



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen **121/2010**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de junio de 2010, 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 Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficios registrados los días 23 de octubre de 2009 y 2 de marzo de 2010, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, y, como consecuencia de los daños sufridos en un accidente (expte. **167/09**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El 1 de diciembre de 2005, x, y, presentan reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Dirección General de Carreteras por los daños materiales y las lesiones sufridas, como consecuencia de un siniestro ocurrido el 11 de diciembre de 2004, sobre las 18 horas, cuando circulaban por la carretera E-22 (Isla Plana), en dirección a Puerto de Mazarrón, a la altura de los apartamentos "La Mojonera".

Describen lo ocurrido del siguiente modo:

*"Que el pasado día 11 de diciembre de 2004, sobre las 18,00 horas de la tarde, los reclamantes viajaban en el turismo matrícula "?" siendo conductor del mismo x, y ocupante y., por la carretera E-22, carretera de Isla Plana (Cartagena), frente a los apartamentos La Mojonera, en dirección a Puerto de Mazarrón, cuando en la citada vía a consecuencia de unas obras que se estaban realizando y en las que se encontraba una tapa o registro de alcantarillado ubicado sobre la superficie de la calzada, el vehículo reseñado colisionó de manera sorpresiva y violenta en dicho registro o tapa de alcantarillado, sufriendo la ocupante lesiones de diversa consideración a causa del fuerte impacto producido por tal incidente, así como diversos daños materiales en el vehículo en que circulaban.*

*El lugar de los hechos se encontraba en obras, no estando éstas señalizadas, careciendo de vallas protectoras y de balizamientos suficientes para identificar y localizar dichas obras, y además no existía alumbrado en la zona.*

*A los pocos instantes de producido el accidente se personó en el lugar de los hechos una patrulla de la Guardia Civil de Puerto de Mazarrón que permanecieron en dicho lugar hasta que se personaron agentes de la Policía Local-Atestados que tomaron los datos oportunos para iniciar el Atestado, teniendo entrada en los archivos de*

este cuerpo como Atestado Número x.

(...) Que, a consecuencia de tal impacto, la ocupante sufrió lesiones de diversa consideración de las que tuvo que ser asistida de urgencias en el Hospital General Morales Meseguer, donde le diagnosticaron latigazo vertical. Posteriormente inició tratamiento médico y tras realizar pruebas complementarias se le diagnosticó "rectificación de la lordosis fisiológica cervical" y pequeña protrusión discal C6-C7 lateralizada a la derecha.

Se decidió continuar con tratamiento conservador mejorando progresivamente hasta estabilización de la sintomatología, considerando las siguientes secuelas como definitivas al alta:

- Síndrome postraumático cervical.
- Protrusión discal C6-C7."

Solicitan la apertura de un periodo probatorio, proponiendo como documental las que figuran en los folios 1 a 28 del expediente.

Finalmente, solicitan la cantidad de 486,99 euros, en concepto de daños materiales del vehículo, y 13.280,53 euros por las lesiones de x.

**SEGUNDO.-** Consta en el expediente que los interesados presentaron inicialmente (el 1 de febrero de 2005) el escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Cartagena, iniciándose un procedimiento por dicha Corporación, en el que se recabó el informe de la Dirección General de Carreteras, al entender que la empresa --, S.A. realizó las obras en la carretera por encargo del citado centro directivo, según se indica. No figura en el expediente municipal contestación de la citada Dirección General.

**TERCERO.-** Con fecha 15 de mayo de 2006 (registro de salida), la instructora solicita al Ayuntamiento de Cartagena copia autenticada de las diligencias instruidas por los agentes de la Policía Local de Cartagena con motivo del accidente.

