



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **44/2023**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de febrero de 2023, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 23 de enero de 2023 (COMINTER 15051), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D. Y, por daños debidos a accidente en carretera (exp. 2023_007), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 13 de marzo de 2020 tuvo entrada en el registro una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por un abogado en nombre y representación de D. Y, mediante la que solicitaba indemnización de los daños sufridos el 23 de julio de 2019, cuando, circulando en su motocicleta Honda, modelo NRX 1800, matrícula --, por la carretera RM-19, de Puerto de la Cadena a San Javier a Murcia, a la altura de San Cayetano (Punto kilométrico 21,500), sobre las 12,15 horas, por el carril derecho, precediéndole un vehículo que realizaba una maniobra evasiva hacia el carril izquierdo, por lo que dicho carril estaba ocupado, no pudiendo maniobrar libremente al encontrar de forma súbita en la calzada una rueda de camión situada en el centro del carril derecho con la que no pudo evitar colisionar, sufriendo daños materiales y personales. Por estos últimos tuvo que ser atendido de urgencias en el Hospital General Universitario “Mar Menor” (HMM) y, posteriormente intervenido quirúrgicamente de fractura de cuello 4º metatarsiano del pie derecho siendo alta ambulatoria el 17 de enero de 2020.

A la reclamación acompañaba:

- Poder notarial otorgado a favor del representante.
- Permiso de circulación del vehículo.
- Informe estadístico de la Guardia civil con el código de accidente número 201930037000062.
- Diversas fotografías.
- Factura de reparación de la motocicleta.
- Factura de compra del calzado.

- Factura de gastos farmacéuticos.
- Informe clínico de urgencias, documento de lata y expediente clínico del HMM.
- Parte de baja de 23 de julio de 2019.

SEGUNDO.- El 25 de mayo de 2020, el Jefe de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería dirigió un escrito al interesado comunicándole la recepción de la reclamación, el inicio de la tramitación del procedimiento y las normas por la que se regiría, advirtiéndolo de la suspensión del mismo en tanto no se produjera la aportación de la documentación que solicitaba.

TERCERO.- El 26 de mayo de 2020 el instructor del procedimiento se dirigió a la Subdirección General de Carreteras en solicitud de su informe técnico sobre los extremos que se indicaba, entre ellos, la titularidad de la carretera, y en caso de pertenecer a la Red de Carreteras de la Región de Murcia, distintos aspectos relativos al accidente y los daños denunciados.

CUARTO.- El día 26 de mayo de 2020, el instructor del procedimiento remitió un escrito a la Comandancia de la Guardia civil de Murcia solicitando la remisión de las diligencias instruidas a raíz del accidente.

En la misma fecha le comunicó la necesidad de evacuación del informe del Parque de Maquinaria sobre el valor venal del vehículo y otros aspectos.

QUINTO.- El informe del Parque de Maquinaria, evacuado el día 7 de julio de 2020, fue remitido con comunicación interior de ese mismo día. Se asignaba un valor venal a la motocicleta de 1.200 euros y se consideraban compatibles los daños por los que se reclamaba con la forma de ocurrir el accidente.

SEXTO.- Con escrito de 10 de noviembre de 2021 se reiteró la petición de informe a la Subdirección General de Carreteras.

El informe del responsable de la UTE adjudicataria del contrato de conservación y explotación de carreteras, fue evacuado el 15 de diciembre de 2021 y remitido a la directora de dicho contrato el siguiente día 17. Reconocía la titularidad autonómica de la carretera RM-19. Informaba de que se tenía conocimiento de la ocurrencia del accidente por la comunicación recibida en el CECOP de su existencia, tras lo que se personó el vigilante de conservación en el lugar para retirar el neumático de la calzada y señalizar. Se incorporaban los partes de vigilancia correspondientes a ese día y se estimaba que era un caso de fuerza mayor al tratarse de la pérdida de un objeto de un vehículo y una posible falta de respeto de las distancias mínimas de seguridad entre vehículos. Se negaba la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio y el accidente entendiendo que el riesgo lo había creado el vehículo del que cayó el neumático siendo imposible su retirada inmediateamente después de la caída, indicando que si el accidente se produjo a las 12:15 horas, el aviso se recibió a las 12:30 horas y el vigilante se personó en el lugar del accidente a las 12,45 horas, el servicio había funcionado correctamente. A ello añadía que *“La motocicleta circulaba por un tramo recto sin problemas de visibilidad. El hecho de no poder esquivar un objeto tan grande situado en el centro de la calzada, y que le aparezca repentinamente puede obedecer a que se encontraba demasiado cerca del vehículo que le antecedió”*

