



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 19 de septiembre de 2002 tuvo entrada en el Registro de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente escrito firmado por D.^a M. D. G. S., en el que formula reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, a la vista de los daños físicos y materiales sufridos como consecuencia del accidente acaecido en la carretera F-30 que une las localidades de Torre Pacheco y Los Alcázares.

SEGUNDO. Los hechos acontecidos, según el escrito de reclamación, son, en síntesis, los siguientes:

1. Con fecha 26 de septiembre de 2001, sobre las 22:15 horas, cuando la reclamante circulaba por la carretera CV-F-30, conduciendo el vehículo de su propiedad matrícula X, haciéndolo a la velocidad reglamentaria permitida, al llegar la altura del p.k. 2,700, tramo con iluminación reducida a los proyectores de los vehículos, un perro se cruzó en su trayectoria, obligando a la conductora a realizar un maniobra evasiva hacia la izquierda, cruzando el carril de sentido contrario de la carretera por la que circulaba, invadiendo el camino de servicio y cayendo al cauce de una rambla situada a un nivel inferior al de la calzada en 1,80 metros, con resultado de lesiones personales graves y daños materiales en el vehículo.

2. Según la reclamante el desnivel por el que se precipitó su vehículo *"carece de clase alguna de medida protectora de seguridad (ya sea valla o peralte), así como de cualquier clase de señalización reglamentaria de peligro o informativa de la existencia de dicho desnivel desprotegido, amén de la falta de señalización nocturna suficiente que delimite el mismo con la plataforma de la vía; y que a la postre resalte o advierta del peligro potencial de la existencia de dicho desnivel que carece de elementos protectores"*.

3. También señala que el camino de servicio es habitualmente utilizado para desvío de circulación rodada de vehículos pesados, circunstancia que viene incluso reflejada en un cartel indicador con la leyenda *"desvío de camiones"*. Del citado camino -también en versión de la interesada- ha desaparecido el letrero indicador de su naturaleza de camino de servicio, constituyendo en la actualidad una vía de unión de las carreteras CV-F-30 (Torre Pacheco-Los Alcázares) y CV-F-36 (Torre Pacheco-La Palma) que se usa para circunvalar la localidad de Torre Pacheco.

4. La reclamante valora los daños sufridos en la cuantía total de 34.215,84 euros, según el siguiente detalle:

- a. Por la pérdida del vehículo matrícula X, la cantidad de 451 ¢.
- b. Por gastos médico-farmacéuticos y rehabilitadores, así como de desplazamiento desde el lugar de su residencia hasta las localidades donde ha recibido asistencia médica, la cantidad de 4.295,05 ¢.
- c. Por las secuelas definitivas determinadas por el Dr. J. M. M. M., según valoración realizada atendiendo al contenido del Anexo I de la Ley Sobre Responsabilidad Civil y Seguro en Circulación de Vehículos a motor, con arreglo a la actualización hecha por la Resolución de 21 de enero de 2002 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones sobre cuantías de las indemnizaciones por muerte, lesiones permanentes e incapacidad temporal por

accidente de circulación, teniendo en cuenta tanto los días improductivos para sus ocupaciones habituales, días de estancia hospitalaria y secuelas resultantes, circunstancias familiares y otros factores de corrección aplicables, la cantidad de 27.158,95 !.

TERCERO.- Como documentos acreditativos de la veracidad de sus afirmaciones y de la existencia de los daños que alega, la Sra. G. acompaña a su escrito la siguiente documentación:

1. Atestado núm. 794/01, instruido con fecha 26.09.2001, por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil Subsector de Murcia, Destacamento de Cartagena y remitido al Juzgado de Instrucción núm. 3, de los de San Javier (Murcia).
2. Informe Clínico de Alta, de fecha 27.09.2001, por los Servicios de Traumatología del Hospital Los Arcos de Santiago de la Ribera-San Javier (Murcia).
3. Informe emitido por el Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica del Hospital P. C. M..
4. Factura núm. 118.745, de fecha 03.10.2001, extendida por los Servicios de Administración del Hospital P. C. M.
5. Factura 287, de fecha 06.06.2002, emitida por el Servicio de Traumatología y Cirugía Ortopédica del Hospital P. C. M..
6. Facturas números 120, 127 y 136, correspondientes a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2001, extendidas por el Centro Privado de Rehabilitación C.B. H.O. B.Y F.W. de Torre Pacheco (Murcia).
7. Resguardo de ingreso en C. M. de San Pedro del Pinatar (Murcia) realizado por la recurrente a la mercantil E. N. B.V. de Móstoles (Madrid), por la adquisición de aparato mecánico electroestimulador, para continuar realizando rehabilitación en domicilio particular.
8. Ticket núm. X. extendido con fecha 02.02.2002, por la Farmacia J. R. R. de los Alcázares (Murcia) por la adquisición de cinco (5) implantes intraarticulares de Ácido Hialuronico (Ostenil), bajo prescripción facultativa del Dr. D. P. L. R. del P. S. C. M..
9. Certificado de distancias kilométricas con registro de salida núm. 47, de fecha 19.08.2002, desde las localidades de Torre Pacheco y los Alcázares a Murcia, expedido por la Delegación Provincial de Murcia del Instituto Nacional de Estadística.
10. Factura núm. 393/2002, de fecha 19 de junio, por control y valoración accidente sufrido, extendida por el Dr. J. M. M. M., colegiado núm. X de Murcia, Clínica M. D..
11. Certificado expedido, con fecha 28.08.2002, por el Taller Mecánico-G. C. de San Javier (Murcia), considerando siniestro total el vehículo matrícula X.
12. Informe médico de la recurrente dictaminando el cuadro de secuelas definitivas y días de evolución con carácter improductivos, tras el accidente de circulación sufrido, expedido por el Dr. D. J. M. M. M., colegiado núm. X, con fecha 19.07.2002.
13. Reportaje fotográfico compuesto por cuatro fotografías diurnas, donde se describe el lugar del accidente de circulación sufrido por la recurrente el día 26.09.2001, comprendido entre la Carretera F-30, camino rural-servicio-I. y el cauce de la Rambla. Así como anexo de tres fotografías nocturnas del lugar, tomadas sobre la misma hora en que se produjo el accidente sufrido.

