



## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** En fecha 23 de agosto de 2006, x., en nombre y representación de 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 16,20 horas del día 7 de febrero de 2004 su representado circulaba con su ciclomotor por la Avenida de La Basca, de Beniel, de titularidad autonómica, cuando colisionó con un badén existente en la calzada que tenía una excesiva altura y deficiente señalización, por lo que perdió el control de su ciclomotor, no pudiendo evitar colisionar contra la reja de la fachada de un inmueble colindante, sufriendo importantes daños físicos y materiales. Considera que las deficiencias del badén se demuestran por el hecho de que fue reparado posteriormente.

Señala que por tales hechos se siguieron diligencias penales, que terminaron mediante Auto del Juzgado de Instrucción nº 3 de Murcia de fecha 28 de julio de 2005, de sobreseimiento libre y archivo de las mismas.

Reclama una indemnización total de 298.900,42 euros, correspondiente a la valoración de los siguientes conceptos: 5 días de hospitalización, 504 de incapacidad impeditiva, secuelas padecidas (73 puntos), y gastos por asistencia en la sanidad privada.

Adjunta a su escrito diversa documentación, entre la que destaca un informe de 1 de julio de 2004 de la Policía Local de Beniel, relativo al accidente, el citado Auto de sobreseimiento de las diligencias penales, dos informes del Médico Forense, de valoración del daño corporal y del período de incapacidad, facturas sobre gastos en la sanidad privada y una resolución del Ayuntamiento de Beniel denegando la previa reclamación presentada por el interesado el 17 de julio de 2006, por no ser de su competencia la vía en la que ocurrió el accidente.

**SEGUNDO.-** Mediante oficios de 18 de octubre de 2006, la instrucción pone en conocimiento del reclamante la tramitación del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial, requiriéndole la presentación de diversa documentación; asimismo, se solicita al Juzgado de Instrucción y Policía Local antes citados una copia de la documentación que posean sobre los hechos de que se trata, e informe de esta última.

**TERCERO.-** Con fecha de 3 de noviembre de 2006, el reclamante presenta escrito al que adjunta diversa documentación, entre la que destaca un informe médico particular de 30 de octubre de 2006, sobre las lesiones y secuelas padecidas. Además, solicita la práctica de prueba testifical y que se requiera a la Dirección General de Carreteras para que informe si posteriormente a la fecha del accidente se han realizado obras de reparación o mejora en la Avenida de La Basca, de Beniel, frente al nº 73.

**CUARTO.-** Mediante escrito de 29 de noviembre de 2006, uno de los Policías Locales de Beniel que emitieron el informe de 1 de julio de 2004, aportado por el reclamante, procede a adjuntar este último, que expresa lo siguiente:

*"Sobre las 16:30 horas del día 7 de febrero de 2004, a través de llamada telefónica recibimos aviso del servicio de emergencias 112 de haberse producido un accidente de circulación en Avenida de La Basca, frente al número 73, encontrándose una persona herida. Desplazados al lugar encontramos a la persona herida, procediendo a comprobar su estado y comunicando al servicio de Emergencias su gravedad y la confirmación de la asistencia médica; una vez desplazados al lugar el equipo médico del Centro de Salud de Beniel, procedimos a la*

identificación del único implicado, así como del vehículo, resultando ser x, vecino de El Raal, el cual conducía el ciclomotor marca Aprilia 50, con matrícula "-". Tras la asistencia del personal medico de Beniel es trasladado en ambulancia al Centro Hospitalario.

A juicio de los que suscriben, el accidente se pudo producir al perder el conductor del ciclomotor, por causas desconocidas, el control del vehículo, saltando un muro de obra de aproximadamente 0,50 metros que delimita el atrio de la vivienda número 73 de Avenida de la Basca con dicha carretera, colisionando ciclomotor y conductor con la reja de la fachada del inmueble".

