



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 220/2017

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 de septiembre 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 1 de julio de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x y "--", como consecuencia de los daños sufridos en el vehículo del primero (expte. 209/16), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 4 de agosto de 2015 se presentó un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial formulado por x, en representación de x y "--" dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en la que, en síntesis, expresa que el 8 de abril de 2015 sobre las 16:25 horas, el x circulaba por la carretera convencional RM-533, de Archena a Alguazas, con dirección Ceutí, con su turismo matrícula --, haciéndolo a una velocidad moderada y ajustada a la vía cuando, a la altura del km. 8.3, otro turismo que circulaba en sentido contrario se arrimó demasiado al carril por el que circulaba x, momento en el que para evitar un posible accidente éste se arrimó a su derecha y de manera inesperada pisó un bache *"sito al margen derecho de la vía"*, ocasionando daños al vehículo por valor de 639,91 euros, reclamando 180 para x, por la franquicia del seguro que tenía con la citada compañía, y 459,91 para ésta, como cobertura asegurada, según las respectivas facturas de un taller de reparación que adjunta, además de un informe de valoración de dichos daños.

Entre la diversa documentación que adjunta, además de la ya indicada, destaca un informe "ARENA" de la Guardia Civil de Tráfico, sobre el accidente en cuestión, y varias fotografías del lugar del accidente.

SEGUNDO.- Con fecha de 2 de septiembre de 2015 la citada Consejería requiere a la compareciente la subsanación y mejora de su reclamación, presentando aquélla diversa documentación el siguiente 24.

TERCERO.- Solicitado informe a la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 14 de septiembre de 2015, en el que, en síntesis, reconoce la titularidad regional de la carretera, que no tenían constancia previa del accidente ni de otros similares en la zona y que de la documentación aportada se desprende que el bache estaba fuera de la calzada, en concreto, en una zona cebreada en la que no está permitida la circulación de vehículos.

CUARTO.- Solicitada la correspondiente documentación a la Guardia Civil de Tráfico, fue remitida mediante oficio de 30 de septiembre de 2015, consistente en un extracto del citado informe "ARENA".

QUINTO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la citada Dirección General sobre los daños reclamados y su valoración, fue emitido el 29 de enero de 2016, sin oponer reparos a lo reflejado en el informe y facturas presentadas por la interesada.

SEXTO.- Mediante oficio de 18 de febrero de 2016 se acuerda un trámite de audiencia y vista del expediente para la interesada, compareciendo a este último efecto el siguiente 25 una representante de la misma y presentando alegaciones el 7 de marzo de 2016 en las que, en síntesis, expresa que el informe de la Guardia Civil de Tráfico señala que el vehículo "pisa un bache que se ha producido en la vía margen derecha de grandes dimensiones, provocándole al parecer daños en amortiguación y transmisión". Considera la reclamante que la legislación de tráfico "*no excluye la zona contigua a la calzada como un ente distinto a la calzada, pues de ser así, como pretende el Servicio de Conservación, no existirían los arcenes*"; que el bache estaba "*dentro de la zona asfaltada para la circulación de vehículos*", debiendo ser reparado por la Administración regional y, al no serlo, se produjeron los daños en cuestión, reiterando sus pretensiones indemnizatorias.

SÉPTIMO.- El 28 de junio de 2016 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar, que no concurre la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización.

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), aplicable al procedimiento a la vista de su fecha de iniciación.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de la acción y procedimiento.

I. Por lo que se refiere al reclamante propietario del vehículo dañado, no hay objeciones a su legitimación para reclamar, mediante representante, la parte de los gastos de reparación que tuvo que afrontar por corresponder a la franquicia exenta del seguro que tenía contratado.

Sin embargo, la aseguradora reclamante no acredita su legitimación para reclamar indemnización por el importe de los demás gastos derivados de los daños sufridos en el vehículo de su asegurada, ya que, como indicamos en un caso similar, abordado en nuestro Dictamen nº 32/2017, de 13 de febrero, la normativa de seguros, bien conocida por la interesada, exige que para acreditar su legitimación por subrogación debe acreditar que ha resarcido al asegurado de los daños cuya cuantía reclama para sí misma. Aunque cabe que tal resarcimiento se efectúe mediante el pago a un tercero (el correspondiente taller) de los gastos de reparación del vehículo, es necesario que aporte la factura de dicho establecimiento y un documento que acredite, respectivamente, los trabajos de reparación que generen la obligación de su pago y su efectivo abono a dicho establecimiento, lo que no concurre en el caso que nos ocupa, pues no se aporta documento que acredite tal pago efectivo.