CUARTO.- Considera la reclamante que los daños y lesiones sufridos se deben a un funcionamiento anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa a efecto, debido a la falta de medidas de protección del desnivel, cuya existencia hubiese evitado la caída de su vehículo hacia la rambla; circunstancia a la que habría que añadir la ausencia de iluminación de la zona.

Solicita la dicente una indemnización de 34.215,84 euros, más los intereses que correspondan, por los conceptos antes señalados, añadiendo que como quiera que los *"los daños sufridos son considerados como de producción continuada pendientes de consolidación, con exigencia de*

continuar su proceso de rehabilitación hasta su total curación o alta médica, debe tenerse en cuenta este extremo a los efectos de evaluar la indemnización que se reclama, cuya cuantía económica no es factible determinar por ignorarse el período de tiempo durante el que se va a seguir prolongando".

Finaliza instando a la Administración para que siga los trámites correspondientes al procedimiento abreviado, por considerar que es inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos.

QUINTO.- Designada instructora ésta requiere a la Jefatura de Servicio de Coordinación y Planificación de Regadíos de la Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural, para que, en virtud de lo establecido en el artículo 10.2 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 (en adelante RRP), informe acerca de la reclamación, a cuyo efecto acompaña copia de la solicitud y documentos que a ella se adjuntaban.

El informe solicitado fue evacuado con fecha 14 de octubre de 2002, haciendo constar el titular de dicha Jefatura lo siguiente: *"Se ha comprobado in situ que el accidente tuvo lugar en la confluencia del camino CR-IX-7-2, de la Zona Regable del Campo de Cartagena y la carretera Comarcal F-3. En cuanto a la situación de las obras en la citada confluencia, hemos de señalar los siguientes extremos:*

- 1. El camino rural de servicio CR-IX-7-2, de la Zona Regable del Campo de Cartagena, fue construido por el I.R.Y.D.A. como obra incluida en el Plan Coordinado de la citada Zona, declarada de Interés Nacional por Decreto 693/72 de 9 de marzo. Con motivo de las transferencias de fecha 17/04/1985, esas obras pasaron a depender de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente.*
- 2. El citado camino como parte integrante de las obras de Transformación en Regadío, de las repetidas Zonas Regables, fue objeto de entrega provisional mediante Acta de fecha 11/12/1984, a la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena. Encargándose la Comunidad de velar por el buen uso y explotación de las obras.*
- 3. Próximo a la confluencia de camino y carretera, atraviesa la carretera un desagüe principal de la Zona Regable, obra realizada por la Dirección General de Obras Hidráulicas-Confederación Hidrográfica del Segura. Obra que es totalmente independiente y ajena al camino CR-IX-7-2, y que efectivamente, tanto en su embocadura como en su salida, no cuenta con ningún tipo de valla de protección, aunque sí existen huellas en el hormigón de que se instaló algún tipo de vallado.*
- 4. La embocadura del camino CR-IX-7-2, con la carretera F-30 ha sido modificada con posterioridad, ampliando con sucesivas capas de aglomerado asfáltico el abanico de acceso, de forma que puede dar la impresión de que el paso bajo la carretera forma parte del citado camino. Desconocemos qué entidad llevó a cabo la referida ampliación, que es perfectamente comprobable por las distintas capas de aglomerado asfáltico.*

Atendiendo a los extremos expuestos, se entiende que no existe ninguna responsabilidad por parte de esta Consejería, ya que la falta de protección a que alude el escrito de reclamación, y que según el mismo fue causante de la caída del vehículo al desagüe, es del paso del desagüe bajo la carretera F-30, obra realizada dentro de las que comprendía el Plan Coordinado de Obras de la Zona Regable del Campo de Cartagena por la Dirección General de Obras Hidráulicas, y ajena por tanto a la responsabilidad de esta Consejería".

SEXTO.- Mediante escrito fechado el día 16 de octubre de 2002, el Secretario General de la Consejería efectúa a la interesada la comunicación prevista en 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 (en adelante, LPAC).

Seguidamente por la instructora se otorga a la reclamante el preceptivo trámite de audiencia, solicitando ésta copia de los documentos que integran el expediente instruido, que le fueron puntualmente facilitados, sin que formulara alegación alguna.