Mediante comunicación interior de 3 de enero de 2022 se envió el anterior informe al Servicio Jurídico junto con el evacuado ese mismo día por la directora facultativa y responsable del contrato mostrando su conformidad con el mismo.

SÉPTIMO.- Con escrito de marzo de 2022 se pidió a la Dirección General de Planificación, Investigación, Farmacia y Atención al Ciudadano la evacuación del informe de la Inspección Médica. Ante la dificultad de lectura del archivo remitido, dicho centro solicitó mediante escrito de 5 de abril de 2022 al Servicio Jurídico que volviera a remitirlo, petición que fue atendida el día 12 siguiente.

El 9 de mayo de 2022 se evacuó el informe de la Inspección Médica en el que se formulaba la conclusión de que como consecuencia del accidente el interesado había sufrido una fractura del cuarto metatarsiano y luxación inveterada metatarsofalángica del 5º radio de pie derecho que había precisado 172 días de curación, desde el 23 de julio de 2019, fecha del accidente, hasta el 10 de enero de 2020, fecha de alta en consultas externas de traumatología, lo que supuso un mes de limitación de la deambulaci3n, un día estancia hospitalaria, el 27 de noviembre de 2019, para intervenci3n quirúrgica de la luxaci3n del 5º radio del pie derecho y otro mes de limitaci3n de deambulaci3n posterior a ella, con un período de incapacidad temporal de 38 días, no considerando secuela la metatarsalgia dado que no constaba en informe del Servicio Murciano de Salud ni en la documentaci3n clínica consultada en el programa Ágora que hubiera precisado asistencia sanitaria ni prescripci3n farmacológicas por tal motivo.

OCTAVO.- Acordada la apertura del trámite de audiencia el 18 de mayo de 2021, se dirigió notificaci3n al interesado al día siguiente. No consta la formulaci3n de alegaciones.

NOVENO.- El instructor del procedimiento formuló su propuesta de resoluci3n el día 8 de noviembre de 2022, considerando que debía ser desestimada la reclamaci3n al no haberse acreditado la relaci3n de causalidad entre el hecho acaecido con el defectuoso funcionamiento del servicio de público de carreteras.

DÉCIMO.- 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 resoluci3n de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administraci3n 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 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

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

I. El reclamante está legitimado para solicitar indemnización por los daños sufridos en el vehículo de su propiedad así como en su persona, 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.

II. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) toda vez que, aunque el accidente tuvo lugar el día 23 de julio de 2019, el alta médica por las lesiones sufridas no se produjo hasta el 10 de enero de 2020, por lo que la reclamación presentada el 13 de marzo siguiente es temporánea.

III. En lo que se refiere al procedimiento, se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido legal y reglamentariamente al respecto, constando la emisión del informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras. No obstante, debe llamarse la atención por la excesiva dilación de su tramitación debida, básicamente, al retraso provocado por la espera de emisión del informe de la Subdirección General de Carreteras que, finalmente se redujo a la ratificación por la responsable del contrato del informe de la adjudicataria del contrato de conservación de carreteras.

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. Son requisitos exigidos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración la efectividad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; que el daño o lesión sufrido por los reclamantes sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal; la ausencia de fuerza mayor; y, finalmente, que los reclamantes no tengan el deber jurídico de soportar el daño. Tales exigencias están contenidas en el artículo 32 de la LRJSP y, además, han sido precisadas por constante jurisprudencia del Tribunal Supremo y reiterada doctrina de este Consejo Jurídico y resto de Órganos Consultivos.

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 6/2015, de 30 de octubre, por el

que se aprueba el texto refundido 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.