También en la misma fecha se requiere a los reclamantes para que subsanen y mejoren el escrito de reclamación en la forma indicada en los folios 46 y 49, siendo cumplimentado por aquéllos mediante escrito de 26 de mayo siguiente (folios 53 a 82), en el que se pone en conocimiento de la Administración regional que se sigue otro expediente de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Cartagena (expte. IN 2005/26), cuya resolución será aportada al presente procedimiento cuando se produzca. También incrementan la cuantía reclamada por daños personales en 300 euros, en concepto de honorarios por el nuevo informe médico que se acompaña (folios 66 y 70 a 72). También expresan que no han percibido ninguna indemnización por la compañía de seguros u otra entidad (folio 77).

**CUARTO.-** El 26 de mayo de 2006, el Sargento del Servicio de Atestados de la Policía Local del Ayuntamiento de Cartagena remite a la Consejería consultante las diligencias archivadas a prevención, en las que figura el informe

de dos agentes (accidente 2034-04 D), que se personaron en el lugar el día 11 de diciembre de 2004, describiendo la causa del accidente:

*"Los agentes de carnet profesional núms.?" manifiestan que no han sido testigos presenciales del accidente, pero que de las huellas y vestigios observados, así como de las declaraciones de su conductor, infieren que pudo producirse de la siguiente manera:*

*Sobre las 18 horas del día 11 de diciembre de 2004 circulaba el turismo marca Peugeot, modelo 106, matrícula "?" que conducido por x. lo hacía por la carretera de Isla Plana, dirección Mazarrón, cuando por las obras que se estaban ejecutando en la calzada, colisionó con la parte baja del motor de su vehículo con una tapa de alcantarillado que se elevaba sobre la calzada, la cual, con motivo de este impacto, quedó a 12 metros de su ubicación normal, quedando al descubierto un agujero de 65 centímetros de diámetro. Esta tapa, puesta de nuevo en su ubicación normal después del accidente, sobresalía 10 cms. medidos desde el horizontal de la calzada.*

*Como consecuencia de esta colisión, en principio, sólo se produjeron daños materiales, si bien, manifiesta ir acompañado en el vehículo por su esposa y un menor.*

*El accidente se produjo en travesía, tramo curvo, de doble sentido de circulación, delimitados ambos sentidos por línea longitudinal continua.*

*La calzada seca y en obras su carril derecho, según sentido de la marcha del vehículo implicado, con circulación fluida, produciéndose la colisión de noche y la zona donde se produjo éste sin alumbrado público, debido muy posiblemente a las obras de acometimiento de tuberías o saneamiento que se están realizando.*

*(...)*

#### *Conclusión*

*A criterio de los agentes actuantes, los daños del vehículo (...) vistas las características de la calzada, estado de la vía y luminosidad se produjeron por el mal estado de la calzada y más concretamente por la mala colocación de la tapa metálica que nos ocupa".*

**QUINTO.-** El 7 de junio de 2006 tiene entrada en la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes la Resolución de la Concejala Delegada de Infraestructuras del Ayuntamiento de Cartagena, de 24 de mayo de 2006, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por los interesados ante el citado Ayuntamiento, sobre la base de la falta de competencia municipal (al ser la Administración regional titular de la carretera), sin perjuicio de detectar ciertas carencias en la documentación presentada, que no permiten dar por probada objetivamente la presencia en el lugar de x., al haber acudido al Servicio de Urgencias cinco días después de producirse el accidente, sin que tampoco se constate su presencia por la dotación de la Policía Local que acudió al lugar. En la citada resolución (Resultando III) se transcribe un informe de la empresa --, S.A., de 5

de septiembre de 2005, que señala:

*"según parte de la Policía Local la empresa que está realizando las obras de asfaltado de la zona es --, S.A. (...) Indicar que el accidente tuvo lugar en un registro que estaba rasanteado (levantando) dicha empresa por el reciente asfaltado de la calzada por la Dirección General de Carreteras, por lo que este servicio no ha tenido nada que ver con el asunto".*

**SEXTO.-** Recabado el informe de la Dirección General de Carreteras, es evacuado el 22 de junio de 2006 por el Ingeniero Técnico de Obras Públicas, con el visto bueno del Jefe de Servicio de Conservación, en el siguiente sentido:

*"1. El tramo de carretera a la que se refiere el reclamante es competencia de esta Dirección General.*

*2. Las obras a las que se refiere el reclamante se corresponden con la instalación de un colector de saneamiento y aguas residuales y fueron realizadas por el Excmo. Ayuntamiento de Cartagena, por lo que el interesado deberá dirigir la presente reclamación a dicho organismo".*

**SÉPTIMO.-** Con fecha 14 de julio de 2006 (de certificación en la Oficina de Correos), dentro del periodo probatorio, se remite un escrito por x., en el que manifiesta, a requerimiento de la instructora, que el seguro del vehículo se encontraba en vigor, como reconoce la propia compañía de seguros en relación con el pago de la prima (folio 107). También acompaña una diligencia de la Guardia Civil de Puerto de Mazarrón, en la que se hace constar que el día 11 de diciembre de 2004, a las 19 horas, la patrulla fue informada de un posible accidente en la carretera, personándose en el lugar y constatando que la tapadera se encontraba fuera de su sitio; asimismo se indica que se identificaron a los dos reclamantes y a un niño de corta edad, si bien uno de los agentes recomendó a la acompañante que se fuera a su domicilio con el menor, pues hacía bastante frío.

**OCTAVO.-** A petición de la instructora, el 29 de noviembre de 2006 se emite informe por el Ingeniero Técnico Jefe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, en el que se expone que el valor venal del vehículo a la fecha del siniestro es de 724 euros, si bien no puede hacer la valoración del coste de reparación al no haberse remitido la factura por la instructora.

**NOVENO.-** Después de otorgar un trámite de audiencia a los reclamantes, que comparecen en las dependencias del órgano instructor para retirar documentación, adjuntando también un vídeo grabado del lugar del accidente (folio 116) para que sea estimado como prueba, se solicita el 22 de marzo de 2007 un informe complementario de la Dirección General de Carreteras para que aclare los siguientes extremos:

*"-Existencia de solicitud y correspondiente concesión de autorización administrativa alguna a favor del Ayuntamiento de Cartagena para realizar la obra causante del accidente.*

*-Punto kilométrico exacto correspondiente al lugar de los hechos, de acuerdo con el croquis de la policía local*

*obstante en el atestado".*

**DÉCIMO.-** El 29 de marzo de 2007 se emite el precitado informe por la Sección de Conservación I, con el visto bueno del Jefe de Servicio, de la Dirección General de Carreteras en el que se expone:

*"A) El Excmo. Ayuntamiento de Cartagena realizó solicitud para ejecutar las obras que causaron el posible accidente en fecha de registro 12/02/2004 en esta Consejería. Se autorizaron las obras según consta en la Resolución el día 14/03/2005 y las condiciones técnicas se emitieron con fecha 07/12/2004. Todo ello consta en el expediente 149/2004 y se adjuntan fotocopias de su documentación.*

*B) El punto kilométrico referido al inventario de Carreteras sería el 9+100 y medido desde el origen del trazado de la carretera, teniendo en cuenta que un tramo se corresponde con la carretera E-16, sería el punto que figura en el expediente, es decir el P.K. 16+800".*

Se acompaña la siguiente documentación:

1. El oficio del Concejal Delegado de Obras en Barrios y Diputaciones del Ayuntamiento de Cartagena, de 12 de febrero de 2004, por el que se solicita autorización a la Dirección General de Carreteras para realizar las obras de saneamiento en Isla Plana, afectando a la carretera regional E-22, puntos kilométricos 16,600 a 16,800.
2. La Resolución adoptada por la Dirección General de Carreteras, de 14 de marzo de 2005, por la que se autoriza al Ayuntamiento de Cartagena la realización de las obras en la zona de dominio público, de acuerdo con las condicionado técnico impuesto por el centro directivo. Se incluye la cláusula expresa de que no supondrá en ningún caso la cesión del dominio público, ni la asunción por la Administración regional de responsabilidad alguna respecto del titular de la autorización o de terceros.
3. Las condiciones que deben cumplirse para la ejecución de las obras por el titular de la autorización (folios 131 a 132), que se acompañan como anexo a la Resolución precitada (folios 119 y 120).