SÉPTIMO.- Mediante comunicación interior de fecha 28 de enero de 2003, la instructora solicita al Jefe de Servicio de Coordinación y Planificación de Regadíos de la Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural, informe complementario al emitido por dicha unidad el día 14 de octubre de 2002, a fin de que concretase si el Plan Coordinado de Obras de la Zona Regable del Campo de Cartagena, ejecutado por la Dirección General de Obras Hidráulicas, fue aprobado mediante Orden de 19 de noviembre de 1975 (BOE de 11 de diciembre de 1975), así como si la *"obra en cuestión se encuentra incluida entre las especificadas en su Anexo I"*. Tal requerimiento fue cumplimentado por la citada Jefatura de Servicio, señalando que *"Las obras de transformación en regadío de las Zonas Regables del Campo de Cartagena, declaradas de Interés Nacional, se definieron en el Plan Coordinado de Obras, tal como establece la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, atribuyendo obras al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo-Dirección General de Recursos Hidráulicos, y al Ministerio de Agricultura- IRYDA."*

El Plan Coordinado fue aprobado mediante Orden de la Presidencia del Gobierno de fecha 19/11/1975, y el desagüe en cuestión denominado "D-IX-VI" correspondía su ejecución a la Dirección General de Obras Hidráulicas, y figura incluido en el Anexo I de la Orden aprobatoria del Plan Coordinado. Las obras se realizaron de acuerdo con las competencias establecidas en el Plan Coordinado.

Lo expuesto, reafirma que la falta de protección en la que basa su reclamación Dña. M. D. G. S., corresponde a una obra realizada por la Dirección General de Obras Hidráulicas, y por tanto ajena a la responsabilidad de esta Consejería".

No consta en el expediente que tras la evacuación de este informe, se otorgase nuevo trámite de audiencia a la reclamante.

OCTAVO.- Seguidamente, el órgano instructor formula propuesta desestimatoria de la reclamación al no apreciar la concurrencia del necesario nexo causal, por no resultar imputable el daño cuya indemnización se solicita al funcionamiento de los servicios dependientes de la Consejería, al no ser titular del camino rural de servicio CR-IX-7-2, que fue entregado provisionalmente a la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena, entidad a la que [a tenor de lo dispuesto en el artículo 78 y siguientes del Decreto 118/1973, de 12 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario (en adelante, LRYDA), y en el Decreto 1761/1977, de 17 de junio, sobre entrega y conservación de las obras y bienes del IRYDA] corresponde el deber de conservación de dicho camino. A esto habría que añadir -según la propuesta- que la rambla cuya carencia de protección se considera por la reclamante como causa del accidente, es una obra ajena a la Consejería ya que fue construida por la Confederación Hidrográfica del Segura. A mayor abundamiento también se indica por la instructora que la causa directa del accidente la constituye la maniobra evasiva efectuada por la conductora, siendo irrelevante la inexistencia de mecanismos protectores o de señalización del desnivel.

NOVENO.- Con fecha 27 de febrero de 2003 tiene entrada en este Consejo Jurídico oficio del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Agua y Medio Ambiente solicitando el preceptivo dictamen, acompañando el expediente, extracto e índice reglamentarios.

DÉCIMO.- El 4 de agosto de 2003 el Consejo Jurídico emite su Dictamen 127/2003, en el que concluye que procede devolver el expediente para que se complete la instrucción adecuada en orden a determinar si concurre legitimación pasiva de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia. En concreto se sugería a la instructora la incorporación al procedimiento de los

siguientes datos, informes y actuaciones:

1. Copia debidamente compulsada del acta de entrega provisional del camino de servicio a la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena.
2. Certificado de la unidad administrativa que corresponda en el que se indiquen los siguientes extremos:
 - a) Referencia al Real Decreto mediante el que se llevó a cabo la transferencia a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de las competencias en materia de reforma y desarrollo agrario.
 - b) Indicación de la inclusión del camino de servicio CR-IX-7-2 en el inventario de bienes traspasados.
 - c) Fecha de efectividad del traspaso.
3. Informe de la Dirección General de Carreteras de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, sobre la ubicación exacta del desagüe principal de la Zona Regable del Campo de Cartagena, tanto en su embocadura como en su salida, en relación con la carretera F-30, concretando si la falta de protección del desnivel existente en la intersección de la citada vía (en su nivel inferior) con el desagüe, entraña algún tipo de riesgo para los vehículos que circulan por la carretera en cuestión.
4. Informe del Ayuntamiento de Torre Pacheco sobre si el camino de servicio CR-IX-7-2 (al parecer denominado "Camino IFEPA") se encuentra formalmente abierto a la circulación pública, con indicación de cuál o cuáles son las funciones que la Corporación Local desarrolla en relación con dicho camino.
5. Informe de la Policía Local de Torre Pacheco sobre el uso que de hecho se esté dando al camino. En este informe debe señalarse asimismo qué tipo de señales aparecen en la entrada de dicha vía de servicio, concretando si tal naturaleza está debidamente advertida.
6. Se otorgue trámite de audiencia a la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena y a la Confederación Hidrográfica del Segura, a efectos de que aleguen lo que a su derecho convenga.
7. Cualquier otro dato, informe o actuación que se estime conveniente por la instructora.

UNDÉCIMO.- Cumplimentada en dicho sentido la instrucción, se incorporan al expediente los siguientes documentos:

1. Acta de reconocimiento y comprobación de las obras de "Segunda fase de canales, redes principales y secundarias de riego, desagües y caminos de las zonas regables del Campo de Cartagena -Sectores VI, VII, VIII y IX- (Murcia)",
2. Acta de entrega al uso de dichas obras a la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena. En dicha acta, extendida el día 11 de diciembre de 1984 y suscrita por el Inspector Regional del IRYDA, el Ingeniero Agrónomo director de las obras y el Presidente de la Comunidad de Regantes, se señala que se hace entrega provisional a dicha Comunidad de Regantes de las obras mencionadas, la que, a partir de ese momento, se encargará de velar por su buen uso y explotación hasta su entrega definitiva, que se ejecutará cuando se apruebe la liquidación de la obra.
3. Escrito del Jefe del Servicio de Coordinación y Planificación de Regadíos de la Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural, en el que se indica lo siguiente: *"Hay que señalar que por Real Decreto 642/1985, de 2 de abril (B.O.E.10 de mayo de 1985), se llevó a cabo la transferencia a la Comunidad Autónoma de la Región, de las competencias en materia de reforma y desarrollo agrario. Dicho Real Decreto entró en vigor el mismo día de su publicación. En el inventario de bienes traspasados, no se cita concretamente el camino de servicio CR-IX-2, sino de manera genérica".*
4. Informe de la Dirección General de Carreteras de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda

y Transporte, en el que, en síntesis, se señala lo siguiente:

