



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **312/2016**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 7 de noviembre 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 3 de diciembre de 2015, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de --, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación (expte. **441/15**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 18 de diciembre de 2014 (registro de entrada en las dependencias de la Delegación del Gobierno en Murcia), x, en nombre y representación de --, interpone reclamación de responsabilidad patrimonial ante la entonces denominada Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en la que expone lo siguiente:

Que el pasado 23 de diciembre de 2013 el empleado de la citada mercantil, x, estaba realizando los trabajos de reparto de mercancía con el vehículo propiedad de dicha empresa, marca Citroën, modelo Berlingo, matrícula --, cuando al reanudar la marcha, tras haberlo estacionado a la altura del número --, del camino de --, en la carretera RM-F13, colisionó con un pivote que se hallaba situado en una isleta en la propia zona del estacionamiento, con el resultado de daños en el citado automóvil, dada la falta de señalización y altura suficiente del pivote, lo que dificultaba su visualización desde dentro del vehículo.

Considera la reclamante que los daños sufridos en el vehículo de su propiedad son imputables a la Administración regional, por no haber desplegado la actividad de control y vigilancia que le correspondía sobre la vía de su titularidad, evitando que se llevase a cabo la construcción de una isleta y la colocación de un pivote en la zona de estacionamiento de vehículos, cuya presencia constituye el origen de los daños por los que se reclama.

Se indica en la reclamación que como consecuencia del accidente la furgoneta sufrió daños cuya reparación ascendió a 1.919,86 euros, de los cuales la reclamante tuvo que abonar la cantidad de 601,08 euros, correspondientes a la franquicia del seguro que tiene contratado con --, abonando esta aseguradora el resto.

Además señala que durante el tiempo en el que el vehículo tuvo que permanecer en el taller para su reparación, la

mercantil reclamante se vio obligada a alquilar otro para poder continuar con la actividad empresarial que le es propia, ascendiendo la cantidad desembolsada por este concepto a 715,06 euros.

Se señala a efectos de notificaciones el domicilio de la letrada x, la cual firma, junto con la interesada, el escrito de reclamación.

Finaliza solicitando, en concepto de indemnización por la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, la cantidad de 1.316,14 euros.

A la reclamación se une la siguiente documentación:

1. Escritura de constitución de la sociedad limitada --, de la que es única socia x.

2. Informe de la Policía Local de Murcia, sobre el accidente por el que se reclama, en el que se señala en el apartado "causa probable del accidente" lo siguiente: "falta precaución incorporación circulación" (folio 18).

3. Informe del Ingeniero Jefe del Servicio de Tráfico del Ayuntamiento de Murcia, del siguiente tenor:

"De acuerdo con el escrito presentado por x, el accidente ocurrió en el Camino de San José, de la pedanía de Los Garres al colisionar su vehículo con el pivote de una isleta de obra que delimita el acceso al vado del garaje de un edificio (Vado N° -- de la -- de los Garres Ver Fotos).

En relación con ello este Servicio le informa lo siguiente:

1. *El vial donde se produjo el incidente es la carretera RM-F13 que no es de competencia municipal, sino regional.*

2. *No obstante lo anterior, hemos de hacer constar que ni el diseño de la isleta ni el tipo de pivote colocado sobre ella se ajusta a los que se autorizan por este Servicio, desconociéndose si dicha obra ha sido autorizada por otro departamento, por la Junta Municipal o por otro Organismo.*

3. *Entendemos que con el fin de conocer el organismo que ha autorizado dicha isleta, si lo hay, se podría recabar de la comunidad de propietarios, por vía oficial, la correspondiente licencia de ejecución de la isleta en cuestión".*

4. Informe del Jefe de Servicio de Explotación y Seguridad Vial de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y

Ordenación del Territorio, en el siguiente sentido:

"Informe sobre autorización para colocación de pivote en ctra. RM-F13 a la altura del nº --.

Información acerca de la colocación de este obstáculo, si fue autorizada su colocación, si cumple con las medidas y si está homologado.

En este momento no consta en esta Dirección General la existencia de ninguna solicitud ni por lo tanto autorización aproximadamente a la altura del Nº 28, para la ejecución de esta obra en la carretera RM-F13.

En cuanto a las medidas y homologación del obstáculo, no existe ninguna regulación en cuanto a medidas, dimensiones u homologación de los mismos por parte de ningún organismo. Más bien se trata de elementos que se colocan, con carácter disuasorio pero siempre fuera de la calzada".

