/2016

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 17 de octubre de 2016, 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 Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 29 de septiembre de 2015, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente en motocicleta (expte. 363/15), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El 27 mayo de 2014 se presentó escrito de reclamación de responsabilidad, dirigido a la Consejería de Fomento e Infraestructuras, formulado por x en representación de x, en el que solicita una indemnización de 534,70 euros por los daños causados a su motocicleta matrícula --, derivados del accidente sufrido por el mismo el 2 de noviembre de 2013, cuando circulaba por la carretera RM-D19, p.k. 19.500, sentido RM-11, y dicho vehículo perdió la adherencia a la calzada y cayó al firme al pasar por un tramo inundado de agua y barro. En síntesis, considera que la Administración es responsable de tales daños porque, habiendo reflejado el informe de la Guardia Civil de Tráfico, que adjunta, que la causa del accidente fue el estado de la vía (agua-barro), incumplió su deber de mantener la carretera regional en las debidas condiciones de seguridad para la circulación.

Adjunta a dicho escrito diversa documentación, de la que se destaca un informe "ARENA" emitido por la Guardia Civil de Tráfico, donde se reflejan las circunstancias del accidente; permiso de circulación de la motocicleta; copia de las condiciones de la póliza del seguro de accidentes de la misma y de un informe pericial de los daños sufridos por ésta, emitido por un perito de su compañía aseguradora, así como de un presupuesto de reparación de un taller, por importe de 536,04 euros.

**SEGUNDO.-** Con fecha de 4 de junio de 2014 la citada Consejería acuerda la incoación del correspondiente procedimiento y requiere al reclamante para que proceda a la subsanación y mejora, en su caso, de la solicitud y la documentación presentada, lo que cumplimenta mediante escrito presentado el 20 siguiente.

**TERCERO.-** Solicitado informe de la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 19 de junio de 2004, del que se destaca, en síntesis, que se reconoce la titularidad regional de la carretera; que constan otros accidentes similares en el mismo lugar; que *"se han canalizado las aguas de escorrentía de la rambla a la obra de fábrica más próxima a ese punto"* (sic); que el 25 de octubre de 2013 se colocaron en dicha carretera dos señales tipo TR-301 (limitación de velocidad a 40 km/h.) y dos tipo TP-50 (con cajetín y texto "arrastres"); y que el cauce de la

rambla es competencia de la Confederación Hidrográfica del Segura que, "después de las últimas avenidas, no ha realizado ninguna limpieza en el mismo ni ninguna otra actuación, lo que ha influido considerablemente en los aportes de agua y lodos a la calzada".

**CUARTO.-** Solicitado al Parque de Maquinaria un informe sobre los daños sobre los que se reclama, y previo requerimiento y presentación por el reclamante de la Tarjeta de Inspección Técnica del vehículo, fue emitido el 7 de enero de 2015, en el que, en síntesis, se da la conformidad a la valoración pericial de daños presentada por aquél.

**QUINTO.-** Mediante oficio de 6 de marzo de 2015 se acuerda un trámite de audiencia y vista del expediente para el reclamante, que compareció a este último efecto el siguiente 25, presentando alegaciones el 26, en las que, en síntesis, reitera lo expresado en su escrito inicial, añadiendo que lo señalado por la Dirección General de Carreteras sobre la falta de limpieza de la rambla no obsta a la responsabilidad de la Administración regional por no mantener la calzada en buen estado para evitar más accidentes como el de referencia.

**SEXTO.-** Con fecha 26 de mayo de 2015 se otorga un trámite de audiencia y vista del expediente a la Confederación Hidrográfica del Segura y se le solicita que informe sobre varios aspectos (en especial, las "tareas desarrolladas" y su conocimiento de otros accidentes ocurridos en la zona), contestando dicho Organismo mediante un escrito presentado el 18 de junio de 2015 en el que informa que la carretera RM-D19 atraviesa varias zonas inundables (se deduce que en relación con la rambla de referencia, que no identifica), según el plano del Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables que adjunta; que no se ha podido identificar con precisión el lugar del accidente, al no contar con las coordenadas; que dicho Organismo no ha desarrollado ninguna tarea en la referida carretera ni tiene información sobre accidentes en la misma, al no ser de su competencia, sin que le corresponda pronunciarse sobre la posible responsabilidad en un expediente en el que no es parte. No obstante, añade que la responsabilidad de la gestión de las zonas inundables corresponde a las Administraciones Públicas competentes en materia de ordenación del territorio y protección civil.