Además, en el escrito de noviembre de 2006, el mencionado agente informa lo siguiente:

"Que el día 7 de febrero de 2004, en la Av. La Basca, hubo un accidente de circulación donde x., que conducía el ciclomotor matrícula "-", colisionó contra una reja de la vivienda número 73.

A.- La señalización del lugar del accidente era y es actualmente la siguiente:

- .- Un disco de limitación de velocidad a 30 km/h.
- .- Tres señales verticales anunciando un paso sobreelevado.
- .- Una señal vertical de paso de peatones.
- Un paso de peatones pintado sobre el paso sobreelevado.

B.- Las posibles causas del accidente fueron desconocidas.

C.- El paso sobreelevado, en el momento del accidente era más pronunciado que en la actualidad, debido a que después se ha asfaltado la avenida y no se ha añadido más altura al paso sobreelevado."

**QUINTO.-** Requerido en su momento informe a la Dirección General de Carreteras, es emitido con fecha de 28 de marzo de 2008, en el que se expresa lo siguiente:

"1.- En este servicio no se tiene constancia alguna del siniestro reseñado hasta el momento de su reclamación ante la Dirección General de Carreteras.

2.- La realidad y certeza del accidente aparece reflejada en un informe de la Policía Local de Beniel de 1 de Julio de 2004.

3.- Como queda reflejado en el informe citado, "el accidente se pudo producir al perder el conductor del ciclomotor el control del vehículo saltando un muro de obra de aproximadamente 0,50 m. que delimita el atrio de la vivienda nº 73 de la Avenida de la Basca con dicha carretera, colisionando ciclomotor y conductor con la reja de la fachada del inmueble".

4.- En la reclamación se manifiesta que el accidente se produce por la excesiva altura del badén existente sobre la calzada, a lo que informamos que se trata de un paso de peatones sobreelevado, construido de acuerdo con las condiciones técnicas de la Orden de 11 de Octubre de 2002 de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes sobre condiciones de autorización para la instalación de pasos de peatones sobreelevados (Ralentizadores de velocidad) en las Travesías de la Red Regional de Carreteras de la Región de Murcia.

5.- En relación a lo manifestado en la reclamación sobre que el badén fue reparado ante la existencia de bastantes accidentes en el mismo lugar, manifestamos que no se tiene constancia de accidentes en ese lugar y que la reparación aludida no es tal, ya que se trata de refuerzos de firme efectuados con posterioridad en dicha travesía, sin que se haya actuado en ningún caso sobre la sobreelevación citada.

6.- Estimamos que no existe relación alguna entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

7.- La señalización del paso sobreelevado es la reglamentaria de acuerdo con la orden citada.

8.- Lamentando las consecuencias del accidente producido, tenemos que indicar según nuestro parecer que fue debido a un exceso de velocidad por encima de los 50 km./hora establecido genéricamente en la travesía y de 30 km./hora en la aproximación al paso sobreelevado, el vehículo se desestabilizó y saltó por encima de la valla de la vivienda nº 73, con las desgraciadas consecuencias producidas".

**SEXTO.-** Según diligencias extendidas al efecto, los días 23 y 25 de septiembre de 2008 se practica la prueba testifical solicitada por el reclamante, de posterior comentario.

**SÉPTIMO.-** Otorgado al reclamante el preceptivo trámite de audiencia final, el 21 de noviembre de 2008 presentó alegaciones en las que se ratifica en lo expresado en su escrito inicial, indicando, en síntesis, que de la testifical practicada se desprende la excesiva altura y deficiente señalación del badén en cuestión que, en contra de lo informado por la citada Dirección General, no se ajustaba a las condiciones reglamentarias, habiendo sido modificada la calzada después del accidente por diversas reparaciones hechas en el firme, lo que ha provocado que la altura del badén se haya suavizado.

**OCTAVO.-** El 7 de octubre de 2009 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar, a la vista de los informes emitidos, que no quedan acreditadas las deficiencias constructivas y de señalización imputadas al badén de que se trata.

