



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **347/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de diciembre 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 27 de abril de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **123/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 15 de marzo de 2016, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración regional por los daños que dice haber sufrido como consecuencia del anormal funcionamiento del servicio público de conservación de las carreteras de titularidad regional.

Relata el reclamante que el 11 de septiembre de 2015, cuando circulaba por la carretera de "La Almenara" sobre las 21:45 horas, a la altura del punto kilométrico 3, sufrió un accidente debido a un gran socavón que se encontraba en la parte derecha de la vía. A consecuencia del mismo dañó la rueda delantera derecha de su vehículo, el brazo de la suspensión y el fuelle de la transmisión, perjuicios que valora en 461,69 euros, cantidad a la que asciende su pretensión indemnizatoria.

Acompaña a la reclamación presupuesto y factura proforma de los daños, fotografías y plano del lugar del accidente y declaración de un testigo, señalando los archivos de la Policía Local de Lorca a efectos de prueba.

Junto a la reclamación el interesado aporta diversas actuaciones desarrolladas por el Ayuntamiento de Lorca, al que inicialmente (el 23 de septiembre de 2015) se dirigió el interesado en reclamación de los daños. Entre dichas actuaciones constan las siguientes:

- Reclamación de responsabilidad patrimonial, copias de documentación del vehículo (permiso de circulación y tarjeta de inspección técnica), póliza de seguro y recibo de abono de la misma, carnet de conducir y de identidad del reclamante, así como manifestación de no haber percibido indemnización por los mismos hechos ni de haber entablado otras acciones de reclamación.

- Acta de declaración de un testigo propuesto por el interesado, quien relata que "se encontraba en el exterior de su vivienda sita en la Carretera de la Almenara, siendo de noche, cuando pudo escuchar un fuerte ruido provocado por un llantazo y la consecuente explosión del neumático que inmediatamente identificó como la explosión de un neumático y la posterior rodadura del neumático sin aire, acercándose hasta el lugar de donde procedía el referido ruido pudiendo comprobar que había un vehículo detenido en la calzada de la referida carretera con el neumático delantero derecho reventado (...) Que está convencido que el motivo del accidente y los daños que presentaba el vehículo son debidos a un importante socavón que hay en el arcén de la carretera, que no ha sido aún reparado y que provoca continuos problemas entre los vehículos y peatones que transitan por la zona. Que el socavón coincide con la parte interior de una curva en un paso relativamente estrecho, motivo por el cual si se da la circunstancia que si dos vehículos coinciden en sentido opuesto de la circulación, es casi seguro que el vehículo que circula por ese tramo sufra un percance".

- Acuerdo de 15 de abril de 2016, adoptado por la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Lorca, por el que se desestima la reclamación, al carecer la Administración municipal de la competencia de conservación y mantenimiento de la vía en la que se produjo el accidente, que es de titularidad regional.

Recoge dicha resolución municipal que se realizó atestado por la Policía Local según el cual "el socavón presente en la carretera de la Almenara tiene profundidad y anchura suficientes para generar el siniestro relatado y los desperfectos que a consecuencia del mismo han sido provocados al vehículo de x, existiendo, a juicio del funcionario policial, evidente relación de causalidad entre el estado que presenta la calzada de la citada carretera y el evento dañoso que motiva la reclamación. La existencia del socavón no es advertida por señal alguna que indique su localización y su presencia genera un riesgo cierto para el tráfico de vehículos a motor, pues en el concreto punto donde se encuentra (una curva), la carretera, que dispone de dos carriles, uno para cada sentido de la circulación, acusa una anchura insuficiente para el paso de dos vehículos que marchen en sentidos opuestos".

Resume, asimismo, dicha resolución el contenido del informe emitido por el arquitecto técnico municipal, según el cual "en el margen derecho de la carretera de la Almenara, tomando como sentido de circulación aquel que conduce hasta su intersección con la carretera RM-620, pueden observarse dos socavones de forma rectangular, de unos doce centímetros de profundidad y con sendas longitudinales de un metro treinta centímetros y un metro y diez centímetros, y una anchura de unos cuarenta centímetros".

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación, por la instrucción del procedimiento se requiere al interesado para que aporte fotocopia compulsada de la factura de arreglo del vehículo y de las dos caras de la tarjeta de inspección técnica del vehículo.

En cumplimiento del requerimiento efectuado al reclamante, presenta sendas facturas en concepto de reposición de neumático dañado y de reparación de fuelle de transmisión y brazo de suspensión, por importe total de 461,69 euros.

