



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **66/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 22 de marzo de 2017, 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 30 de agosto de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de motocicleta (expte. **253/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 23 de octubre de 2014, x, asistida de Letrada, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional por los daños que dice haber sufrido como consecuencia del mal estado de una carretera de su titularidad.

Relata la reclamante que el 2 de noviembre de 2013, sobre las 16:45 horas, sufrió un accidente cuando circulaba con su motocicleta marca Suzuki GZ125L, matrícula --, por el arcén del carril derecho de la carretera RM-F40 con dirección a Cartagena, *"cuando al llegar a una intersección giratoria y disminuyendo la velocidad hasta alcanzar la primera marcha para entrar en la misma, sufrió una colisión al salirse de la calzada por el margen derecho y chocar con la valla protectora"*.

Apunta como causa del accidente el mal estado de la vía, que en el momento del siniestro presentaba una cantidad considerable de gravilla suelta, como así hace constar la Guardia Civil en el atestado levantado al efecto, una copia del cual se adjunta a la reclamación.

Solicita la reclamante una indemnización de 4.506,14 euros en concepto de daños personales (días de curación -73 impeditivos- y perjuicio estético, 3.011,52 euros) y daños en vehículo (1.494,62 euros).

Adjunta la reclamante a la solicitud la siguiente documentación:

- Permiso de circulación de la moto.
- Permiso de conducción de la reclamante.

- Recibo de pago de la prima de seguro obligatorio en vigor a la fecha del accidente.
- Informes sanitarios acreditativos de la asistencia sanitaria recibida en el lugar del percance y en urgencias del Hospital "Santa Lucía" de Cartagena.
- Informe pericial de valoración de daño corporal.
- Informe pericial de valoración de daños en vehículo.
- Informe estadístico ARENA de la Guardia Civil, según el cual el accidente se produce el 2 de noviembre de 2013, sobre las 16:45 horas, en una intersección giratoria de la carretera convencional RM-F40, de La Unión (N-332) a Los Camachos (polígono industrial), a la altura del kilómetro 4,3. En la descripción de la zona del accidente se hace constar en el apartado "41. Superficie: seca y limpia" y en el "46. Señalización peligro: Innecesaria (no hay peligro)".

En el apartado "Comentarios" se hace constar la siguiente descripción del accidente: *"la motocicleta... circula por el arcén del carril derecho de la carretera convencional RM-F40 con dirección a la localidad de Cartagena, a la altura del kilómetro 04.300. Se trata de una intersección giratoria, la motocicleta se sale de la calzada por el margen derecho y choca con la valla de protección metálica (bionda). Causas. Gravilla suelta en el arcén".*

SEGUNDO.- Con fecha 24 de noviembre de 2014, la instructora del procedimiento comunica a la interesada la información prescrita por el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y le requiere para que "subsane y mejore" su solicitud mediante la aportación de diversa documentación e información, al tiempo que le informa de la suspensión del plazo para resolver durante el tiempo que medie entre la notificación del requerimiento y su efectiva cumplimentación. Se le indica, asimismo, que se va a solicitar informe a la Inspección Médica y se le conmina a proponer la prueba de la que pretenda valerse.

En contestación a dicho requerimiento, comparece la interesada el 3 de diciembre ante la instrucción para otorgar su representación a dos personas. En dicha comparecencia se aporta parte de la documentación requerida por la instrucción, al tiempo que se manifiesta por x que no ha interpuesto ninguna otra reclamación por el mismo evento dañoso y que sólo ha percibido de su compañía aseguradora los gastos derivados de su atención sanitaria.

Días más tarde presenta escrito en el que propone los siguientes medios de prueba:

- Que se dirija oficio a la Guardia Civil para que informe si les consta aviso o intervención en algún otro accidente de tráfico en la misma rotonda en el día 2 de noviembre de 2013, y sobre si la rotonda está dotada de cámaras de control del tráfico a efectos de aportar la grabación del accidente al expediente.
- Que por la Administración regional se informe acerca de la entidad encargada del mantenimiento y la conservación de la vía y aporte parte de trabajo del día del siniestro.

TERCERO.- Acordada el 2 de diciembre de 2014 la apertura de período de prueba, se requiere a la actora para que presente un plano de situación en el que se especifique el lugar exacto donde ocurrió el siniestro, lo que

cumplimenta el 22 de diciembre.

CUARTO.- Recabada de la Guardia Civil la información propuesta por la interesada, contesta el 2 de enero de 2015 para señalar que no consta ningún otro aviso ni intervención en accidente de circulación en la misma rotonda, la cual no está dotada de cámaras de control. Adjunta copia del informe estadístico ARENA, que ya obraba en el expediente.