- a) Tanto el camino rural como la obra de fábrica del desagüe no fueron ejecutadas por dicha Dirección General.
- b) No existe normativa de obligado cumplimiento referente a los criterios de implantación de barreras metálicas o cualquier otro sistema de contención de vehículos. Su implantación se realiza con la finalidad de disminuir la gravedad de los accidentes sufridos por salida de la calzada, pero, a veces, estos elementos agravan las consecuencias de los siniestros, de ahí que las últimas tendencias en materia de seguridad vial apunten hacia un acondicionamiento de los márgenes de tal manera que no sea necesaria la utilización de barreras.
- c) En el caso concreto que se informa no puede afirmarse que la gravedad de los daños consecuencia del accidente hubiesen sido menores en caso de estar instalada una barrera de seguridad.

5. Escrito de la Comunidad de Regantes del Campo de Cartagena, en el que esta Entidad manifiesta que las únicas causas del accidente sufrido por la Sra. G. son la irrupción del perro en la calzada y la maniobra evasiva ejecutada por la conductora. El desagüe no coadyuvó en modo alguno a los daños que se originaron y, por tanto, no cabe reclamación alguna contra su titular, quién, por otro lado, no es la dicha Comunidad de Regantes sino la Dirección General de Obras Hidráulicas.

Añade que los drenajes de riego o cauces secundarios fueron entregados en su día *"al uso y de forma provisional a esta Corporación, cuya titularidad pertenece en la actualidad a esa Consejería de Agricultura"*.

Finaliza afirmando que si la reclamante considera que la falta de señalización que alega es constitutiva de algún tipo de responsabilidad, además de demostrarlo, deberá dirigirse contra el titular de la carretera.

6. Comunicación de la Confederación Hidrográfica del Segura en la que se señala que *"de los antecedentes obrantes en el archivo informático de obras de esta Confederación, se deduce que las obras de los Sectores de las Zonas regables del Campo de Cartagena, competencia del Ministerio de Medio Ambiente fueron licitadas y contratadas por la Dirección General de Obras Hidráulicas. Las obras finalizaron hace años y fueron recibidas provisional y definitivamente por la Administración contratante de conformidad con la Ley y el Reglamento de Contratos, vigentes a la sazón. Esta Confederación Hidrográfica no tiene explotación ninguna de las zonas regables del campo de Cartagena"*.

7. Informe de la Policía Local de Torre Pacheco, en el que se indica que, una vez efectuadas las averiguaciones oportunas sobre el camino de servicio CR-IX-7-2, conocido como "Camino de IFEPA", concluye lo siguiente:

- 1. *Dicho camino se encuentra abierto al tráfico.*
- 2. *En cuanto a las funciones que la Corporación Local desarrolla en relación con dicho camino, esta Policía Local desconoce si el Ayuntamiento de Torre Pacheco tiene atribuidas funciones algunas sobre dicho camino, pero preguntados los Servicios Técnicos sobre dicha cuestión, parece ser que el mantenimiento de dicho camino de servicio lo ejerce la Comunidad de Regantes.*
- 3. *Sobre el uso que de hecho tiene el citado camino se sabe que es un tramo abierto al tráfico por el que circulan turismos y especialmente vehículos pesados, pues circulando por ahí evitan entrar al casco urbano, donde tiene prohibida la entrada el tráfico pesado. Asimismo se trata de un camino de servicio que enlaza con otras vías de servicio por el que transitan los agricultores de la zona.*
- 4. *Sobre qué tipo de señales aparecen en la entrada de dicha vía de servicio y si su naturaleza de camino de servicio está advertida a la entrada, resulta que a la entrada del citado camino no*

hay en la actualidad señal alguna que así lo indique y en cuanto a la señalización que existe en ese punto es la siguiente: Antes de llegar al citado camino y con dirección de Los Alcázares a Torre Pacheco existe un panel indicativo de "Atención, desvío de camiones a 300 metros" y salida a "I.", Cartagena, Jimenado, La Palma, Pozo Estrecho; poco antes de llegar al cruce donde se encuentra el camino existe otra señal de "Cruce con prioridad" y, justo a la entrada del citado camino de servicio hay colocada una señal de dirección a Murcia y Cartagena y otro panel indicativo de "A I."

Que de toda la señalización existente se ha efectuado reportaje fotográfico que se adjunta al presente informe".

DUODÉCIMO.- Mediante escrito fechado el día 22 de octubre de 2003 se concede nuevo trámite de audiencia a la interesada que no hace uso de él, al no comparecer ni presentar alegación alguna en el plazo conferido.

DECIMOTERCERO.- Seguidamente por el órgano instructor se formula nueva propuesta de resolución en la que tras analizar los nuevos datos e informe incorporados al expediente, concluye que ninguno de ellos desvirtúa las conclusiones alcanzadas en su anterior propuesta, de ahí que se ratifique en considerar que procede desestimar la reclamación al no haber quedado acreditada la existencia de nexo causal entre la actuación administrativa de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente y el resultado dañoso alegado por la interesada.

