



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **204/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 1 de agosto de 2018, 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 mayo de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **137/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 11 de marzo de 2016, x, presentó escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial dirigido a la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes.

En síntesis, en ella expresa que, sobre las 21:00 horas del día 14 de marzo de 2014, circulaba con su vehículo, matrícula --, por la carretera RM-D4, de RM-18 a Mazarrón, por Atalaya, cuando, a la altura del kilómetro 2.4, se vio sorprendido por la presencia en su calzada de una valla de plástico de seguridad "tipo Jersey", perteneciente a las obras que al parecer allí se estaban realizando.

Considera que el accidente sufrido se debe a la nula iluminación con la que contaba la vía, así como la inexistente señalización luminosa con la que debería contar la valla, lo que provocó que el reclamante no pudiera detectarla a tiempo para evitar la colisión.

Como consecuencia del accidente, el reclamante sufrió daños materiales en su vehículo que cuantifica en dos mil ocho euros con noventa y cinco céntimos (2.008,95 euros) sin IVA.

Adjunta a su escrito copia del permiso de circulación, informe estadístico elaborado por la Guardia Civil e informe pericial de valoración de los daños sufridos.

SEGUNDO.- Mediante oficio de 11 de marzo de 2016, la instrucción requirió el preceptivo informe a la Dirección General de Carreteras; y en esa misma fecha exhortó al interesado a fin de que mejorase la solicitud en los

términos que se le expuso.

TERCERO.- Mediante escrito de 5 de abril de 2016, de conformidad con lo solicitado, el interesado evacuó el requerimiento interesado y presentó los documentos requeridos (copia compulsada DNI, documentación bancaria y póliza de seguros).

CUARTO.- Con fecha 24 de mayo de 2016 se emitió informe de la Dirección General de Carreteras en el que se expresa que la carretera a la que se refiere el accidente es competencia de esa Dirección General, que no se tiene conocimiento del accidente hasta la presentación de la reclamación, que no se puede determinar la causa del mismo, considerando que no existe relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras, no pudiendo imputarse la responsabilidad a la Administración, contratistas o agentes. Asimismo acompaña 9 fotografías relativas al lugar de accidente, en los folios 37 a 44.

QUINTO.- El 10 de agosto de 2016 se recibió informe sobre el valor venal y los daños del vehículo, emitido por el Parque de Maquinaria, de la Dirección General de Carreteras, en el que se indica el valor venal del vehículo en la cantidad de cinco mil novecientos sesenta y siete euros (5.967 euros) y que no puede constatarse que los daños presupuestados por el solicitante, sean compatibles con el mismo, atendiendo al modo en que se produjo dicho accidente, toda vez que en el informe pericial acompañado por el reclamante no se desglosan los trabajos a realizar.

SEXTO.- Con fecha 15 de septiembre de 2016 se acusó recibo de presentación del último trámite de audiencia otorgado al interesado, a fin de que tuviese constancia del previo informe de la Dirección General de Carreteras y pudiese formular nuevas alegaciones, sin que quede constancia de haber hecho uso de esa facultad.

SÉPTIMO.- El 17 de abril de 2017, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar, a la vista de los informes emitidos, que no queda acreditada la existencia de nexo causal directo entre el funcionamiento del servicio público y los daños producidos.

OCTAVO.- En la fecha y por el órgano expresados en el encabezamiento del presente, se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un

procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en relación con el 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

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

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

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación que se le dirige, por imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su competencia, sin perjuicio de la eventual responsabilidad de la empresa concesionaria, en los términos establecidos en la normativa de contratación del sector público y reiterados Dictámenes de este Consejo Jurídico en supuestos análogos al presente.

II. En cuanto al cumplimiento de lo establecido 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), sobre el plazo de ejercicio de la acción de responsabilidad, debe decirse que la reclamación podría considerarse, inicialmente, extemporánea habida cuenta que, en el escrito de reclamación, el interesado señala que el accidente se produjo en fecha 14 de marzo de 2014, por lo que, considerando esa fecha como "*dies a quo*" del plazo prescriptivo (de un año, según expresa el ya citado precepto legal); y la fecha el 7 de marzo de 2016, que es cuando presenta en la oficina de correo de Alquerías la reclamación, como "*dies a quem*", parece que ha transcurrido el plazo de un año previsto en el artículo 143.5 de la Ley 30/1992.