5. Una factura del -- a nombre de --, que señala como cantidad total por la reparación del vehículo siniestrado la de 1.919,86 euros, a la que, restado el importe de la franquicia, 601,08 euros, resulta como cantidad a abonar por la aseguradora la de 1.318,78 euros.

6. Cinco facturas del --, empresa de alquiler de vehículos, correspondientes al alquiler de un vehículo por la mercantil reclamante, durante nueve días, comprendidos entre el 23 de diciembre de 2013 al 11 de enero de 2014, según detalle que se recoge en dichas facturas.

SEGUNDO.- Por el órgano instructor se solicita informe preceptivo a la Dirección General de Carreteras, que se emite el 16 de febrero de 2015, por el Jefe de Sección de Conservación II en el siguiente sentido:

"1. La carretera RM- F13 es de titularidad de la CARM.

2. En relación con las cuestiones de las que solicita informe.

A. De la realidad y certeza del evento lesivo solamente se tiene conocimiento por las manifestaciones de la empresa reclamante.

B. No se conoce la existencia de fuerza mayor. Si se presume actuación inadecuada del perjudicado que -según parte de la policía local del Ayuntamiento de Murcia- incurre en una falta de precaución en la incorporación a la circulación desde el aparcamiento. Por otra parte también se aprecia una actuación inadecuada de un tercero: al parecer la junta vecinal (según el citado informe de la policía local de Ayuntamiento de Murcia) que construye una

isleta de protección de salida de un garaje, sin autorización; así se desprende de los informes del Ingeniero Jefe del Servicio de Explotación y Seguridad Vial de esta Dirección General de Carreteras y del Ingeniero Jefe del Servicio de Tráfico del Ayuntamiento de Murcia.

C. No se tiene constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar.

D. El caso es accidental y fortuito.

E. En consecuencia no existe imputabilidad a administración alguna.

F. En relación con el evento lesivo no se ha llevado a cabo actuación alguna, porque no procede.

G. La carretera es travesía y dispone de ralentizadores de velocidad por lo que la velocidad está limitada a 50 km/h de forma genérica, y a 30 km/h en las inmediaciones de los ralentizadores.

J.(sic) En la travesía, de carácter eminentemente urbano, existen en todas las aceras próximas al lugar del accidente, las correspondientes pilonas o bolardos de protección para evitar que los vehículos aparquen en ellas. La existencia de este pivote, similar a todas las existentes en su entorno, no es incoherente con el resto de protecciones. Por consiguiente, se considera como causa fundamental del evento lesivo la falta de atención y precaución del conductor".

TERCERO.- Mediante escrito de fecha 18 de febrero de 2015, la reclamante, a instancia del órgano instructor, remite diversa documentación entre la que figura la correspondiente al vehículo siniestrado y al conductor del mismo; factura a su nombre por el importe reclamado de 601,08 euros; y justificante de haber recibido de --, la cantidad de 180 euros, en concepto de gastos de alquiler del vehículo de sustitución, por lo que procede a descontar dicha cantidad del total que solicitó en su escrito inicial. También indica que el conductor del vehículo, x, fue testigo del incidente.

CUARTO.- Seguidamente el órgano instructor cita a x para proceder a la prueba testifical, a cuyo fin se señala para su práctica el día 20 de julio de 2015. Esta circunstancia también se traslada a la letrada de la reclamante, x, indicándole que deberá traer el pliego de preguntas a formular al testigo. Llegada esa fecha comparece x acompañado de la citada letrada, acordando el instructor la imposibilidad de practicar la prueba por no resultar acreditada la representación de x por la letrada compareciente. Posteriormente, el día 9 de septiembre de 2015, la reclamante renuncia a la práctica de la citada prueba.

QUINTO.- Concedido el preceptivo trámite de audiencia a la reclamante, ésta comparece y formula, en síntesis, las siguientes alegaciones:

1. Que el pivote no está situado en la acera, sino en el lugar reservado al estacionamiento de vehículos.
2. Que la propia Administración admite que no ha concedido autorización alguna para la construcción de la isleta y colocación del pivote, por lo que considera que con ello se evidencia la responsabilidad de la Dirección General de Carreteras por los hechos, ya que de haber desplegado las labores de vigilancia que le incumbían no se habría producido el siniestro. Basa esta afirmación en el artículo 10 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo; el Dictamen 88/99 de este Consejo Jurídico; Memoria del Consejo de Estado correspondiente al año 1999; y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de noviembre de 2006.