**SÉPTIMO.-** El 28 de julio de 2015 se formula una propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar que, dado que la carretera atraviesa zonas inundables, existían señales generales y específicas de peligro y de advertencia de la presencia de arrastres de materiales a la calzada, 100 metros antes del lugar del accidente, según se desprende de los informes de la Guardia Civil de Tráfico y de la Dirección General de Carreteras, por lo que ésta cumplió con su deber de señalización, sin que le fuera exigible mayor actuación, debiendo los conductores adoptar las prevenciones adecuadas y adaptar su conducción a las condiciones de la vía.

**OCTAVO.-** En la fecha y por el órgano indicado 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, 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 de la acción y procedimiento.**

I. El reclamante está legitimado para reclamar indemnización por los daños sufridos en el vehículo de su propiedad, según la documentación aportada.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación que se le dirige, por imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su competencia.

II. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 4.2 RRP, vista la fecha del accidente.

III. En lo que se refiere al procedimiento, se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido legal y reglamentariamente al respecto, constando la emisión del informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras y la audiencia del interesado.

## **TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales y específicas 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 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (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 económico 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 de aseguramiento a todo riesgo 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 ésta 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 prescribe el artículo 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 aquélla 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 aquélla 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 adecuada entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización. Concurrencia de responsabilidad.**

I. El reclamante solicita indemnización por los daños sufridos en su motocicleta (y que cabe considerar acreditados a la vista de un informe pericial, aceptado por el Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras) que se produjeron cuando el 2 de noviembre de 2013 circulaba por la carretera regional RM-D19; vía en la que, según se desprende de los informes emitidos en el procedimiento, se daban las siguientes circunstancias.

1. La Administración regional sabía que determinados tramos de dicha carretera atravesaban zonas inundables debidas a la existencia de una rambla cercana, lo que propiciaba que, en caso de avenidas no ordinarias por dicha rambla, el agua proveniente de la misma y el material arrastrado por ésta podía invadir la calzada y suponer un peligro cierto para la seguridad de la circulación. El informe de la Dirección General de Carreteras indica que "se han canalizado las aguas de escorrentía de la rambla a la obra de fábrica -de la carretera, se deduce- más próxima a ese punto", si bien no especifica si ello se hizo antes o después del accidente de referencia. También señala que, después de las últimas avenidas, la Confederación Hidrográfica del Segura (Organismo estatal competente para la limpieza de la rambla) no había realizado ninguna limpieza de su cauce, lo que influía

considerablemente en los aportes de agua y lodos a dicha carretera, sin mayor concreción.

2. Dicha Dirección General conocía la existencia de otros accidentes similares en la zona.

3. Por tales motivos (y, se deduce, por la existencia de recientes lluvias en la zona, cuya fecha e intensidad no concreta), 11 días antes del accidente que nos ocupa la Administración regional instaló en dicha carretera dos señales específicas de advertencia de arrastres (tipo TP-50) y dos de limitación de velocidad a 40 km/h. (tipo TR-301). El informe de la Guardia Civil de Tráfico señala que la señalización vertical era "buena" (epígrafe 49.bis de su informe) y estaba a unos 100 metros del accidente.

4. El día y a la hora del accidente (sobre las 11:15, a "pleno día", epígrafe 42), el p.k. 19.500 de dicha vía, que se encontraba mojada (epígrafe 41), estaba en un "tramo inundado donde hay barro y moho", lo que provocó que la motocicleta en que circulaba el reclamante perdiera la adherencia al firme y cayera al suelo, saliéndose de la vía por su margen derecho, según expresa dicho informe de la Guardia Civil de Tráfico. Añade que en dicho tramo la carretera era recta y había un badén (epígrafes 40 y 45).

El presente caso guarda cierta similitud con el que fue objeto de nuestro Dictamen nº 91/2013, de 8 de abril, en el que expresamos lo siguiente:

*"Así, el reclamante atribuye a la Administración regional una omisión en el cumplimiento de los deberes de mantenimiento y conservación de la carretera en condiciones de seguridad para su normal utilización.*

*Del informe de la Dirección General de Carreteras, se infiere que, en efecto, existían materiales de arrastre sobre la vía, como consecuencia de las lluvias. No obstante, de la constancia de este hecho no cabe extraer sin más la consecuencia de la responsabilidad de la Administración titular de la vía, a la que atañe el deber de vigilancia e inspección de las condiciones de la calzada, pues habrá de atenderse a las circunstancias de cada caso para determinar si la actuación administrativa en la prestación del servicio se ciñó al estándar de cumplimiento exigible. Corresponde a la Administración la carga de acreditar en qué medida, fecha y frecuencia se realizó en la zona la labor de restauración de las condiciones de seguridad para, a partir de tales datos, ponerlos en relación con las circunstancias del caso y extraer la correspondiente conclusión sobre el razonable cumplimiento o no de los estándares exigidos al servicio respecto del caso de que se trate, considerando que no es exigible a la Administración un funcionamiento del servicio de vigilancia de carreteras tan intenso que evite en todo caso que las vías públicas estén siempre libres y expeditas de obstáculos, o que los servicios competentes deban acudir con absoluta inmediatez a cualquier tramo de estas vías para señalizar la existencia de tales obstáculos, por evidentes razones de limitación de medios y porque se desvirtuaría la naturaleza del instituto de la responsabilidad patrimonial, que no puede convertir a la Administración en una aseguradora universal de los riesgos inherentes a la utilización de los bienes públicos, que en ciertos casos sus usuarios tienen el deber jurídico de soportar, sin perjuicio de la responsabilidad de terceros, en su caso.*