No obstante, se plantea aquí una duda sobre si la verdadera fecha del accidente es el 14 de marzo de 2014 o de 2015. Como se ha dicho, la reclamación presentada por el interesado se refiere al día 14 de marzo de 2014. Del mismo modo el informe de la Dirección General de Carreteras realiza su análisis a un supuesto accidente ocurrido en ese año; y asimismo, la propuesta de orden de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, hace referencia a un accidente ocurrido el día 14 de marzo de 2014. En cambio, a la vista del informe estadístico elaborado por la Guardia Civil, en el que se precisa claramente, lugar, fecha, hora y perjudicado; y del informe pericial relativo a los daños del vehículo, se observa claramente que hacen referencia a un accidente ocurrido el 14 de marzo de 2015, por lo que debe entenderse que el hecho ocurrió en 2015 y no en 2014, estando, por tanto, la acción ejercitada en plazo.

Al respecto, cabe señalar que en el presente caso se dan los requisitos establecidos por el Tribunal Supremo para considerar que nos encontramos ante un mero error material, así en la Sentencia de 2 de junio de 1995, afirmó:

«En efecto, la doctrina jurisprudencial de esta Sala, plasmada, entre otras, en las Sentencias de 18 de mayo de 1967 (RJ 1967/2488), 24 de marzo de 1977 (RJ 1977/1809), 15 y 31 de octubre y 16 de 103 noviembre de 1984 (RJ 1984/5099, RJ 1984/5172 y RJ 1984/5776), 30 7/10 de mayo y 18 de septiembre de 1985 (RJ 1985/2325 y RJ 1985/4196), 31 de enero, 13 y 29 de marzo, 9 y 26 de octubre y 20 de diciembre de 1989 (RJ 1989/619, RJ 1989/2655, RJ 1989/2353, RJ 1989/7247 y RJ 1989/8981), 27 de febrero de 1990 (RJ 1990/1521), 16 y 23 de diciembre de 1991 (RJ 1991/9760) y 28 de septiembre de 1992 (RJ 1992/8022), tiene establecido que el error material o de hecho se caracteriza por ser ostensible, manifiesto e indiscutible, implicando, por sí sólo, la evidencia

del mismo, sin necesidad de mayores razonamientos, y exteriorizándose prima facie por su sola contemplación (frente al carácter de calificación jurídica, seguida de una declaración basada en ella, que ostenta el error de derecho), por lo que, para poder aplicar el mecanismo procedimental de rectificación de errores materiales o de hecho, se requiere que concurran, en esencia, las siguientes circunstancias:

- 1) que se trate de simples equivocaciones elementales de nombres, fechas, operaciones aritméticas, o transcripciones de documentos;
- 2) que el error se aprecie teniendo en cuenta exclusivamente los datos del expediente administrativo en el que se advierte;
- 3) que el error sea patente y claro, sin necesidad de acudir a interpretaciones de normas jurídicas aplicables;
- 4) que no se proceda de oficio a la revisión de actos administrativos firmes y consentidos;
- 5) que no se produzca una alteración fundamental en el sentido del acto (pues no existe error material cuando su apreciación implique un juicio valorativo o exija una operación de calificación jurídica);
- 6) que no padezca la subsistencia del acto administrativo (es decir, que no genere la anulación o revocación del mismo, en cuanto creador de derechos subjetivos, produciéndose uno nuevo sobre bases diferentes y sin las debidas garantías para el afectado, pues el acto administrativo rectificador ha de mostrar idéntico contenido dispositivo, sustantivo y resolutorio que el acto rectificado, sin que pueda la Administración, so pretexto de su potestad rectificatoria de oficio, encubrir una auténtica revisión, porque ello entrañaría un *fraus legis* constitutivo de desviación de poder); y,
- 7) que se aplique con un hondo criterio restrictivo».

Dicha interpretación es, además, acorde con la posición que la doctrina y la jurisprudencia han mantenido en relación con el principio de subsanabilidad, como una manifestación del principio constitucional de no indefensión, concretado procedimentalmente en el principio *in dubio pro actione*, o regla general de la interpretación más favorable al ejercicio de las acciones (STC de 30 septiembre 1985) y que se traduce, en la necesidad de viabilidad de las pretensiones en caso de dudas sobre cómputo de plazos, de resolución «pro administrado» de las dudas sobre la validez de la recepción de escritos en Registros administrativos y demás dependencias públicas, en la presunción de la válida representación del interesado, en la correcta tramitación de los recursos pese a su errónea calificación (entre otras muchas, SSTs de 2 febrero y 29 marzo 1988) y, por último, en esta posibilidad de subsanación de los defectos de presentación de escritos y documentos.