DECIMOCUARTO.- El día 20 de enero de 2004 tiene entrada en este Consejo un nuevo oficio del Consejero solicitando la emisión de nuestro Dictamen, acompañando copia de las actuaciones adicionales practicadas.

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 (LCJ), 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.- Tramitación.

I. Procedimiento, plazo y legitimación activa.

El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos. Tal como se señalaba en nuestro Dictamen 127/2003, la acción ha sido ejercida por quien está legitimado para ello, es decir, por la perjudicada, condición que recae en el Sra. G. S., en su doble condición de propietaria del vehículo siniestrado y de lesionada. Ambas circunstancias constan debidamente acreditadas en el expediente. También se indicaba en dicho Dictamen que la acción de responsabilidad había sido ejercida dentro del plazo establecido en el artículo 142.5 LPAC, toda vez que la reclamación se interpuso antes de que transcurriera un año desde la fecha en que ocurrieron los hechos.

II. Legitimación pasiva.

El órgano instructor, tanto en su primera propuesta de resolución, como en la remitida tras la realización de los actos de instrucción complementarios llevados a cabo en cumplimiento de las sugerencias de este Consejo Jurídico, declara la inimputabilidad de la Administración Regional,

afirmación que fundamenta en la carencia de toda competencia en relación con la conservación y mantenimiento tanto del camino rural CR-IX-7-2, como del paso de desagüe (rambla) que atraviesa, por su nivel inferior, la carretera comarcal F-3.

En el Dictamen 127/2003 este órgano consultivo ya afirmaba la gran dificultad que entrañaba determinar cuál de las infraestructuras implicadas en el siniestro pudo constituir su elemento determinante, de ahí que se acordase la devolución del expediente para que se completara la instrucción. Operación que, una vez ejecutada, ha dado lugar a la incorporación de los datos e informes que se enumeran en el Antecedente Undécimo.

Contrariamente a la conclusión que obtiene la instructora de que la actividad instructora complementaria viene a corroborar la falta de legitimación pasiva de la Administración regional, desplazando cualquier posible responsabilidad hacia otras entidades (Comunidad de Regantes) u otras Administraciones (Confederación Hidrográfica del Segura), el Consejo estima que si bien es cierto que los informes y manifestaciones vertidos en este trámite no aportan la claridad que hubiese sido deseable, debido a que en todas ellas prima el ánimo exculpatorio sobre cualquier otra consideración, también resulta evidente la concurrencia de actuaciones (incluida la de la interesada) que han coadyuvado al resultado lesivo origen de la reclamación que ahora nos ocupa.

En efecto, como decíamos en el Dictamen núm. 127/2003, el desnivel por el que cayó el vehículo de la reclamante se encuentra situado en la intersección de la carretera F-30 y del camino CR-IX-7-2. Esta apreciación ha sido confirmada por las fotografías aportadas por la Policía Local de Torre Pacheco (folios 78 y 79 del expediente), de forma que el riesgo de precipitarse al vacío es común para los usuarios de ambas vías.

La afirmación de la existencia de ese riesgo para los vehículos que circulen por la carretera F-30 resulta obvia, ya que precisamente por ella transitaba la reclamante cuando al tener que efectuar una maniobra evasiva (según su propia declaración) acabó cayendo al fondo de la rambla. La Dirección General de Carreteras, a pesar de la claridad con que se le plantea la cuestión por la instructora, evacua un informe ambiguo, centrado en lo cuestionable que resulta la bondad de la existencia de vallas u otros elementos de contención en las carreteras. Con total respeto hacia los fundamentos técnicos que aconsejan sustituir las barreras por otras actuaciones tales como el acondicionamiento de márgenes, lo cierto es que en tanto no se concreten este nuevo tipo de medidas, parece que la colocación de un elemento de contención constituye un dispositivo paliativo de los resultados lesivos que suelen llevar aparejados los siniestros que se producen en las vías públicas. Centrada así la cuestión, no cabe duda de que la Administración regional está obligada a mantener las carreteras que están incluidas en su red en las mejores condiciones posibles de seguridad (artículo 139 del Reglamento General de Circulación) y, aunque la titularidad de la obra de fábrica del desagüe corresponda a una Administración distinta, se encuentra ubicada en la zona de dominio público de la carretera (artículo 22.1 de la Ley 9/1990, de 27 de agosto, de Carreteras de la Región de Murcia), y su mantenimiento ha de compatibilizarse con la seguridad a las personas que ha de proporcionar la utilización de dicha infraestructura viaria de titularidad regional, y en este sentido la Administración regional pudo, y así debió hacerlo, adoptar, con conocimiento de la Confederación Hidrográfica del Segura, las medidas tendentes a garantizar dicha seguridad. Por tanto, sí aunque quedase descartada la intervención de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, no podría negarse la imputabilidad de la Administración regional, que ostenta personalidad jurídica única de acuerdo con lo establecido en el artículo 51. Tres del Estatuto de Autonomía.

Pero es que, a mayor abundamiento, tampoco se ha despejado indubitadamente la cuestión relativa a la titularidad del camino de servicio. Acreditado ha quedado que las obras fueron

entregadas provisionalmente a la Comunidad de Regantes, que asumió desde ese momento (11 de diciembre de 1984) y hasta el de la entrega definitiva (del que no existe constancia), la obligación de velar por el buen uso y explotación de dichas obras. No obstante, también ha quedado acreditado en el expediente que el camino en cuestión se encontraba incluido (aunque de manera genérica) en el inventario de bienes traspasados a la Comunidad Autónoma mediante el Real Decreto 642/1985, de 2 abril, lo que resulta lógico si se tiene en cuenta que la entrega hecha con anterioridad a la transferencia era provisional, y, por tanto, la titularidad del camino seguía perteneciendo a la Administración, y aún hoy no puede afirmarse que, al menos formalmente, dicha titularidad se haya desplazado hacia la Comunidad de Regantes. Esta misma entidad, que acepta la entrega del uso, señala que la *"titularidad pertenece en la actualidad a esa Consejería de Agricultura"* (folio 82).