QUINTO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se evacua el 6 de febrero de 2015. Se afirma en él que:

- La vía es de titularidad regional.
- No consta aviso de la Guardia Civil ni del teléfono de emergencias o de la afectada en el día del siniestro para efectuar trabajos de limpieza de la calzada.
- No constan accidentes similares en el mismo lugar.
- *"No se ha realizado ninguna actuación en este tramo de carretera relacionada con el evento lesivo. La limpieza de material suelto en esta redonda se ha realizado en diciembre del año 2014, un año después del siniestro, por lo que no hay constancia ni avisos de peligro para el tráfico vial por acumulación de tierras en la calzada".*
- La velocidad en el tramo está limitada a 40 km/h y no tiene señalización significativa en relación con el evento lesivo.
- *"En el escrito de reclamación se expone claramente que x "iba circulando por el arcén derecho de la carretera", lo cual y al tratarse de una motocicleta y según lo establecido en el art. 36 del RGC es incluso motivo de sanción, dado que el arcén es una zona de la calzada excluida al tráfico para este tipo de vehículos, por lo que el siniestro parece una actuación inadecuada de la reclamante, dado que está prohibido para este tipo de vehículos circular por el arcén.*
- *Por otra parte, también describe que disminuyó la velocidad hasta alcanzar la primera marcha, lo que equivale a arrancar desde una posición de parada, por lo que en este tipo de moto y a tan mínima velocidad parece una actuación inadecuada de la reclamante al no advertir una acumulación de finos en el arcén".*
- La conservación y mantenimiento de la carretera se realiza directamente por la brigada de conservación de la Dirección General de Carreteras. El día de los hechos era sábado, por lo que, al no constar aviso de la Guardia Civil ni de emergencias, no se realizó parte de trabajo para ese día.

SEXTO.- El 27 de marzo de 2015 evacua su informe la Inspección Médica, que limita la valoración del daño personal sufrido por la interesada a 35 días no impositivos, correspondientes al período en que se mantuvo bajo tratamiento médico y de fisioterapia, excluyendo de forma motivada la existencia de perjuicio estético alguno.

SÉPTIMO.- Recabado informe del Parque de Maquinaria, se pronuncia el Jefe de la indicada unidad administrativa en el sentido de considerar los daños reclamados en el vehículo siniestrado y valorados en 1.494,62 euros, compatibles con la mecánica de producción del accidente. El valor venal de la motocicleta a la fecha del accidente es de 924 euros.

OCTAVO.- Conferido trámite de audiencia a la interesada, comparece su representante y obtiene vista del expediente antes de formular, el 29 de abril de 2016, escrito de alegaciones en el que se reafirma en su pretensión indemnizatoria, oponiéndose a la valoración de los daños personales contenida en el informe de la Inspección Médica.

En relación con el informe de la Dirección General de Carreteras, aclara que *"los motivos por los que mi patrocinada circulaba por el arcén derecho de la calzada, al momento de la producción del siniestro, no son otros que la existencia de gravilla suelta en el carril por el que circulaba, es decir, como no puede ser de otra manera mi mandante se hallaba circulando correctamente por la vía y ante la existencia de gran cantidad de gravilla acumulada en el tramo por el que circulaba, se vio obligada, como consecuencia de la misma, a desplazarse cautelosamente hacia el arcén, reduciendo el sentido (sic) de la marcha, e invadir y circular durante escasos metros por dicha zona, a fin de evitar la caída que finalmente se produjo"*. Señala la reclamante, en definitiva, que la utilización del arcén se produjo por razones de emergencia, actuación permitida por las normas de circulación.

NOVENO.- En fecha indeterminada, la unidad instructora formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación al considerar que concurren los elementos a los que el ordenamiento jurídico 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, que considera antijurídico, aunque lo limita en su valoración con base en el informe de la Inspección Médica.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

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, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional.

SEGUNDA.- Régimen jurídico aplicable, legitimación, plazo y procedimiento.

I. La LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), Disposición derogatoria única, párrafo 2, letra a), la cual, junto a la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. No obstante, a tenor de lo que establece la Disposición transitoria tercera, letra a) LPACAP, a los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior. Por tanto, la nueva regulación será aplicable a los procedimientos de responsabilidad patrimonial iniciados a partir del día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP), no siendo el caso del sometido a Dictamen.

II. La legitimación activa para reclamar los daños materiales padecidos por el vehículo accidentado corresponde a su titular, condición que ostenta x, conforme se acredita con la copia del permiso de circulación del vehículo obrante en el expediente.