No debe olvidarse que, como afirma la STS de 12 de julio de 2006, el "antiformalismo no supone desprecio de las formas procesales sino preocupación por evitar que algo que está pensado para garantizar que la tutela judicial sea verdaderamente eficaz se transforme en valladar irracional e irrazonable que impida alcanzarla" y por otra

parte, como bien expresa la STSJ de Cantabria de 7 de septiembre de 1999, la progresiva espiritualización del Derecho pugna con el empleo de fórmulas sacramentales de cuya perfecta cumplimentación, sin posibilidad alguna de rectificación o subsanación, dependa el ejercicio mismo de los derechos.

III. En lo que se refiere al procedimiento, teniendo en cuenta lo manifestado en el punto anterior, es evidente que el informe de la Dirección General de Carreteras que obra a los folios 45 y 46 que se refiere a un accidente en 2014, debería completarse a fin de que por esa Dirección se manifieste si se trata también de un error en la fecha y se ha valorado el suceso de 14 de marzo de 2015, o si debe hacerse de nuevo, de conformidad con facultad el artículo 10 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.

Por otro lado, debe precisarse que, habiéndose producido el accidente como consecuencia de la realización de unas obras en la carretera, debería haberse solicitado a la dirección de Carreteras la identificación del contratista, a fin de ser emplazado y poder formular alegaciones, al tratarse de un interesado de los previstos en el artículo 31.1,b) en relación con el 34 LPAC y del artículo 214 del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

No obstante, el complemento del expediente en estos términos no resultará necesario en el supuesto de que, con la información obrante en el expediente, y sobre todo en este caso con los datos que constan en el informe estadístico, elaborado por la agrupación de tráfico de la Guardia Civil, se pueda resolver el mismo, como seguidamente se expone.

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. La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución, que señala:

"Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos".

A partir de lo anterior, los elementos constitutivos de esta institución vienen establecidos, de acuerdo con el régimen jurídico vigente en el momento de los hechos, 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), que establecen, en síntesis los siguientes requisitos para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública:

- 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.

Asimismo, 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 y deba prevenir o resarcir cualquier eventualidad desfavorable o dañoso para los administrados que pueda producirse con independencia del análisis del actuar administrativo, ya que de lo contrario el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista de aseguramiento a todo riesgo no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

II.- Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, debemos partir del hecho de que el supuesto concreto del establecimiento y mantenimiento del dominio público viario constituye un servicio público a los efectos previstos en el artículo 139 y siguientes de la LPAC.

De esa caracterización se desprende la obligación que corresponde a la Administración Pública de mantener libres y expeditas las vías públicas, y la de procurar su mantenimiento y conservación. Así pues el artículo 26.1 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia establece que *"La explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso"* y, a mayor abundamiento, el apartado 2 de ese precepto añade que las operaciones de conservación y mantenimiento abarcan asimismo las actuaciones encaminadas a facilitar su utilización en correctas condiciones de seguridad, fluidez y comodidad; y del mismo modo el artículo 57 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo establece la obligación de la Administración regional, en su condición de titular de la vía, de mantenerla en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación. (Norma actualmente derogada, pero vigente en este supuesto, al tener efectos hasta el 31 de enero de 2016, según se establece en la disposición derogatoria única del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre).

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 del servicio que le es 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.

I. Corresponde ahora analizar la posible concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad extracontractual de la Administración Regional, y así, respecto de si el evento lesivo denunciado por el reclamante se produjo en realidad, consideramos que a la vista del informe estadístico, elaborado por la Agrupación de tráfico de la Guardia Civil, resulta acreditado que el 14 de marzo de 2015, mientras el perjudicado iba circulando por la referida vía, se encontró una valla de plástico, no siéndole posible evitar el obstáculo y golpeándose con su parte anterior izquierda. Del mismo modo no plantea dudas la existencia y valoración del daño, a tenor de las fotografías, el informe pericial y el informe del parque de maquinaria que consta en el expediente administrativo.

A partir de este planteamiento, la reclamación imputa a una omisión de la Administración el origen de los daños sufridos, en cuanto debía haber señalado de forma más clara, comprensible y mejor iluminada, la existencia del desvío existente en la vía de referencia, pues le corresponde el deber de conservación y vigilancia de la misma; por ello, estiman que el reclamante que no tiene el deber jurídico de soportar los daños causados por el accidente, que imputan a una insuficiente señalización.

Ha de precisarse, con carácter previo al análisis de las circunstancias particulares del caso, que lo que se exige al servicio público de mantenimiento y conservación de carreteras, es que realice las actuaciones de conservación y señalización que sean consideradas como necesarias dentro de un determinado estándar o nivel de prestación del servicio público, sin que la mera titularidad pública de la vía implique que todo accidente acaecido en ella sea de su responsabilidad. Cuando se trata de accidentes como el que nos ocupa, las concretas circunstancias del supuesto influyen determinadamente para decidir si existía o no obligación de que el servicio público actuara y, en su caso, señalizara o eliminara la situación de que se trate.