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 si se considera la fecha del accidente que motiva la reclamación y la fecha de presentación de ésta.

III. En lo que se refiere al procedimiento, se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido legal y reglamentariamente al respecto. No obstante, debió haberse requerido a la interesada que subsanase la falta de acreditación de la compañía aseguradora, en los términos antes expuestos. Ello no es necesario por razones de economía procedural, a la vista de las siguientes consideraciones sobre el fondo del asunto.

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), aplicable al presente procedimiento vista la fecha de su iniciación, 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.

- Inexistencia de fuerza mayor.

Por otra parte, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad adecuada, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal adecuado entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la marcada objetivación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento que acaezca con ocasión de la prestación de los servicios públicos o la utilización de infraestructuras públicas. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, o la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en una aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, ya que de lo contrario el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que su existencia puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro de sus deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras, a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos, en garantía de la seguridad del tráfico, tal como 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, entre muchas otras.

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. Inexistencia de dicha relación de causalidad.

I. Como se señaló en los Antecedentes, se reclama indemnización por los daños sufridos por un vehículo al pasar por un socavón existente en una carretera regional.

Acreditada la existencia de tales daños, y sin perjuicio de lo señalado en la Consideración Segunda sobre la falta de acreditación de la compañía aseguradora para reclamar la indemnización que solicita para sí misma, debe

analizarse lo relativo a la posible relación de causalidad, existente entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras, que es jurídicamente necesaria para generar la pretendida responsabilidad patrimonial.

A este respecto, como posteriormente se desarrollará, se trata de un supuesto en el que el desperfecto de la carretera se encuentra en una zona de arcén (en el concepto del mismo definido en el apartado 58 del Anexo del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, ya citado) y otra contigua a éste (zona cebreada) por la que está prohibida la circulación de turismos como el del caso, sin acreditarse la existencia de una circunstancia excepcional que justificase la circulación por dichas zonas. Por ello, procede recordar, en primer lugar, la doctrina de este Consejo Jurídico para casos análogos.

Así, en nuestro reciente Dictamen nº 66/2017, de 22 de marzo, expresamos lo siguiente:

"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:

".... 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 situado 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 (sic., la calzada), 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".

En la misma línea se pronuncia nuestro Dictamen nº 73/2013, de 20 de marzo, sobre un supuesto de un turismo que sufre daños por desperfectos en el arcén de la carretera.

Y, asimismo, este Consejo Jurídico ha aplicado la correlativa doctrina para los casos en que, a la inversa de lo establecido legalmente para los vehículos obligados a circular por la calzada, se trata de vehículos que han de circular por el arcén (bicicletas y ciclomotores, entre otros) si éste fuera suficiente y practicable y no concurren circunstancias excepcionales o especiales que justifican su circulación por la calzada.

En este sentido, en nuestro Dictamen nº 21/2014, de 20 de enero, señalamos:

"Así, no puede declararse probada la existencia del nexo causal entre el resultado dañoso y el funcionamiento de los servicios públicos, pues en la carretera por donde circulaba el hoy actor existe un arcén suficiente y perfectamente transitable para una bicicleta, de uso obligatorio para los ciclistas y que debía haber sido utilizado por el reclamante para circular en lugar de hacerlo por el carril de la vía."

En consecuencia, no cabe afirmar la responsabilidad patrimonial de la Administración por el daño sufrido por el actor, al no haber quedado acreditado que el evento lesivo se produjera como consecuencia de deficiencias en el mantenimiento y conservación de la calzada atribuible a la Administración y derivada del funcionamiento de los servicios públicos, sino por causa imputable exclusivamente al afectado que incumplió la obligación impuesta por el artículo 36.1 RGC.

En idénticos términos se pronuncia tanto la Sala de lo Contencioso- Administrativo de la Audiencia Nacional, en sentencia de 16 de julio de 2000, como este Consejo Jurídico en Dictamen 127/2009, en supuestos similares al ahora sometido a consulta".