**UNDÉCIMO.-** Otorgado un trámite de audiencia a los reclamantes y al Ayuntamiento de Murcia (por error), se presentan alegaciones por x. (folios 142 y 143), en las que manifiesta, sin perjuicio de la concurrencia de culpas de las Administraciones implicadas, que la parte reclamante no puede peregrinar por ambas en busca de la distribución interna de competencias, debiendo reconocerse en este procedimiento la responsabilidad de la Administración regional, como titular de la carretera, frente a los reclamantes, sin perjuicio de que posteriormente repita frente al Ayuntamiento de Cartagena. También solicita que la cuantía indemnizatoria sea actualizada por el tiempo transcurrido desde que se ejerció la reclamación.

**DUODÉCIMO.-** La primera propuesta de resolución, de 3 de abril de 2008, estima la reclamación de responsabilidad patrimonial en la cuantía solicitada, al considerarla documentada, apreciando no obstante una concurrencia de culpas que distribuye de la siguiente manera: un 60% correspondería al Ayuntamiento de



Cartagena, porque el accidente se produjo por la ejecución negligente de las obras; el 40 % restante a la Administración regional por culpa *in vigilando*. Seguidamente la instructora se interroga sobre la conveniencia de reconocer una responsabilidad solidaria entre ambas, sin perjuicio de la proporción indicada, de manera que sea la Administración regional la que asuma directamente el pago frente a los interesados y posteriormente repita en la parte indicada al Ayuntamiento de Cartagena. En todo caso, se remite a lo que considere a este respecto el Dictamen de este Órgano Consultivo.

**DECIMOTERCERO.-** Sometida la propuesta a fiscalización previa de la Intervención General, se emite desfavorablemente el 11 de julio de 2008, por los siguientes reparos que se advierten (folios 172 a 189):

1. Debe otorgarse un trámite de audiencia al Ayuntamiento de Cartagena, pues por error se practicó al de Murcia, apreciándose una corresponsabilidad en la producción del daño de ambas Administraciones, con cita a nuestra doctrina.

2. No se ha realizado acto de instrucción tendente a clarificar la posible responsabilidad de la contratista.

3. Respecto a la valoración, se señalan los siguientes aspectos:

- El órgano instructor acepta los informes médicos privados aportados por los reclamantes, sin contrastar con la opinión de los especialistas de la sanidad pública sobre los días de baja en este tipo de lesiones. Tampoco se explica por los reclamantes la tardanza en acudir a los servicios de urgencia.

- Se ha aplicado la Resolución de 7 de febrero de 2005 de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones para la determinación de las cuantías indemnizatorias y no la correspondiente al año 2004 (Resolución de 9 de marzo de 2004), vigente en el momento de ocurrir los hechos.

- Con cita al Dictamen 150/02 de este Consejo Jurídico, propone excluir los gastos médicos privados.

- En cuanto a los daños materiales, señala que la factura debería remitirse al Parque de Maquinaria para que se pronuncie al respecto.

Finalmente, el Interventor General propone como cuantía indemnizatoria (folio 173), con independencia del porcentaje que corresponda a cada Administración, las siguientes cantidades: 11.972,63 euros (daños personales) y 486,99 euros (daños materiales).

**DECIMOCUARTO.-** Otorgado un trámite de audiencia al Ayuntamiento de Cartagena por escrito de 21 de julio de 2008 (con entrada el 29 siguiente), es contestado mediante sendos oficios de 4 y 11 de agosto del mismo año, en el sentido de solicitar la suspensión del trámite hasta tanto no sea remitida la documentación que integra el

presente procedimiento, incluida la reclamación presentada.