TERCERO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se evaca el 5 de mayo de 2016 por el Servicio de Conservación. Confirma el informe la titularidad regional de la carretera y que no se tuvo conocimiento del accidente en su día. Señala, asimismo, que el 26 de abril de 2016 se reparó el socavón, que no existe señalización de advertencia y que "se puede considerar el siniestro como una actuación inadecuada del

interesado dado que el bache está fuera de la calzada (Definición: parte de la carretera destinada a la circulación de vehículos), por lo que circuló por la explanación de la carretera y no por el firme, que se encuentra en buen estado y sin baches. Como se puede observar en las fotografías, la zona por la que circuló el interesado no está pavimentada, ni forma parte de la calzada, por lo que el siniestro no tiene nada que ver con el estado del firme de la carretera".

CUARTO.- El 5 de agosto el Parque de Maquinaria informa acerca de la adecuación de los importes de sustitución del neumático y reparación de los desperfectos a los precios de mercado y a la forma en que se produjo el accidente.

QUINTO.- Conferido trámite de audiencia al reclamante, el 18 de noviembre presenta escrito de alegaciones para rebatir las afirmaciones contenidas en el informe de la Dirección General de Carreteras, pues señala que la fecha de reparación del bache no fue en la fecha allí indicada del 26 de abril de 2016, sino unos dos meses después, tras conocer la existencia del mismo.

Señala, asimismo, que el socavón se encontraba en una curva de la carretera e invadía la zona de asfalto, aparte de existir gravilla en los alrededores del mismo.

Solicita, por último, que se recabe de la Policía Local de Lorca una copia del atestado que se realizó.

SEXTO.- Solicitud por la instrucción una copia de las diligencias instruidas por la Policía Local de Lorca, se recibe informe de 24 de noviembre de 2015 en el que se indica que los hechos fueron comunicados al Servicio de Atestados e Informes el día siguiente al de ocurrencia.

Se afirma, asimismo, en el informe que "*el socavón existente en la citada carretera de la Almenara donde se produjo el accidente tiene profundidad y anchura suficiente para provocar el golpe del vehículo y los daños citados, por lo que se considera la existencia de relación de causalidad directa en lo reclamado. Que el socavón no se encontraba señalizado mediante señalización alguna, pese a hallarse en el borde la calzada y produciendo un desnivel considerado (sic) que genera peligro evidente para cualquier usuario que circulando en el sentido de circulación en que se encuentra tuviera que ajustarse a dicho borde, vía de doble sentido de circulación, tramo curvo y anchura deficiente para el cruce entre dos vehículos*".

SÉPTIMO.- Conferido nuevo trámite de audiencia al interesado, no consta que hiciera uso del mismo.

OCTAVO.- Con fecha 6 de abril de 2017, la unidad instructora formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, ya que versa sobre una reclamación que en concepto de responsabilidad patrimonial se ha formulado ante 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 los artículos 142.3 LPAC y 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP).

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

I. En cuanto al régimen jurídico que resulta de aplicación a este procedimiento, conviene recordar que la LPAC ha sido derogada por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), que 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.

Sin embargo, la Disposición transitoria tercera, apartado a), de la LPACAP dispone que no resulta de aplicación a los procedimientos que, como el que es objeto del presente Dictamen, se hubieran iniciado antes de su entrada en vigor, que se regirán por la normativa anterior. En consecuencia el régimen legal aplicable en el supuesto sometido a consulta es el que establecía la LPAC.

II. El actor ostenta legitimación activa para reclamar atendida su condición de propietario del vehículo, que consta acreditada mediante la copia de la documentación del mismo aportada al expediente, así como por ser quien ha abonado los costes de la reparación del turismo.

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.

III. 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.

IV. En lo que se refiere al procedimiento, se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido legal y reglamentariamente al respecto, sin que se aprecien carencias esenciales, constando la emisión de los informes preceptivos y el trámite de audiencia al reclamante.

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 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.

- 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

(TALT), vigente a la fecha de producción del siniestro).