En la misma línea de razonamiento, nuestro Dictamen nº 38/2009, de 4 de marzo, viene a sostener que cuando el arcén presente desperfectos continuados, no debe considerarse como practicable para los ciclomotores, por lo que deben circular por la calzada y, cuando así no se hace, el conductor incumple las normas de circulación de forma tal que su conducta rompe el nexo de causalidad con la actuación administrativa, siguiendo así, por cierto, la doctrina de la STS, Sala 3^a, de 28 de octubre de 2005, dictada en recurso para la unificación de doctrina.

II. Aplicado todo lo anterior al caso que nos ocupa, del expediente se desprende que el bache causante de los daños se encontraba, sin duda, en la "vía", como señala el informe de la Guardia Civil. Pero, frente a lo alegado por los reclamantes, se ha visto que la normativa sobre tráfico distingue nítidamente, entre los elementos de la carretera u otra clase de vía pública, la calzada, el arcén y otras zonas adyacentes, cada una con un preciso y distinto régimen jurídico de utilización. De las fotografías aportadas por los mismos reclamantes se desprende que el bache estaba ubicado en dos zonas, el arcén y la zona cebreada contigua al mismo, en que la circulación de vehículos de turismo como el del caso no está permitida salvo circunstancias excepcionales, que aquí no se acreditan en modo alguno, no siendo suficiente, obviamente, la mera manifestación del conductor en el sentido de que tuvo que invadir el arcén y la zona cebreada para evitar una posible colisión con un vehículo que circulaba en sentido contrario, y sin que los agentes actuantes apuntasen siquiera tal posibilidad en su informe como causa del accidente.

Sobre este último extremo, debe destacarse la SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de septiembre de 2006, que establece lo siguiente:

"La circulación por el arcén en circunstancias ordinarias, como ha quedado debidamente acreditado, es una práctica incorrecta, que hace que el conductor asuma la responsabilidad de tal práctica; en todo caso, si un conductor utiliza el arcén debe hacerlo aminorando la marcha y extremando las precauciones. A este respecto no podemos olvidar que cabe la utilización excepcional de dicho arcén según resulta de lo establecido en el artículo 36 del Código de la Circulación, el recurrente no ha aportado prueba alguna sobre la necesidad de utilización excepcional del arcén...".

Asimismo, y en un supuesto muy similar al que aquí nos ocupa, la SJCA nº 1 de Santander de 8 de febrero de 2017 expresa que *"la prueba practicada, sobre las circunstancias del siniestro, consiste en la versión del conductor y la comprobación por la policía local del lugar, con declaración del agente interveniente. Ya ha de decirse que el agente no vió el accidente, ni se han hecho pruebas sobre velocidad, ni siquiera está probado que el camión se cruzara con otro vehículo ni tampoco, en su caso, las circunstancias del cruce y maniobra, fuera de la manifestación del conductor"*.

III. Por todo lo anteriormente expuesto, debe concluirse que no existe la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización a efectos de generar la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, por lo que debe desestimarse la reclamación de referencia.

Sin perjuicio de lo anterior, y por las consideraciones antes expuestas, que son las que fundan adecuadamente la desestimación de dicha reclamación, deben modificarse de la propuesta de resolución dictaminada las consideraciones relativas a la legitimación de la compañía aseguradora (párrafos tercero y cuarto de su fundamento jurídico segundo) y eliminarse las relativas a que la envergadura del socavón no tiene entidad para provocar los daños causados y a que la conducta de un tercero rompió el nexo causal con la actuación administrativa (párrafos octavo y siguientes, menos el último, del fundamento jurídico tercero, 4).

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La compañía de seguros reclamante no acredita su legitimación para reclamar, por lo expresado en la Consideración Segunda, I, del presente Dictamen.

SEGUNDA.- No se acredita que entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización exista la adecuada relación de causalidad exigible para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública regional, por las razones expresadas en las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen.

TERCERA.- En consecuencia, la propuesta de resolución objeto de Dictamen, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se informa favorablemente, sin perjuicio de la procedencia de su modificación en los extremos reseñados en la Consideración Cuarta, III, del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