SEXTO.- Seguidamente se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por entender que no ha quedado probada en el expediente la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados.

En tal estado de tramitación se remite el expediente mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico en la fecha que se indica en el encabezamiento del presente Dictamen.

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 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 para reclamar y procedimiento.

La legitimación activa corresponde, cuando de daños materiales en las cosas se trata, a quien ostenta su propiedad, dado que éste será el que sufra el perjuicio patrimonial ocasionado por el funcionamiento de los servicios públicos. En definitiva, la legitimación para actuar deriva de la condición de perjudicado que, en el caso que nos ocupa, reside en la mercantil reclamante.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional, al ser la carretera donde se produce

el accidente de titularidad regional, como se desprende de la documentación incorporada al procedimiento.

El ejercicio de la acción resulta temporáneo, ya que, a tenor de lo dispuesto en 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), el derecho a reclamar se ha ejercitado dentro del plazo de un año legalmente establecido para ello.

Por último, cabe afirmar que el procedimiento seguido respeta, en términos generales, lo dispuesto tanto en la LPAC como en el RRP. No obstante, cabe formular las siguientes observaciones:

1) Aunque fuese la reclamante la que en su escrito de fecha 18 de febrero de 2015 señalase como testigo de los hechos al conductor del automóvil, no propone en ningún momento que se practique prueba testifical, porque realmente su testimonio ya constaba en el informe de la Policía Local (folio 14); a pesar de ello el instructor provee lo necesario para su práctica.

2) Adoptada la decisión de practicar la prueba testifical, lo que se notifica a la letrada designada por la reclamante en su escrito inicial, llegado el momento de su realización el órgano instructor decide no llevarla a cabo porque considera que no está acreditada la representación de la reclamante por la letrada compareciente, y celebrar la prueba en esas condiciones atentaría contra el principio de contradicción ("contrariedad" se hace constar en la diligencia, se supone que por error). Pues bien, no comparte este Órgano Consultivo el parecer del instructor, ya que, a tenor de lo establecido en el artículo 32 de la entonces vigente LPAC, los interesados podrán actuar por medio de representante, exigiendo este precepto para los supuestos en los que se pretenda formular solicitudes, entablar recursos, desistir de acciones y renunciar a derechos, que dicha representación quede acreditada por cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna, o mediante declaración en comparecencia personal del interesado; si se trata de los actos y gestiones de mero trámite se presumirá la representación.

En el concreto supuesto que nos ocupa, la reclamante en su escrito de iniciación designa el domicilio de una letrada a efectos de notificaciones, firmando ambas dicho escrito, y todas las actuaciones posteriores del procedimiento que exigían el concurso de la reclamante se entendieron con dicha letrada, por lo que resulta incongruente que el instructor, tras dirigirse a ella anunciándole la fecha de la práctica de la prueba e indicándole que presentase el pliego de preguntas, acordase su no realización por no estar acreditada, a su juicio, la representación. En efecto, una vez reconocida la representación en una fase del procedimiento no puede negarse en otra ulterior, tal como tiene declarado el Tribunal Supremo, entre otras, en sus Sentencias de 11 de febrero de 1983 y 1 de febrero de 1989, por lo que procedía haber llevado a cabo la prueba. No obstante, como la misma resultaba a todas luces innecesaria y, además, la letrada de la reclamante renuncia a ella expresamente en su escrito de 9 de septiembre de 2015, cabe entender que no se ha producido vicio procedural alguno generador de indefensión.

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

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.

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, LT en lo sucesivo).

Por otro lado se ha de tener en cuenta que la circulación de vehículos a motor es por sí misma una actividad peligrosa, por lo que el conductor al realizarla ha de observar siempre el cuidado necesario para poder detener el vehículo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse, tal como señala el artículo 19.1 LT y artículo 45 del Reglamento General de Circulación (RGC); de estar en condiciones de controlar en todo momento su vehículo (artículos 11.1 LT y 17.1 RGC; de circular con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño propio o ajeno (arts. 9.2 LT y 3 RGC); y de prestar atención permanente a la conducción que garantice su propia seguridad (art. 11.2 LT y 18 RGC).

En el supuesto que nos ocupa la realidad del accidente y de su mecanismo causal, así como los daños sufridos en el vehículo, han quedado debidamente acreditados con el informe de la Policía Local y la factura de reparación, respectivamente.