CUARTA.- Inexistencia de 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.

Para poder apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración debe haberse producido un daño que, cumpliendo los requisitos antes dichos, lo convierten en lesión resarcible. Ahora bien, la causa de la lesión resarcible puede provenir tanto de una acción como de una omisión en el funcionamiento de los servicios públicos. En el supuesto que nos ocupa el reclamante sitúa la causa generadora de los daños en una omisión de los servicios de conservación y vigilancia dependientes de la Administración Regional que no actuaron diligentemente al no haber retirado el neumático de la vía, de forma que quedara garantizada en todo caso la seguridad en la circulación.

Conviene aquí recordar la doctrina del Consejo de Estado en numerosos Dictámenes (por todos, el 3.569/2003), que expresa que si bien es cierto que existe el deber de la Administración de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada, también lo es que dicho deber no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, no siéndolo una vigilancia tan intensa que asegure que el tráfico de la calzada esté libre y expedito bajo cualquier circunstancia; de ahí la diversa gradación que se otorga a los deberes de mantenimiento y cuidado de la carretera. Así, en los casos de desprendimientos de piedras o caída de árboles u otros elementos adyacentes a la vía, o de existencia de baches u otras deficiencias en la calzada sin suficiente señalización, es decir, cuando la falta de seguridad se puede vincular con los elementos o circunstancias intrínsecas de la calzada, la Administración, en principio (sin perjuicio siempre de las circunstancias del caso concreto) ha de ser responsable de las consecuencias dañosas que se deriven de tales circunstancias. En cambio, se viene negando normalmente dicha imputación cuando medien o se interfieran elementos o circunstancias ajenas a la vía, como es la irrupción de animales en la calzada o de objetos caídos o arrojados por terceros (entre otros, Dictamen núm. 2.568/2000 del Consejo de Estado y 121/2005 de este Consejo Jurídico).

Aplicado lo anterior al caso que nos ocupa y, a la vista de los diversos informes evacuados constatando la realidad del accidente en la citada carretera regional y los daños producidos a causa del mismo, es esencial destacar que los órganos informantes aluden a que en el origen del accidente debe situarse la existencia de un neumático de camión en mitad de la calzada, tal como asegura el interesado en su solicitud. La propia Guardia civil en su informe estadístico expresamente consigna *“La fuerza instructora ignora la procedencia de dicha rueda y al vehículo que corresponda”*. A ello se añade que no queda acreditado el tiempo que transcurrió desde su caída del vehículo que presumiblemente lo portara hasta el impacto, factor éste determinante para apreciar la falta o no de diligencia por los servicios de conservación, aunque sí consta que fue retirado por dichos servicios en cuanto tuvieron conocimiento del accidente. Lo que sí se acredita es la especial orografía del lugar, un tramo recto de carretera y con perfecta visibilidad en el momento del percance. Siendo así, nada impedía al conductor cumplir

con el deber que sobre él pesa de adecuar su conducción a las circunstancias de la vía según lo dispuesto en el artículo 54 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación, recayendo sobre él un deber de diligencia que no puede ignorarse. En este sentido, dadas las condiciones en que tuvo lugar el accidente se considera que, como sostiene la Dirección General de Carreteras, de lo que se hace eco la propuesta de resolución, no se explica que el conductor de la motocicleta no pudiera percatarse de la existencia del neumático, sobre todo por su gran tamaño, y no pudiera esquivarlo, a no ser por la excesiva proximidad que mantuviera respecto del vehículo precedente. Ello, junto con la adecuada frecuencia de la vigilancia del estado de la carretera acreditada en el expediente con la incorporación de los partes correspondientes, lleva a la conclusión de que la causa del accidente no fue el funcionamiento del servicio sino la propia actuación del reclamante al no respetar la distancia con el vehículo anterior lo que le impidió observar la presencia del neumático en la calzada, rompiendo el nexo causal con el funcionamiento del servicio imprescindible para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración. En cualquier caso, además, el interesado no ha realizado valoración alguna del daño.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en cuanto es desestimatoria de la reclamación por considerar que no existe la adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos de conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización, por las razones expresadas en las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.