Con posterioridad, el 2 de septiembre de 2008 (registrado al día siguiente) se otorga un nuevo trámite de audiencia al Ayuntamiento de Cartagena, así como a la contratista del mismo (--, S.A). También se recaba un informe complementario del Parque de Maquinaria para que manifieste su conformidad a los conceptos que figuran en la factura, dado que no se le había enviado con anterioridad.

**DECIMOQUINTO.-** El Jefe del Parque de Maquinaria emite un informe complementario el 28 de octubre de 2008, en el que manifiesta: *"se han revisado los diferentes conceptos que aparecen desglosados en dicha factura y entendemos que tanto las diferentes piezas sustituidas, como los trabajos que han sido necesarios realizar, y el coste de todo ello, son conformes a la realidad de los mismos en la fecha de reparación."*

**DECIMOSEXTO.-** La segunda propuesta de resolución, de 3 de noviembre de 2008, reitera la estimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial en la cuantía indicada por la Intervención General (11.972,63 euros por daños personales y 486,99 euros por daños materiales), que fiscaliza desfavorablemente el 2 de abril de 2009, por cuanto en la propuesta elevada no existe pronunciamiento sobre la responsabilidad del Ayuntamiento de Cartagena, ni de la contratista.

**DECIMOSÉPTIMO.-** El 22 de septiembre de 2009 se dicta la tercera propuesta por el órgano instructor, en la que se razona sobre las alegaciones presentadas por el Ayuntamiento y la determinación de su responsabilidad, en el sentido de sostener la misma distribución de culpas contenida en la primera propuesta (60% el Ayuntamiento de Cartagena y 40% la Administración regional), manteniendo la cuantía indicada por la Intervención General, siendo finalmente fiscalizada favorablemente el 8 de octubre de 2009, considerando dicha Intervención que procede estimar la reclamación, pues concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial en la cuantía total propuesta.

**DECIMOCTAVO.** Recabado el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, se adopta el Acuerdo 1/2010, en virtud del cual se requiere a la Consejería consultante para que complete el expediente con el escrito de alegaciones presentado por el Ayuntamiento de Cartagena, que no constaba en el expediente remitido, así como para que recabe información acerca de si la empresa contratista del citado Ayuntamiento, a la que se ha otorgado un trámite de audiencia en el presente procedimiento, ha abonado a los reclamantes la indemnización reclamada ante las Administraciones regional y local.

**DECIMONOVENO.-** El 2 de marzo de 2010 se remite por la Consejería consultante la documentación complementaria solicitada, concretamente el escrito de alegaciones, de 19 de septiembre de 2008, presentado por el Ayuntamiento de Cartagena en contestación al trámite de audiencia otorgado, así como el escrito suscrito por el representante de la empresa --, S.A. el 13 de noviembre de 2008, que tampoco había sido trasladado a este Órgano Consultivo.

Las alegaciones municipales se centran en que el deber de vigilancia de la carretera corresponde al titular de la misma, en este caso a la Administración regional, que los daños alegados son imputables a la contratista, que comenzó las obras sin la autorización de la Dirección General de Carreteras y que debería invertirse la proporción de la cuota de responsabilidad, correspondiendo el 70 % a la Administración Autonómica y el 30% al Ayuntamiento de Cartagena, en el caso de que se estimara una responsabilidad concurrente de las

Administraciones implicadas.

A la vista de los referidos Antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

### PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico.

El Dictamen ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de indemnización, según preceptúa el artículo 12.2 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por RD 429/1993, de 26 de marzo (RRP).

### SEGUNDA.- Legitimación y plazo.

I. Los reclamantes ostentan legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, a tenor de lo previsto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en lo sucesivo LPAC), en relación con el artículo 31 de la misma Ley, respecto a los daños materiales y personales alegados cuyo resarcimiento se reclama.