**NOVENO.-** 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, concurriendo así el supuesto previsto en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

## **SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento de la reclamación.**

I. El reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, en cuanto es la persona que sufrió los daños cuyo resarcimiento solicita.

Los daños se imputan a la Administración regional por su deficiente actuación en materia de conservación y vigilancia de una vía pública de su titularidad, por lo que aquella está legitimada pasivamente para resolver la reclamación.

II. En lo que se refiere a si la misma ha de considerarse formulada dentro del plazo de un año 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), debe partirse del hecho de que la presentación de la reclamación dirigida a la Administración regional se produjo el 23 de agosto de 2006, y la fecha del Auto mediante el que concluyen las actuaciones penales de referencia seguidas por los mismos hechos (actuaciones que interrumpen el plazo de prescripción de la acción de reclamación, según reiterada y conocida jurisprudencia) es de 28 de julio de 2005, y no consta en el expediente la notificación de tal Auto al reclamante, a los efectos de considerar la fecha de su firmeza para determinar el "*dies a quo*" de la acción administrativa de reclamación (SSTS, Sala 3ª, de 8 de junio de 1989 y de 1 de diciembre de 2008).

No obstante, en el presente caso no es necesario requerir al Juzgado para que remita la documentación relativa a dichas actuaciones penales pues, aun considerando en este caso como "*dies a quo*" la fecha del referido Auto (28 de julio de 2005), ha de entenderse que la reclamación es temporánea, si se tiene en cuenta que el interesado formuló una primera reclamación por estos mismos hechos ante el Ayuntamiento de Beniel en una fecha (17 de julio de 2006) en la que aún no había transcurrido un año desde el dictado del mencionado Auto de archivo; reclamación que, en este concreto caso, interrumpe el plazo de un año establecido al efecto, por las razones que seguidamente se exponen.

En relación con la eficacia interruptiva del plazo de que se trata, por causa de la presentación de reclamaciones de responsabilidad ante Administraciones Públicas distintas de la que resulta responsable del servicio público en cuestión, este Consejo Jurídico abordó la cuestión en su Dictamen nº 131/07, de 1 de octubre, del que ha de partirse.

Dicho Dictamen advertía que la doctrina de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia no ofrece una posición uniforme sobre la cuestión, aunque se decanta por negar eficacia interruptora a los requerimientos y reclamaciones de cualquier naturaleza que no vayan dirigidos contra la Administración a la que finalmente se considere responsable del daño (al margen de los supuestos relativos a la existencia de actuaciones penales). Ello viene fundamentado, en unos casos, en la exigencia a estos efectos de la triple identidad de elementos (sujeto, objeto y fundamento) en la acción de reclamación, como en la STSJ del País Vasco de 28 de enero de 1998 (y, en parecida línea, las SSTSJ de Castilla-La Mancha de 23 de enero de 2002 y de Murcia de 28 de enero de 2004). Otras sentencias fundan tal postura en considerar que es una carga u obligación del reclamante averiguar la identidad de la Administración titular de la carretera en cuestión, para lo cual tiene la posibilidad de dirigir el oportuno requerimiento de información a las que pudiese considerar responsables (SSTSJ de Cantabria de 4 de febrero de 1999 y de Extremadura de 28 de Septiembre de 2001), actuación ésta que tiene plena eficacia interruptora del plazo prescriptivo frente a la Administración requerida (STSJ de Aragón de 21 de noviembre de 2003); o bien se estima necesario que en la reclamación presentada en plazo contra una Administración que finalmente resultase no ser la competente sobre el servicio público en cuestión, se hubiese planteado, al menos, la duda sobre tal extremo (STSJ de Asturias de 4 de marzo de 2004). En un sentido análogo, tampoco se reconoce virtualidad interruptora del plazo prescriptivo a la formulación de reclamaciones o requerimientos dirigidos a un concesionario de la Administración, pero no a ésta (SSTSJ de la Rioja de 24 de mayo de 2001, de Andalucía-Sevilla de 13 de febrero de 2002, y de Murcia de 31 de enero de 2006).