En relación con los daños físicos, tal legitimación corresponde de forma primaria a quien los sufre en su persona, por lo que ha de reconocerse legitimación activa a la interesada para solicitar de la Administración su reparación.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional, al ser la carretera donde se produce el accidente de titularidad autonómica, como se desprende de la documentación incorporada al procedimiento.

III. Vistas las fechas de los hechos (2 de noviembre de 2013) y de la presentación de la reclamación (23 de octubre de 2014), cabe concluir que la acción resarcitoria ha sido ejercitada dentro del plazo anual establecido en el artículo 142.5 LPAC.

IV. Puede afirmarse que el procedimiento seguido se ha ajustado en términos generales a los trámites previstos en el artículo 6 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP). No obstante, es de señalar que se ha superado ampliamente el plazo máximo de resolución y notificación que el artículo 13.3 RRP establece en seis meses.

TERCERA.- Sobre los requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial.

El artículo 139.1 LPAC establece, con carácter general, que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualesquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Por tanto, los presupuestos de la responsabilidad patrimonial son, como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia (SSTS, Sala 3ª, de 21 de abril y de 20 de mayo de 1998), los siguientes: que el particular sufra una

lesión en sus bienes o derechos real, concreta y susceptible de evaluación económica; que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla; que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso de fuerza mayor, a los cuales importa añadir el comportamiento de la víctima en la producción o en el padecimiento del daño, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla en todo o en parte.

Veamos la aplicación de estos requisitos al presente supuesto:

1) Daño en sus bienes, real, concreto y susceptible de evaluación económica.

La reclamante ha acreditado la existencia de unos daños en el vehículo con la presentación de un informe pericial de valoración de los desperfectos por los que se reclama, si bien no ha llegado a probar que procediera a la efectiva reparación de la motocicleta, probablemente por ser su valor venal inferior al importe de los arreglos necesarios, conforme informa el Parque de Maquinaria.

Del mismo modo se ha de entender probada la afectación que para la salud de la reclamante supuso la caída sufrida, atendida la documentación clínica aportada al procedimiento, que acredita la asistencia sanitaria recibida, así como el informe de valoración del daño corporal aportado por la interesada, al margen de que su alcance y valoración no sea pacífica en el expediente, atendido el informe de la Inspección Médica, que lo rebaja de forma sustancial.

2) Realidad del evento lesivo.

También cabe considerar acreditado en el expediente, mediante la prueba documental practicada, que el accidente se produjo en el lugar y fecha indicados por la reclamante, como se desprende del informe estadístico ARENA de la Guardia Civil.

3) Nexa causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño sufrido y antijuridicidad del mismo: inexistencia.

Para la reclamante la causa generadora del daño se fundamenta en un actuar omisivo de los servicios de conservación de la carretera en la que se produjo el accidente, encontrándose ésta con gran cantidad de gravilla en la calzada y en el arcén, lo que determinó que al circular por el mismo con la motocicleta, la conductora perdiera el control e impactara contra la bionda de protección.

Es doctrina reiterada y pacífica tanto de este Consejo Jurídico, como de otros órganos autonómicos y estatales integrantes de las respectivas Administraciones consultivas, que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede

normalmente garantizada. Así el Consejo de Estado ha señalado repetidamente (entre otros, en sus Dictámenes números 102/1993 y 1.294/94), que la Administración es responsable de las consecuencias dañosas derivadas de la falta de seguridad en las vías atribuible a sus elementos o circunstancias, tales como desprendimientos de piedras, deformidad o baches importantes en la calzada o existencia prolongada de gravilla.

La existencia de gravilla en la calzada, sin embargo, no puede considerarse acreditada en el expediente, pues si bien la reclamante afirma que así era y que ello fue lo que la llevó a circular por el arcén, donde también existía dicho elemento, y que así se corrobora por el atestado policial, lo cierto es que el informe estadístico de la Guardia Civil no permite obtener las conclusiones que de él extrae la actora. En efecto, los agentes actuantes sitúan la causa del accidente en la existencia de *"gravilla suelta en el arcén"* de la carretera. Pero, frente a la manifestación actora efectuada en trámite de alegaciones, de que también la calzada presentaba *"gran cantidad de gravilla acumulada"*, ha de repararse en que el propio atestado recoge que la superficie de la carretera (apartado 41) se encontraba *"seca y limpia"*, por lo que no se apreciaba peligro alguno que hiciera necesario instalar señalización de peligro (apartado 46).