Ya planteaba el Consejo Jurídico en su Dictamen 127/2003 que, siendo el camino CR-IX-7-2 un camino rural de servicio de los previstos en el artículo 62 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, estaba destinado, en principio, a ser usado única y exclusivamente para dar servicio a las explotaciones agrarias de la zona regable del Campo de Cartagena. Sin embargo, también se afirmaba que, como ocurre frecuentemente, se podría haber alterado su finalidad, pasando a convertirse en un camino de uso público o común utilizado para la circulación rodada de todo tipo de vehículos. Esta posibilidad (la apertura del camino rural al uso público), viene prevista en la normativa vigente. Así, el Real Decreto 792/1979, de 9 de marzo, en su único artículo dispone que *"Los caminos rurales en las zonas en que se hubiera declarado de interés nacional la actuación del Instituto Nacional de Colonización o del IRYDA tendrán la consideración de obras de interés general, de acuerdo con lo previsto en el artículo 62 de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, cuando por destinarse al uso público, benefician las condiciones de toda la zona, entendiéndose en este sentido rectificadas, en su caso, la clasificación que figura en los Decretos aprobatorios de los correspondientes planes generales de colonización o transformación"*. Por otra parte, la Ley estatal 25/1988, de 25 de julio, de Carreteras y Caminos, establece, en el apartado 1.a) de su artículo 3, que *"no tendrán la consideración de carreteras: a) Los caminos de servicio, entendiéndose por tales los constituidos como elementos auxiliares o complementarios de las actividades específicas de sus titulares"*. Añadiendo, en el párrafo 2 del mismo artículo, que *"cuando las circunstancias de los caminos de servicio lo permitan y lo exija el interés general, deberán éstos abrirse al uso público, según su naturaleza y legislación específica. En este caso habrán de observar las normas de utilización y seguridad propias de las carreteras y se aplicará, si procede, la Ley de Expropiación Forzosa a efectos de indemnización"*.

Pues bien, la información incorporada al expediente como consecuencia de la ampliación de la actividad instructora, permite afirmar que, al menos *de facto*, el cambio de uso se ha producido. Así lo manifiesta la Policía Local de Torre Pacheco al indicar que el camino se encuentra abierto al tráfico y que por él circulan turismos y especialmente vehículos pesados, *"pues circulando por ahí evitan entrar al casco urbano, donde tiene prohibida la entrada el tráfico pesado"*. En lo que respecta a las señales, la Policía indica la carencia de las que pudieran identificar el carácter de servicio del camino, constatándose, sin embargo, la presencia de las que se describen en el punto 7 del Antecedente Undécimo, todas ellas evidenciadoras del uso público que se está dando al camino. Lo que no ha quedado resuelto en el expediente es quién o quiénes han dado, propiciado o permitido este uso. El Ayuntamiento de Torre Pacheco, a pesar de ser requerido para ello por la instructora, no informa sobre las funciones que la Corporación Local pudiera estar desplegando en relación con dicho camino, y la Policía Local se limita a señalar que su mantenimiento lo ejerce la Comunidad de Regantes. No obstante, resulta extraño que esta entidad asuma los gastos de mantenimiento de un camino que al estar

abierto al tráfico en general, generará unos costes muy elevados y de difícil justificación frente a los usuarios naturales: los agricultores de la zona.

Se evidencia aquí la concurrencia de la situación que señalaba este Órgano Consultivo en su Memoria del ejercicio 2002, al afirmar que el entramado de titularidades confusas, no determinadas con nitidez, sobre este tipo de bienes (caminos de servicio), y el conglomerado de usos que frecuentemente inciden sobre ellos, crean una situación generadora de inseguridad jurídica, que sólo podrá eliminarse abordando un proceso de clarificación tendente a determinar cuál sea el uso prioritario que se esté dando a dichos bienes, formalizando, cuando ello proceda, las correspondientes transferencias de titularidad, o, en su defecto, cuando el uso sea múltiple entre varias Administraciones, se acuda a los mecanismos de colaboración que al efecto prevé la LPAC, a fin de instrumentar formulas conjuntas de actuación que permita determinar la distribución de la responsabilidad entre las distintas Administraciones intervinientes.

Tampoco puede descartarse un tanto de responsabilidad de la Administración estatal (Confederación Hidrográfica del Segura o Dirección General de Obras Hidráulicas), titular del desagüe de la rambla, que no cuenta con ningún tipo de valla de protección, *"aunque sí existen huellas en el hormigón de que se instaló algún tipo de vallado"* (informe de la Dirección General de Regadíos y Desarrollo Rural de la Consejería de Agricultura, Agua y Medio Ambiente, obrante al folio 37), y de la Comunidad de Regantes a quien corresponde, en virtud de la entrega provisional del uso del camino admitida por ella misma, velar por la seguridad del tráfico de sus usuarios naturales, e instar a las Administraciones que correspondan para que asuman las labores de conservación que exige el nuevo uso dado al camino.