Por su parte, el Dictamen nº 378/98, de 18 de marzo, del Consejo de Estado, señala que "*una actuación, para que tenga efecto interruptivo (del plazo de prescripción de que tratamos) tiene que tener carácter recepticio, es decir, tiene que dirigirse hacia el supuesto "deudor"*".



En la misma línea, su Dictamen nº 579/08, de 24 de abril, expresa lo siguiente:

*"No puede entenderse que el citado plazo quedara interrumpido por las acciones ejercidas por la solicitante contra el Ayuntamiento de Padrón. Y ello por cuanto ninguna de dichas acciones se dirigió contra la Administración General del Estado, lo que es presupuesto imprescindible para que se produzca el efecto interruptivo de la prescripción conforme al artículo 1973 del Código Civil.*

*Tampoco puede apreciarse en el caso presente que el plazo para reclamar frente a la Administración General del Estado quedara interrumpido por aplicación de lo dispuesto en el artículo 1974 del Código Civil, que previene que "la interrupción de la prescripción de acciones en las obligaciones solidarias aprovecha o perjudica por igual a todos los acreedores y deudores". Y es que, aun cuando se afirmare que hay solidaridad entre el Ayuntamiento de Padrón y la Administración General del Estado con relación al hecho causante de los daños, se trataría de una solidaridad impropia. La doctrina y la jurisprudencia han reconocido, junto a la denominada solidaridad propia, regulada en nuestro ordenamiento jurídico en los artículos 1137 y siguientes del Código Civil, la existencia de otra modalidad de solidaridad, llamada impropia, vinculada a la responsabilidad extracontractual. Esta dimana de un ilícito, liga a los sujetos que han concurrido a su producción y surge cuando no es posible individualizar las respectivas responsabilidades. La misma doctrina y jurisprudencia han declarado que a esta última especie de solidaridad no le son aplicables todas las reglas prevenidas para la solidaridad propia y, en especial, no lo es el artículo 1974 del Código Civil, según el criterio sentado con carácter general por el Pleno de la Sala Primera del Tribunal Supremo en Sentencia de 14 de marzo de 2003."*

Sin perjuicio de lo expuesto, que debe considerarse el criterio general sobre la cuestión, existen pronunciamientos que permiten particularizar el análisis en atención a las especiales circunstancias del caso concreto. Así, en el de la STSJ de Andalucía-Sevilla, de 29 de noviembre de 2002, que considera que como el interesado creía razonablemente que la Administración inicialmente reclamada era la responsable del servicio cuestionado, dicha actuación es apta para interrumpir el plazo de prescripción. Y el Tribunal Supremo, aun cuando no puede considerarse que tenga sentada doctrina al respecto, en su Sentencia de 15 de noviembre de 2002, Sala 3ª, se inclina por dar eficacia interruptora a la formulación de reclamaciones a Administraciones no competentes si concurre alguna circunstancia excepcional que así lo justifique, como en el caso allí planteado, en que la actuación de la Administración responsable llevó a confusión sobre la titularidad del servicio público; y ello en aplicación del principio general que postula una interpretación del instituto de la prescripción de acciones favorable al ejercicio de éstas, por estar fundado dicho instituto en razones de seguridad jurídica y no de justicia intrínseca, lo que se entiende especialmente aplicable en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este sentido parece ir el Dictamen del Consejo de Estado nº 1616/08, de 13 de noviembre, que expresa que *"ante todo debe destacarse que, en principio y de modo general, las actuaciones hechas ante una Administración que no es la competente no tienen, por sí, virtualidad suficiente para interrumpir el plazo de prescripción. En este caso, sin embargo, debe destacarse que la interesada se dirige ante la Administración gallega porque el atestado de la Guardia Civil considera que la carretera es autonómica y la propia Administración gallega la tramita inicialmente al confundir la vía AC-12 con la AC-211. El error viene de la denominación del tramo, que es en realidad el de la antigua N-VI, de titularidad estatal. Siendo así, debe entenderse que la duda acerca de cuál fuere la titularidad de la vía solo se desvanece a efectos de interponer la correspondiente reclamación cuando consta efectivamente así, al manifestarlo la Administración gallega".*