De hecho, la propia actuación de la Guardia Civil, que tras el accidente no da aviso a la Dirección General de Carreteras para que proceda a limpiar la carretera de cualquier elemento peligroso para la circulación que pudiera existir en la calzada, abunda en la consideración de que la zona destinada al tránsito de los vehículos se encontraba en buenas condiciones de utilización, limitándose la presencia de gravilla al arcén.

En consecuencia, es la propia actuación de la interesada, que decide circular por una zona no habilitada para ello, la que la coloca en una situación de riesgo que se materializa en el accidente sufrido.

En supuesto muy similar al que es objeto del presente Dictamen, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en Sentencia de 19 de mayo de 1998 (recurso 44/1997), señala:

"Del atestado de la Guardia Civil y el examen del resto de la documentación incorporada a los autos resulta adecuado concluir la inexistencia de relación de causalidad entre el estado del firme de la carretera, por donde el conductor debía haber circulado, y el accidente acaecido. La gravilla o arena no se encontraba en la calzada, por el lugar en que debía circular la motocicleta, sino en el arcén. El firme era de aglomerado asfáltico, en buen estado de conservación y rodadura, seco y limpio de sustancias deslizantes no observándose la presencia de arenilla o gravilla que pudiera haber influido en la pérdida de control de la motocicleta...Datos todos ellos reveladores de que la causa del accidente no fue, como alega el demandante, la existencia de gravilla en la calzada de la carretera, pues ésta sólo existía en el arcén por donde no debía circular el vehículo accidentado, a tenor de lo establecido en los artículos 29.1 y 36 del Reglamento General de Circulación (Real Decreto 13/1.992, de 17 de Enero), que sólo permite la circulación por el arcén para determinados vehículos, por razones de emergencia, que no es el caso". Esta sentencia fue confirmada en casación por la STS de 25 de octubre de 2002.

En el mismo sentido, y abundando en otro elemento relevante en cuanto a la determinación de la relación de causalidad en este tipo de accidentes, cual es la conducta de la propia víctima, la STSJ Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, 369/2015, de 14 de mayo, señala *"la suciedad se encontraba sobre todo en el arcén sito a la derecha del carril derecho por el que circulaba la actora, aunque en algún punto sobrepasara la línea de separación del carril con el arcén. Ambas pruebas apreciadas en su conjunto según las reglas de la sana crítica ponen de manifiesto que la actora tenía espacio suficiente para pasar por el centro del carril por el que circulaba sin necesidad de pisar la zona sucia, ni pasar por encima del escalón, teniendo en cuenta que existía perfecta visibilidad y que no ha acreditado que por su izquierda y por el mismo carril le estuvieran adelantando vehículos*

que le impidiera desviarse para no pasar por la zona sucia...".

En consecuencia, contradicha la alegación actora de que circulaba por el arcén debido a la acumulación de grandes cantidades de gravilla en el arcén, pues el atestado policial acredita el buen estado y limpieza de la calzada, y sin que se haya alegado -y menos aún probado- cualquier otra circunstancia que obligara a la actora a utilizar el arcén, cabe concluir que si circulaba por éste lo hacía por propia voluntad y contraviniendo las normas de circulación, por lo que el daño padecido no podría ser calificado de antijurídico, viniendo en consecuencia obligada la actora a soportarlo.

Por todo ello, este Consejo Jurídico considera que no concurren los presupuestos indispensables para reconocer la responsabilidad administrativa, procediendo desestimar la reclamación.

CUARTA.- Sobre la cuantía de la indemnización consignada en la propuesta de resolución, en cuanto a los daños materiales.

Si bien la conclusión desestimatoria que se deriva de la Consideración precedente en tanto que no concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración excusaría pronunciarnos acerca de la cuantía indemnizatoria, a la vista de la propuesta de resolución se considera oportuno señalar que, en relación con el resarcimiento de los daños materiales sufridos por la motocicleta, la cantidad consignada en el informe de tasación de los desperfectos padecidos por el vehículo (1.494,62 euros) es superior al valor venal de aquél en la fecha del accidente, cifrado por el Parque de Maquinaria en 924 euros, por lo que, como no consta que la reclamante procediera a su reparación efectiva, pues no obra en el expediente factura alguna sino una mera tasación, la cantidad a indemnizar en concepto de daños materiales no debería superar los 924 euros.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, al considerar el Consejo Jurídico que no concurren en el supuesto sometido a consulta todos los requisitos exigidos por el ordenamiento para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente la causalidad del daño reclamado en el funcionamiento del servicio público y el carácter antijurídico de aquél.

No obstante, V.E. resolverá.