II. En cuanto a la legitimación pasiva, los interesados tienen razón cuando sostienen que concurre tal legitimación en la Administración regional, en su condición de titular de la vía E-22 donde se produjo el accidente, pero también cuando sostienen la del Ayuntamiento de Cartagena (el accidente se produjo por la colisión del vehículo con una tapa de alcantarillado sita en la calzada), al que inicialmente dirigieron la reclamación de responsabilidad patrimonial, y que fue objeto de desestimación por Resolución de la Concejala Delegada de Infraestructuras, de 24 de mayo de 2006, sobre la base de que las obras que realizaba una empresa en la vía (--, S.A.) eran a cargo a la Administración regional, que a su vez también ostentaba la titularidad de la carretera, por lo que el Ayuntamiento no era responsable; sin embargo, posteriormente se ha acreditado que parte de los presupuestos fácticos de aquella Resolución eran erróneos (no la titularidad de la vía) como más adelante se expondrá, al haberse probado en el presente procedimiento que las obras del colector de saneamiento bajo calzada que afectaban a la citada carretera regional, en el punto kilométrico donde se produjo el accidente, se realizaban por la contratista del Ayuntamiento de Cartagena, habiendo solicitado dicha Corporación Municipal la autorización previa de la Dirección General de Carreteras.

A la vista de ello, no cabe duda de la legitimación pasiva del Ayuntamiento de Cartagena, resultando acertado



que se le haya otorgado, aunque tardíamente, un trámite de audiencia, de acuerdo con la doctrina de este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen núm. 26/1999), cuando se advierte la posible responsabilidad de otra Administración en los hechos objeto del procedimiento, debiendo considerarse a ésta como interesada, pues, en la medida en que pueda ser objeto de una acción de regreso o, incluso, de una directa imputación de corresponsabilidad, ha de entenderse que la resolución podría afectar, mediata o inmediatamente, a sus intereses.

También resulta acertado que se haya otorgado un trámite de audiencia a la contratista del Ayuntamiento de Cartagena, atendida la posible imputación de responsabilidad, conforme a lo establecido en el artículo 97 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, aplicable en aquel momento.

III. La reclamación se ha interpuesto dentro del plazo de un año establecido en el artículo 142.5 LPAC.

### **TERCERA.-** Cuestiones procedimentales.

I. Se suscitan las siguientes cuestiones sobre la tramitación seguida:

1. La duración del presente procedimiento (más de 4 años) excede de lo razonable, teniendo en cuenta que la acción fue ejercitada ante la Administración regional el 1 de diciembre de 2005, como ha indicado este Consejo Jurídico en casos similares (por todos, Dictamen 16/2010), lo que resulta contrario a los principios de impulso de oficio, celeridad, agilidad, eficacia y eficiencia que han de inspirar ?incluso por mandato constitucional en el caso de los dos enunciados en último lugar- el proceder de la Administración y de sus agentes.

2. Determinados errores detectados en el procedimiento son imputables al órgano instructor, tales como el otorgamiento de un trámite de audiencia inicial al Ayuntamiento de Murcia, en lugar del de Cartagena, o la falta de remisión al Parque de Maquinaria de la factura presentada por los interesados para la emisión del informe valorativo, así como la tardía actividad tendente a esclarecer los sujetos responsables (sólo a requerimiento de la Intervención General se otorgó un trámite de audiencia a la contratista); igual razonamiento procede respecto a la cuantía indemnizatoria reclamada, que fue aceptada de plano, sin cuestionar, desde la primera propuesta realizada, cuando se podían haber llevado a cabo actuaciones de oficio tendentes a determinar con precisión los días impositivos y no impositivos de la lesionada, así como el alcance de las secuelas, recabando el parecer de la Inspección Médica dependiente de la Consejería de Sanidad y Consumo, a la vista de que la interesada fue tratada por la sanidad privada, sin que se hayan aportado bajas laborales. Esta ausencia de impulso de oficio ha tenido reflejo en un procedimiento jalonado de incidencias descritas en los Antecedentes del presente Dictamen, y, como puso de manifiesto este Órgano Consultivo en la Memoria del año 1999, ha incidido en la distribución de la carga de la prueba, teniendo en cuenta la diligencia probatoria de cada parte, y que la inactividad de la Administración puede provocar la estimación de lo pretendido.