Nuestro citado Dictamen 131/07, dando un paso más en la interpretación favorable a la temporaneidad de la acción, expresaba que *"en el presente caso, y aunque en rigor no puede decirse que la Administración haya inducido a error al reclamante a la hora de determinar la titularidad del tramo de carretera en cuestión (como hubiese podido suceder, por ejemplo, si en dicho tramo se hubiera mantenido -indebidamente- una señalización indicativa del carácter estatal de la carretera, lo que no consta en el expediente), existen circunstancias que justifican que no haya de estimarse prescrita la acción dirigida contra la Administración regional, como el hecho de estar ante un singular y aislado tramo de la carretera (la travesía) que no pertenece al Estado, que, sin embargo, sigue conservando su titularidad sobre el resto de la vía; travesía que tampoco es de responsabilidad del*

*Ayuntamiento (no consta que se le haya cedido su conservación, como sucede en otros casos), sino que fue transferida a la Comunidad Autónoma en el año 1984, como señala el informe de la Demarcación de Carreteras del Estado reseñado en el Antecedente Segundo. Dichas circunstancias, es decir, el carácter de travesía del tramo y su plena inserción en el núcleo urbano, según las fotografías obrantes en el expediente, suscitaban la razonable apariencia de que la Administración responsable de la conservación de la vía pública podía ser la municipal o la estatal, pero no la autonómica; y ello sin perjuicio de que no exista norma jurídica que obligue a las Administraciones Públicas a instalar señalización sobre la titularidad de sus vías públicas."*

En el caso que ahora nos ocupa, aunque no parece que exista la misma dificultad que en el del citado Dictamen para determinar la titularidad del tramo de vía en que ocurrió el accidente, ni tampoco puede decirse que la actuación de la Administración regional haya motivado el error del interesado, existen ciertas semejanzas que permiten acudir, no sin dudas (que deben decantarse en favor del reclamante) a la misma conclusión allí sostenida sobre la temporaneidad de la reclamación. Así, el hecho de que el accidente se produjera en un tramo de características urbanas (la carretera se denomina "Avenida de La Basca" y ocurrió frente a su número 73) y que acudiera e informara la Policía Local de Beniel (informe de 1 de julio de 2004, que el interesado conoció en el seno de las actuaciones penales), cuya intervención, unida a lo anterior, induce a pensar en la competencia municipal de la vía. Ello permite considerar que existía una apariencia razonable al respecto y explica que el interesado se dirigiera al Ayuntamiento en reclamación de responsabilidad, lo que en este caso determina la interrupción del correspondiente plazo prescriptivo, haciendo con ello temporánea la posterior reclamación dirigida a la Administración regional.

III. En lo que se refiere al procedimiento tramitado, se han seguido las formalidades sustanciales establecidas para esta clase de reclamaciones.

### **TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.**

De los artículos 139.1 y 141.1 LPAC se desprende que la Administración debe responder por los daños y perjuicios efectivos y evaluables económicamente causados a los particulares por el funcionamiento de los servicios públicos, siempre que se trate de daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (en cuyo caso se habla de lesión, en sentido jurídico), daños que, por tal motivo, son indemnizables. A pesar de que el tenor literal del citado artículo 139.1 se refiere exclusivamente al "*funcionamiento*" de los servicios públicos, la doctrina y la jurisprudencia vienen admitiendo que a tal supuesto debe añadirse el de las lesiones causadas por el "*no funcionamiento*" de los servicios públicos, esto es, por omisión administrativa, cuando el dañado tuviera el derecho a que la Administración actuase positivamente para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

A partir de este planteamiento, el reclamante imputa los daños sufridos a una actuación y a una omisión, ambas indebidas, de la Administración regional, en cuanto considera que el badén con el que colisionó tenía una altura excesiva y que, en todo caso, debía haberse señalizado adecuadamente, lo que no sucedía. Todo ello porque a dicha Administración le corresponde el deber de mantenimiento y vigilancia de la referida vía pública. Por tanto, estima que no tiene el deber jurídico de soportar los daños causados por el accidente, que imputa al anormal funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras.