Tales consideraciones en modo alguno suponen que se configure la institución de la responsabilidad patrimonial administrativa como de índole culpabilística, pues la aplicación del criterio del estándar en la prestación de servicios públicos implica que, si no hay obligación de funcionamiento del servicio público conforme al parámetro o nivel de que en cada caso se trate, la cuestión no estribará en si la Administración tiene o no culpa, sino, desde el punto de vista de la relación de causalidad, en que la actividad o inactividad administrativa no ha sido causante del daño, en cuanto no podrá decirse que haya existido una omisión pública indebida generadora del mismo. Y, visto desde la perspectiva del deber jurídico del ciudadano de soportar el daño (artículo 141.1 LPAC), cuando no hay omisión indebida de la Administración, el ciudadano tiene el deber jurídico de asumir el perjuicio, como riesgo inherente a la utilización de las vías públicas (siempre, claro está, que no exista otro tercero responsable).

II. En el supuesto sometido a consulta, el accidente pretende imputarse a la indebida señalización e iluminación del desvío que se había dispuesto en la carretera, como consecuencia de las obras que se estaban desarrollando.

Sin embargo, en la fijación de las circunstancias del accidente reviste un papel determinante la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que acuden en los momentos inmediatamente posteriores a los hechos y describen los elementos relevantes en la producción del siniestro, plasmándolo en un informe que por su objetividad, profesionalidad e intermediación adquiere un privilegiado valor de prueba.

Así, en el citado de la Guardia Civil, aportado por el propio reclamante, se refleja que:

a) Existía una señalización específica de límite de velocidad a 40 km/hora en la vía.

b) Que existían conos u otros elementos de baliza móviles; y no consignándose por parte de la fuerza actuante, que los mismos estuviesen mal ubicados o contraviniesen la reglamentación, debe presumirse ?salvo prueba en contrario que no ha sido practicada por el interesado- su adecuación a la norma.

c) Que la zona de obras estaba debidamente señalizada.

d) Que los factores concurrentes al accidente se hallan en la conducción distraída y desatenta del conductor.

Además ha de indicarse aquí que la Norma de Carreteras IC-8.3, en su apartado 1 señala que la función de la señalización de las obras que puedan representar un peligro para la circulación, interfiriendo su normal desarrollo, tiene por objeto:

a) Informar al usuario de la presencia de las obras;

b) ordenar la circulación en la zona por ellas afectada; y

c) modificar su comportamiento, adaptándolo a la situación no habitual representada por las obras y sus circunstancias específicas.

Y asimismo define por balizamiento la utilización de determinados elementos fácilmente perceptibles por el conductor, con objeto de destacar la presencia de los límites de las obras y de las ordenaciones de la circulación a que den lugar. En concreto, señala que se deberá emplear un balizamiento adecuado cuando, entre otros supuestos, *"se dispongan carriles provisionales cuyo trazado o anchura difieran de los que habría sin la presencia de las obras"*. Y de conformidad con el artículo 144.2,3º RGC dichas señales habrán de ser del tipo *"panel direccional provisional"*.

Éstas eran, precisamente, las señales de balizamiento utilizadas en el supuesto sometido a consulta, de conformidad con el informe policial y con las fotografías obrantes en el expediente, de modo que debían de impedir el paso de los vehículos por el tramo de carretera cortado a la circulación y desviarlos hacia el carril provisional que discurría paralelo a aquél, a su izquierda.

En consecuencia, procede considerar que no existe nexo causal entre la disposición de la señalización y el balizamiento del desvío provisional y el accidente, en la medida en que el conductor debe mantener la atención permanente a la conducción, que garantice su propia seguridad, la del resto de los ocupantes del vehículo y la de

los demás usuarios de la vía de conformidad con lo establecido en el artículo 18.1 RGC.

Por lo tanto, no cabe sino entender que el interesado no prestó la debida atención a las señales limitativas de velocidad y a las indicativas de la existencia de barreras de acceso, y que no ajustó su conducción a las circunstancias de la vía, en contravención de lo establecido en la legislación sobre tráfico. Ello justifica que, ante la claridad de los hechos expuestos y sin necesidad de completar el expediente administrativo -a pesar de los defectos señalados- no proceda declarar que la Administración haya incurrido en algún supuesto de responsabilidad administrativa que pueda motivar el reconocimiento de una pretensión resarcitoria y conlleva que se deba desestimar la solicitud de indemnización presentada.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria, ya que entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización no existe la adecuada relación de causalidad para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, por las razones expresadas en las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen.