*En el Dictamen nº 70/12, de 21 de marzo, entre otros, expresábamos lo siguiente:*

*"A tal efecto es necesario recordar, como hemos dicho, entre otros, en el Dictamen 276/2011, de 21 de diciembre, la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 3 de diciembre de 2002, dictada en unificación de doctrina, en la que expresa que "corresponde también a la Administración acreditar aquellas circunstancias de hecho que definen el standard de rendimiento ofrecido por el servicio público para evitar las situaciones de riesgo de lesión patrimonial a los usuarios del servicio derivadas de la acción de terceros y para*

*reparar los efectos dañosos producidos por los mismos, sin que conste siquiera que la función de mantenimiento de la carretera se haya realizado, en la zona en que se produjo el accidente, en la forma habitual y correcta, prueba cuya carga no puede trasladarse al recurrente, siendo así que en el presente caso ha de aplicarse el principio de facilidad probatoria y, en definitiva, a la Administración le corresponde acreditar que, con los medios que disponía resultaba imposible evitar hechos como el producido".*

*También indicábamos en el citado Dictamen 276/2011 que el Consejo de Estado ha entendido que dicha prueba se había desplegado cuando quedaba acreditado en el expediente que los servicios de mantenimiento de la carretera habían llevado a cabo su labor de vigilancia en un tiempo próximo al que ocurrió el accidente (entre otros, Dictámenes 978/2007 y 991/2008). Sin embargo, dicho Órgano Consultivo señala que cuando no se haya acreditado la realización de recorridos de vigilancia (Dictámenes 3087/2004 y 968/2006, entre otros), ha de entenderse que la Administración ha incumplido con su obligación de vigilancia de la vía pública.*

Asimismo, dicho Dictamen 276/2011 acogía lo expresado en el Dictamen 70/2005, también de este Consejo Jurídico, en el sentido de que "...no ofrece la Administración datos que permitan constatar siquiera una actuación del servicio de conservación y mantenimiento ni, menos aún, que dicho funcionamiento fuera adecuado al estándar de rendimiento exigible, pues el informe de la Dirección General de Carreteras omite cualquier información acerca de cuándo se efectuó la última inspección sobre la vía en que se produjo el accidente o, al menos, la periodicidad con la que se efectuaban recorridos de vigilancia en la carretera". La misma sentencia de 3 de diciembre de 2002 dirá que "el conocimiento sobre las referidas circunstancias organizativas y funcionamiento del servicio de vigilancia y de mantenimiento hubieran permitido llegar a una conclusión certera sobre si excedía o no de lo razonablemente exigible el que se hubiera producido una previa limpieza de la calzada en el tramo en el que ocurrió el siniestro".

II. En el presente caso no puede haber duda de que las circunstancias reseñadas en los precedentes apartados 1 a 3 imponían a la Administración una especial intensidad en el cumplimiento de sus deberes de vigilancia y mantenimiento de las condiciones de seguridad de los tramos inundables de la carretera de referencia, en especial, tras la colocación de las señales de advertencia del peligro de arrastres, medida ésta necesaria, sin duda, pero en modo alguno suficiente, en cuanto debía haber intensificado la labor de inspección de la vía a fin de proceder a su limpieza en el caso de que se materializara la situación de peligro advertida. Y la Dirección General de Carreteras no ofrece dato alguno sobre la existencia de tales labores de inspección en las referidas fechas, elemento que, como se ha dicho, debe servir de parámetro, entre otros posibles, para determinar si tal labor de vigilancia ha de considerarse o no dentro de los estándares de rendimiento aceptables al respecto. Por otra parte, el hecho de que en la carretera hubiese "moho", además de agua y barro, sugiere que la aparición de estos dos últimos elementos no fue precisamente repentina y, a cambio, induce a pensar que los servicios de la Dirección General de Carreteras no debieron inspeccionar la zona después de colocar los carteles antes indicados, quizás en la creencia de que ello colmaba sus deberes de vigilancia y conservación de la vía.