Se advierte, pues, la existencia de actividades concurrentes que han de desembocar forzosamente en una responsabilidad solidaria, ya que resulta imposible definir con claridad la titularidad de la responsabilidad, tanto desde el punto de vista formal, atendiendo al criterio de ejercicio de la competencia, bien desde el punto de vista sustantivo, atendiendo al criterio del beneficio revelado por la intensidad de la actuación o por la presencia predominante del interés tutelado por una de las administraciones intervinientes. Esta dificultad de identificación *a priori* de un solo responsable exige, desde un punto de vista procedimental, la adopción de soluciones favorables a posibilitar el ejercicio de la acción del particular perjudicado, aceptando la legitimación pasiva solidaria de todos los implicados. En este sentido se ha pronunciado el Consejo de Estado en su dictamen número 48/94, señalando que *"...la Administración del Estado debe abonar el importe de las indemnizaciones correspondientes a reclamaciones formuladas por particulares cuando, existiendo responsabilidad de ésta, es concurrente con la de otras Administraciones Públicas, o cuando, existiendo también responsabilidad, no es dato cierto a cuál de ellas ha de imputarse el funcionamiento del servicio causante del daño. En estos casos se considera que el particular tiene derecho a percibir su indemnización, siendo ulterior cuestión a dilucidar entre las Administraciones el montante a asumir por cada una de ellas, en el primero de los supuestos, o la titularidad del servicio público causante de los daños y a quién corresponde su abono, en el segundo"*.

TERCERA.- Relación de causalidad inherente a la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

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 (entre otras, sentencia del Tribunal Supremo 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 y/o de un tercero 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.

En el supuesto que nos ocupa ha quedado acreditada la realidad y certeza del accidente ocurrido el día 26 de septiembre de 2001, y que, a causa de él, se produjeron daños materiales en el vehículo siniestrado. También ha de tenerse como cierto que la conductora sufrió lesiones que la mantuvieron impedida para la realización de sus ocupaciones habituales durante 266 días, presentando una serie de secuelas que se describen en el informe médico obrante al folio 28.

La cuestión que corresponde plantearse ahora consiste en determinar si el resultado dañoso descrito en el párrafo anterior, es o no imputable al funcionamiento de los servicios públicos de la Administración regional en los términos que se han señalado en la consideración segunda, y si en la producción del evento se ha dado concurrencia de concausas imputables a la propia interesada y/o a un tercero.

De acuerdo con el atestado de la Guardia Civil el accidente se produjo al efectuar la conductora una maniobra evasiva para evitar el atropello de un perro, perdiendo el control del vehículo que se salió por el margen izquierdo de la carretera, cayendo al cauce de una rambla que discurre a un nivel inferior de la carretera (1,80 metros según la interesada). De esta descripción de los hechos se desprende lo siguiente:

1º. El primer factor desencadenante del siniestro lo constituye la irrupción del perro en la calzada, situación inevitable que ninguna actuación administrativa desarrollada dentro del nivel de eficiencia que le es exigible al servicio de carreteras hubiera podido evitar. En este sentido el Consejo de Estado ha afirmado, entre otros, en sus Dictámenes números 566/2000 y 3258/2001, que la presencia incontrolada de animales en las autopistas no ha de considerarse como una anomalía de la prestación del servicio sino como un supuesto que enerva la relación de causalidad exigible para generar la responsabilidad patrimonial de la Administración. La responsabilidad por este hecho recaería en el propietario del animal, ya que a tenor de lo dispuesto en el artículo 127.2 del Reglamento General de Circulación, está prohibido dejar animales sin custodia en cualquier clase de vía, pero en el supuesto que se analiza no se ha producido la identificación del dueño del perro, ignorándose por tanto quién es la persona que ha cometido la infracción, aunque ello no es óbice para ponderar la influencia que dicha actuación tuvo sobre el desarrollo de los hechos.

2º. Ahora bien la causa descrita en el párrafo anterior no puede considerarse como la única generadora del accidente. En efecto, según el atestado de la Guardia Civil las circunstancias que concurrían en la vía en el momento del siniestro eran las siguientes:

- a) Firme en buenas condiciones de conservación y rodadura, encontrándose seco y limpio de sustancias deslizantes.
- b) El accidente se produjo de noche, no existiendo viento ni otro factor atmosférico que distorsionara la circulación.
- c) El tráfico era escaso.
- d) Existe un gran campo de visión a lo largo del eje de la vía, no existiendo obstrucciones visuales permanentes.

Todo lo anterior, hace más que presumible que hubo de concurrir otro factor desencadenante del hecho lesivo, ligado a una notoria falta de cuidado en la conducción, a una impericia para hacer frente a situación imprevista (no existen huellas de frenado), o a una distracción. En definitiva, se observa un incumplimiento de la obligación que a los conductores impone el artículo 19, apartado 1, 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, que obligan a conducir de manera que siempre se pueda detener el vehículo ante cualquier obstáculo que pueda presentarse dentro de los límites del campo de visión del conductor. Esta actuación de la interesada no puede considerarse inocua a los efectos analizados, pues de haber mediado una conducción más cuidadosa le habría sido posible evitar la colisión sin perder el control del vehículo.

3º. Finalmente también cabe apreciar, en los términos que se han señalado en el apartado II de la Consideración Segunda, una deficiente actuación de la Administración regional, al no mantener las vías de su titularidad en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación. Esta responsabilidad tiene, como ya ha quedado dicho anteriormente, un carácter solidario, siendo una cuestión interna y posterior la de dilucidar el montante a asumir por cada una de las Administraciones intervinientes.