Sin embargo, la reclamación no puede estimarse porque el interesado no acredita los hechos en que la funda. Así, y por lo que atañe a que la causa del accidente fuese (o siquiera que pudiese ser) el mencionado badén, resulta especialmente significativo que el informe de los agentes personados en el lugar de los hechos no indicase nada a ese respecto, manifestando éstos que se debió a causas desconocidas (vid. informes reseñados en el Antecedente Cuarto); por otra parte, los dos presuntos testigos que han declarado manifiestan que no estaban presentes en el momento del accidente.

En este sentido, una prueba al menos indiciaria de que la causa del accidente pudiera haber sido la colisión del vehículo con el citado badén podría haber consistido en la cumplida acreditación de que sus características constructivas podían propiciar tales accidentes. Sin embargo, frente al silencio en este punto de los citados informes y lo expresado en el de la Dirección General de Carreteras, en el sentido de que dicho badén se ajustaba a los requisitos constructivos establecidos en la normativa aplicable (vid. Antecedente Quinto), el reclamante se limita a invocar el testimonio de los dos testigos, en el sentido de que había un paso "*sobreelevado más de la cuenta a mi parecer, mucho más alto que el bordillo de la carretera*", según uno de ellos, o "*demasiado alto. Al*

*menos 40 cm. sobre el suelo", según el otro, lo que resulta manifiestamente insuficiente a los efectos pretendidos. En este punto, el reclamante debió haber procurado la pronta realización de un acta notarial de presencia en el lugar de los hechos, para que un técnico hubiese procedido a la precisa determinación de las características de dicho badén, pues el que sus características hubieran variado posteriormente por haberse asfaltado la carretera, no justifica que las que tuviera dicho obstáculo en la fecha del accidente fuesen contrarias a las condiciones técnicas exigibles. Tampoco se ha acreditado que otros badenes próximos al lugar de los hechos fuesen disconformes con dichos requisitos, lo que al menos hubiese podido suscitar dudas al respecto.*

Por otra parte, y en el mismo sentido tendente a acreditar indiciariamente que el badén y, específicamente, sus inadecuadas características constructivas, fueran la causa del accidente, se advierte que tampoco se ha acreditado la existencia de previos accidentes por tal causa, a pesar de que uno de los testigos declara haberlos habido.

No obstante no haberse acreditado que el badén fuera la causa del accidente, y en lo que se refiere a la alegada deficiente señalización del mismo, conviene añadir, en todo caso, que deben prevalecer las manifestaciones contenidas en el segundo informe de la Policía Local sobre la señalización existente (que no se ha demostrado que fuera inadecuada), frente a las meras manifestaciones de los testigos, relativas a dicha señalización, que niegan veracidad a lo expresado en dicho informe policial.

Así, la acreditada existencia de señalización en el lugar de los hechos y la falta de acreditación de la inadecuación del badén a los requisitos constructivos exigibles inducen a pensar en un exceso de velocidad del conductor como causa a la que imputar el accidente de que se trata.

En consecuencia, al no acreditarse la existencia del necesario y adecuado nexo de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales y los daños por los que se reclama indemnización, procede desestimar la reclamación interpuesta.

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

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** No se ha acreditado la existencia de la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales y los daños por los que se reclama indemnización, por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen.

**SEGUNDA.-** En consecuencia, la propuesta de resolución objeto de Dictamen, desestimatoria de la reclamación interpuesta, se informa favorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.