Por otra parte, en dicho Dictamen también señalamos que "*la señalización circunstancial no sólo persigue advertir a los conductores de la existencia de una situación de riesgo, sino que exige la adopción de las medidas precautorias pertinentes a la naturaleza del riesgo advertido, ajustando su velocidad a las circunstanciales condiciones de la vía, lo que no debió de hacer el conductor, pues de lo contrario no se explica cómo a 40 kilómetros por hora no pudo detener el coche e impactó con los obstáculos presentes en la vía a una velocidad suficiente para producir los importantes daños que dice haber padecido en el vehículo, como pone de manifiesto el Parque de Maquinaria en su informe, máxime considerando el pequeño tamaño de los materiales arrastrados sobre la calzada, según informa el Servicio de Conservación. Así pues, en la medida en que cabe apreciar una actuación inadecuada del conductor del vehículo, que está obligado a adaptar la velocidad a las características y estado de la vía, así como a las condiciones meteorológicas, de manera que pueda detener el vehículo ante cualquier obstáculo que se pueda presentar en la carretera (artículo 19.1 RD. Legislativo 339/1990, ya citado), considera el Consejo Jurídico que se produjo una concurrencia de causas en la materialización del daño, lo que como se ha indicado en numerosos Dictámenes de este Consejo Jurídico (por todos el 33/2008), ha de tener incidencia en la determinación de la cuantía indemnizatoria".*

A la hora de cifrar en términos porcentuales el reparto de responsabilidad entre la Administración y el reclamante, debe tenerse en cuenta que, frente al caso abordado en el antes citado Dictamen (en el que se acreditó la existencia de algunas labores de limpieza de la carretera, si bien se consideraron insuficientes para exonerar de toda responsabilidad a la Administración regional), en el presente no se ha acreditado que se realizara inspección ni labor de limpieza alguna. Además, en este caso se trataba de una zona considerada como inundable, lo que no concurría en el precedente. En cuanto al reclamante, si bien es cierto que en el presente caso los daños no son de la entidad de los producidos en aquél (lo que sugiere que la velocidad de la motocicleta no debió ser tan excesiva como allí), es relevante el hecho de que el firme estuviera mojado (lo que resulta especialmente peligroso para vehículos de dos ruedas), que existiera un badén, que el tramo fuese recto y con plena visibilidad y, especialmente, que las señales de advertencia específicas de peligro estuvieran 100 metros antes del lugar del accidente, todo lo cual denota que, al margen de la velocidad a la que pudiera circular el reclamante, no adecuó su conducción a la especial prudencia que demandaban las circunstancias existentes, lo que, de hacerlo, le hubiera permitido llegar a la zona inundada con una velocidad y una atención tales que hubieran evitado el accidente o, al menos, minorado sus consecuencias.

Siendo, a nuestro juicio, de mayor entidad la responsabilidad de la Administración regional, por el conocimiento previo que debía tener del peligro que generaba la situación de la carretera, se estima procedente que asuma el 65% del montante indemnizatorio (equivalente, esencialmente, a dos terceras partes del total), aplicado al importe reflejado en el ya mencionado informe pericial de valoración de los daños. Importe cuyo resultado deberá ser actualizado conforme con lo establecido en el artículo 141.3 LPAC.

III. Por último, es conveniente señalar que una cuestión distinta de todo lo anterior es la responsabilidad que pudiera tener la Confederación Hidrográfica del Segura frente a la Administración regional, en la medida en que se pudiera acreditar, mediante el oportuno informe técnico, que la alegada omisión de sus deberes de limpieza del cauce de la rambla a que se refiere el informe de la Dirección General de Carreteras fue la causa, en todo o en parte, de la inundación y el arrastre de materiales al tramo de carretera en cuestión, de forma que pueda considerarse técnicamente razonable la existencia de su responsabilidad, total o parcial, en la producción de los daños de que se trata, al margen de la responsabilidad que se ha estimado que corresponde al reclamante. Dicha cuestión no se ha abordado en el presente procedimiento pero puede analizarse con posterioridad a su resolución, máxime cuando en éste se emplazó a dicho Organismo. A tal efecto, se advierte que el informe emitido por la citada Confederación elude pronunciarse sobre la realización o no por su parte de labores de vigilancia y limpieza de dicha rambla. En su caso, la Administración regional habría de dirigir a dicho Organismo la oportuna acción de repetición.

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

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** Existe relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales y los daños por los que se reclama indemnización, sin perjuicio de la concurrencia de responsabilidad del reclamante, en los términos expresados en la Consideración Cuarta del presente Dictamen. En consecuencia, la propuesta de resolución dictaminada, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se informa desfavorablemente, debiendo ajustarse a lo expresado en la citada Consideración.

No obstante, V.E. resolverá.