Admitida, pues, la existencia de concausas (propietario del animal, conductora y Administración regional), de modo que todas ellas se han manifestado como necesarias y eficientes para la materialización del accidente, y habida cuenta que no es posible tener en cuenta el grado de incidencia de cada una en el resultado lesivo, este Consejo Jurídico, considera que debe atribuirse a cada una de ellas la misma relevancia, lo que llevaría a un reparto de responsabilidad a 1/3 y una minoración del importe que se determine como valor de la lesión en igual proporción.

CUARTA.- Determinación del alcance de los daños.

Fijada en los términos que se señalan en la anterior Consideración la concurrencia de los requisitos exigidos para que nazca la responsabilidad patrimonial de la Administración, es necesario concretar el *quantum* de la indemnización, y para ello es preciso, en primer lugar, determinar el alcance de los daños sufridos:

1. Daños en el vehículo siniestrado.

Al considerarse siniestro total, habrá de recabarse informe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, sobre el valor venal del automóvil.

2. Días de incapacidad temporal.

De acuerdo con el informe médico obrante al folio 12, la Sra. G. estuvo impedida para la realización de sus tareas habituales 266 días (folio 28), 5 de los cuales permaneció hospitalizada (uno, en el Hospital Los Arcos -folio 15- y cuatro, en el Hospital Q. C. -folio 17-). La indemnización por este concepto se fija atendiendo al baremo de valoración de daños y perjuicios que la Ley 30/1995 incluye como Anexo a la Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor, correspondiente al año 2001, ya que tal como prescribe el artículo 141.3 que LPAC, la cuantía de la indemnización se calculará con referencia al día en la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad.

Conforme a dicho baremo resulta el siguiente *quantum*:

-5 días de estancia hospitalaria, a razón de 51,452646 euros diarios, lo que totaliza 257,26 euros.

-261 días improductivos, a razón de 41,806401 euros diarios, lo que totaliza 10.911,47 euros.

No corresponde aplicar factor de corrección, ya que aun teniendo la reclamante edad laboral, no ha acreditado ingresos.

3. Secuelas.

Atendiendo a la descripción de secuelas que se contiene en el informe médico extendido por D. J. M. M. M., obrante al folio 28, y aplicando los criterios de valoración establecidos en la Disposición Adicional Octava de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados, por la que se modifica la Ley de Uso y Circulación de Vehículos de Motor, resultarían las siguientes:

- a) Material de osteosíntesis en rótula derecha: 2 puntos.
- b) Condropatía rotuliana: 3 puntos.
- c) Atrofia cuádriceps: 5 puntos.
- d) Perjuicio estético moderado: 6 puntos.

Aplicando el sistema de puntuación previsto para los supuestos de incapacidades concurrentes (ha de entenderse que estamos ante esta situación cuando el perjudicado resulte con diferentes lesiones derivadas del mismo hecho), la puntuación total se fijaría en 16.

A tenor de lo establecido en la Tabla III del Baremo anteriormente mencionado, atendiendo a la edad de la perjudicada en el momento de ocurrir los hechos (28 años), a cada punto le corresponde un valor de 791,364658 euros, lo que hace un total de 12.661,83 euros.

Aunque la interesada no ha acreditado los ingresos netos por trabajo personal, corresponde aplicarle el 10% sobre la cantidad de 12.661,83, lo que supone un incremento de 1.266,18 euros, ya que según se establece en la Tabla IV del citado baremo, este factor de corrección se aplicará a cualquier víctima en edad laboral, aunque no justifique ingresos.

4. Otros gastos.

- a) 1.192,20 euros, importe de la factura extendida por el Hospital P. C..
- b) 1.502 euros, en concepto de honorarios médicos de los Dres. R. P..
- c) 685,15 euros, por gastos de rehabilitación.
- d) 202,56 euros, importe de implantes intraarticulares de ácido hialurónico, prescritos facultativamente.

No se acogen, por los motivos que se señalan, las siguientes peticiones indemnizatorias de la reclamante:

- a) Indemnización por 90 días de incapacidad temporal no impeditiva, por no haber acreditado este hecho.
- b) Importe correspondiente a la adquisición de un aparato electro-estimulador para continuar en su domicilio el proceso rehabilitador, por no figurar incorporado al expediente ni su prescripción facultativa, ni factura acreditativa de haber abonado su importe.
- c) Gastos de desplazamiento a Murcia para controles médico, por no figurar en el expediente documento alguno que acredite dicha circunstancia.
- d) Honorarios del Dr. M. por emisión de informe médico cuya asunción corresponde exclusivamente a la reclamante.

QUINTA.- Cuantificación de la indemnización.

Valorados los daños conforme se indica en la Consideración Cuarta, el importe de la indemnización a abonar a la parte reclamante por la Administración regional, coincidirá con un tercio de la cantidad resultante. En todo caso, la cuantía fijada deberá ser actualizada a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 LPAC.

Ahora bien, en ese caso, como la resolución implicaría la generación de un gasto para la Administración, con carácter previo deberán cumplimentarse las actuaciones que la normativa vigente exige en tales supuestos.

El pago que la Administración autonómica efectúe ha de entenderse sin perjuicio del derecho que a la misma corresponde de repetir, en su caso, de las Administraciones y entidades

implicadas el tanto de culpa que pudiera corresponderles.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Procede estimar en parte la reclamación sometida a consulta, por considerar que existe, en los términos que se han señalado en el cuerpo del presente Dictamen, relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos de la Administración regional, y los daños sufridos por la reclamante.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización debe determinarse de conformidad con la Consideraciones Cuarta y Quinta.

No obstante, V.E. resolverá.