Sentado lo anterior, no cabe, sin más, concluir que el siniestro se produjo como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación de causa a efecto y sin intervención de elementos extraños (provenientes de un tercero o del propio perjudicado), que puedan influir alterando el nexo causal.

Atendiendo a las pretensiones de la reclamante se ha de dilucidar si, como se mantiene, el incidente por el que se pretende resarcimiento es derivación inmediata de una omisión por parte de la Administración al permitir la existencia en la calzada de un elemento extraño, colocado por un tercero sin autorización para ello.

En primer lugar resulta conveniente traer a colación la doctrina de este Órgano Consultivo relativa al hecho de que ante la ausencia de estándares objetivos legalmente impuestos, la exigencia de la actividad administrativa de vigilancia y conservación de las vías públicas ha de configurarse desde una posición de razonabilidad, por lo que no se puede concebir como una prestación instantánea ni pretender, bajo la cobertura del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, que la Administración haya de responder de cualquier incidencia que ocurra en dichas vías, con abstracción hecha de las circunstancias que concurren en cada caso.

La existencia de la isleta y el pivote en la zona de estacionamiento de la vía -cuya finalidad no es otra que la de disuadir a los usuarios de aparcar su vehículo de forma que se dificulte el uso del vado junto al que estaba colocada-, también ha quedado debidamente acreditada en el expediente. Lo que, sin embargo, no ha podido probarse en el procedimiento es que la Administración sea responsable del siniestro por una conducta omisiva al permitir la presencia de dichos elementos, instalados sin autorización y susceptibles de generar daños por su deficiente configuración.

Es cierto, porque así lo admite la Dirección General de Carreteras, que la construcción de la isleta y la colocación del pivote no se encontraban autorizados al no haberse solicitado por el titular de las mismas. Ahora bien, admitir esta realidad no supone en modo alguno que pueda reprocharse a la administración viaria una conducta omisiva incumplidora del estándar razonablemente exigible en su función tuitiva en la prevención de daños.

En efecto, en relación con las características de la isleta y del pivote se mantiene por el técnico de la Dirección General de Carreteras que *"no existe ninguna regulación en cuanto a medidas, dimensiones u homologación de los mismos por parte de ningún organismo"* (folio 8), afirmación que no ha sido debidamente enervada por la reclamante en el correspondiente trámite de audiencia. Partiendo de esta realidad puede concluirse que la única irregularidad existente la constituye la falta de autorización, pero esta circunstancia sólo sería susceptible de producir la incoación de un expediente sancionador al titular de esos elementos (al parecer, la Comunidad de Propietarios), que podría culminar en la imposición de una multa y en la más que probable legalización de la instalación, ya que, tal como señala en el informe del Servicio de Conservación obrante al folio 53 y siguiente, *"la existencia de este pivote, similar a los existentes en su entorno, no es incoherente con el resto de protecciones"*, sin que estas actuaciones administrativas de haberse llevado a cabo con anterioridad al momento de ocurrir el incidente, hubiesen tenido virtualidad para evitarlo.

En efecto, considerando las circunstancias particulares del supuesto que nos ocupa, cabe apreciar que no concurre el requisito de la relación de causalidad para la procedencia de la responsabilidad de la Administración, pues el siniestro se produce como consecuencia exclusiva de la conducta del conductor, que al incorporarse desde el estacionamiento a la calzada lo hizo sin observar la debida precaución para evitar colisionar con los elementos antes descritos, cuya existencia tuvo forzosamente que observar al realizar la maniobra de

estacionamiento y al salir del vehículo para llevar a cabo el reparto de las mercancías que transportaba. De hecho la Policía Local, en el informe que se ha trascrito en los Antecedentes del presente Dictamen, llega a la conclusión de que la causa eficiente o principal del accidente es una "falta precaución incorporación a la circulación"; probablemente motivada porque el conductor estaba más pendiente de los vehículos que transitaban por la vía que del obstáculo que tenía frente a sí.

En definitiva, cabe apreciar que el comportamiento del conductor aparece como causa decisiva, idónea y determinante para la producción del hecho dañoso y, por ende, la Administración -según reiterada jurisprudencia entre la que se puede citar la STS, Sala Tercera, Sección 6^a, de 25 de abril de 2000-, queda exonerada de responsabilidad patrimonial, por mucho que esta última tenga un carácter objetivo.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA. - Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria, al considerar que no se acreditan los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional.

No obstante, V.E. resolverá.