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, debe analizarse si concurre la relación de causalidad 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 se encuentra en una zona diferente a la calzada, que es la parte de la carretera específicamente destinada para la circulación de los vehículos. En el caso sometido a consulta, se advierte en las fotografías aportadas al expediente y así lo pone además de manifiesto la Dirección General de Carreteras, que el bache se encuentra en una zona adyacente a la carretera pero fuera de la calzada, zona que difícilmente podría llegar a considerarse siquiera como arcén (en el concepto del mismo definido en el apartado 58 del Anexo I del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, ya citado), pues no está pavimentada, y que no está destinada a la circulación de turismos como el del caso, sin acreditarse la existencia de una circunstancia excepcional que justificase la circulación por dicha zona.

Por ello, procede recordar, en primer lugar, la doctrina de este Consejo Jurídico elaborada en relación con casos en los que los daños en los vehículos se producen por socavones o baches existentes en los arcenes de las carreteras, toda vez que si ni siquiera en estos supuestos en que los desperfectos se ubican en la zona afirmada o pavimentada de la carretera, se reconoce de ordinario la responsabilidad patrimonial de la Administración titular de la vía (por todos, nuestro dictamen 60/2017), menos aún procederá dicho reconocimiento cuando los hechos dañinos se producen por deficiencias en la berma o zona de explanación de la misma.

Así, la SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 19 de septiembre de 2006, 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...".

Del mismo modo en nuestro Dictamen 250/2015, sobre un supuesto muy similar al que ahora se somete a consulta, expresamos lo siguiente:

"...las irregularidades existentes en el terreno se encuentran fuera de la calzada, en una zona donde la carretera no tiene arcén (debido seguramente a las condiciones montuosas del terreno). En estas circunstancias, y considerando que la circulación de vehículos sólo ha de realizarse, salvo indicación en contrario por la autoridad competente, por la zona ocupada por la carretera y no por los márgenes de la misma, y que no se ha acreditado que alguno de los carriles no tuviera la anchura suficiente para permitir el tránsito simultáneo de vehículos sin necesidad de invadir el carril contrario o de abandonar el firme de la carretera, no puede acogerse la pretensión indemnizatoria deducida".

Como señalamos en nuestros Dictámenes 38/2009 y 278/2017, entre otros, cuando el conductor circula por zonas de la vía no aptas para el tipo de vehículo que conduce o sin atender a las especiales circunstancias que permiten su circulación en dichas zonas de forma excepcional, aquél 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 Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Octava, de 4 de mayo de 2004, recurso núm. 1941/2001, confirmada por 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 supuesto sometido a consulta, del expediente se desprende que el bache causante de los daños se encontraba en el borde de la calzada, como señala el informe de la Policía Local y se advierte de forma evidente en las fotografías aportadas al expediente por el propio interesado. La normativa sobre tráfico aplicable en el momento de producción del accidente distingue nítidamente, entre los elementos de la carretera, la calzada, el arcén y otras zonas adyacentes, cada una con un preciso y distinto régimen jurídico de utilización. Así, con carácter general, el artículo 14.1 TALT dispone que *"el conductor de un automóvil, que no sea coche de minusválido, o de un vehículo especial con el peso máximo autorizado superior al que reglamentariamente se determine, circulará por la calzada y no por el arcén, salvo por razones de emergencia"*, destinando el artículo 15 a la regulación de qué vehículos y en qué circunstancias puede utilizarse el arcén para circular.

De las fotografías se desprende que el bache estaba ubicado en la zona no pavimentada contigua a la calzada, en que la circulación de vehículos de turismo como el del caso no está permitida -salvo para parar y estacionar, por ejemplo-. La mera consideración contenida en el informe policial acerca de la escasa anchura de la vía en el caso de circular otro vehículo en sentido contrario, apuntando la necesidad de tener que aproximarse mucho al borde de la calzada para evitar una eventual colisión, no altera lo indicado, sin perjuicio de que ni el agente actuante ni el propio interesado apunten siquiera tal posibilidad en su informe como causa del accidente. En cualquier caso, ha de señalarse que de las indicadas fotografías se desprende que la carretera tenía delimitados por líneas horizontales los dos carriles de circulación, uno para cada sentido. En el ya citado Dictamen 250/2015 se recoge la manifestación efectuada por la Dirección General de Carreteras afirmando que ello supone que cada uno de los carriles tenía la anchura suficiente para posibilitar el tránsito simultáneo y contrario de dos vehículos (es decir, y a sensu contrario, apunta que en los casos en que no exista la suficiente anchura a estos efectos no se delimitan los carriles).

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.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación toda vez que no se ha probado la existencia de nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras y el daño alegado, cuya antijuridicidad tampoco ha quedado acreditada.

No obstante, V.E. resolverá.