3. También se habría podido evitar la tramitación de este procedimiento o, al menos, esclarecer tempranamente la intervención de cada Administración en los hechos, si el centro directivo competente se hubiera personado en las actuaciones municipales, cuando fue requerido por la instructora del procedimiento seguido por el Ayuntamiento de Cartagena, otorgándole un trámite de audiencia.

II. La tramitación de un único procedimiento, en el caso de actuaciones concurrentes entre las Administraciones regional y local, respecto a las que los reclamantes no han distinguido *ab initio* la cuota de responsabilidad de cada una, parece razonable siempre que produzcan las consultas preceptivas a la otra Administración (Dictamen de este Consejo Jurídico 193/2009). En tal sentido, el artículo 140.2 LPAC establece que *"en otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación."*

Resultado del presente procedimiento es que sí es posible determinar, en función de los referidos criterios (competencia, interés público e intensidad de la intervención), la responsabilidad de cada Administración, a tenor de la propuesta elevada por el órgano instructor, por lo que no cabe sostener la responsabilidad solidaria de ambas Administraciones, en aplicación del artículo precitado.

Todo ello con independencia de que las obras se realizaran por la contratista del Ayuntamiento de Cartagena, pues tal circunstancia no exonera de responsabilidad a la Administración contratante, dado que ésta es, en todo caso, directa, sin perjuicio de que, en última instancia, se determine que el sujeto que ha de soportar la onerosidad de la indemnización deba ser la empresa adjudicataria de las obras, a la que se ha otorgado un trámite de audiencia en el presente procedimiento, oponiéndose al reconocimiento de la responsabilidad, negando incluso el nexo causal entre la actuación y los daños reclamados.

La responsabilidad de la contratista en la ejecución de obras públicas ha sido abordada de forma reiterada por este Órgano Consultivo, señalando en el Dictamen 49/2010:

*"En efecto, este Consejo Jurídico ya ha tenido ocasión de manifestar en repetidas ocasiones (entre otros, Dictámenes números 21 del año 1999, 9 y 20 del año 2002) que, encontrándose la carretera en obras, es obligación de la contratista indemnizar todos los daños y perjuicios que se causen a terceros por las operaciones que requiera la ejecución del contrato, salvo que se deban a una orden inmediata y directa de la Administración o sean consecuencia de los vicios del proyecto elaborado por ella misma, que no concurren en el presente supuesto; no obstante, con una interpretación sistemática del artículo 97 del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, antes artículo 98 de la Ley 13/1995 (hoy 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público), este Órgano Consultivo ha señalado que, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, ésta debe resolver la misma respondiendo directamente de los daños causados por el concesionario o contratista, sin perjuicio de la acción de regreso que debe ejercitar contra éstos si de los hechos se desprendiese su responsabilidad (por todos, Dictamen 33/09). Es decir, la Administración debe responder directamente por los daños causados por un concesionario o un contratista de obra pública, sin perjuicio de la acción de regreso que pueda ejercitar contra aquéllos."*

**CUARTA.-** Concurrencia de los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial. Examen particular de la relación de causalidad.

El artículo 139.1 LPAC señala que los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. A los anteriores requisitos hay que añadir la antijuridicidad del daño (artículo 141.1 de la misma Ley), es decir, sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo

con la Ley.

En su aplicación al presente caso, se ha de indicar, en primer lugar, que se ha acreditado la realidad del daño material y las lesiones sufridas por la reclamante, cuya veracidad se ponía en duda por la resolución del Ayuntamiento de Cartagena y por las alegaciones de la contratista, basándose en que el informe de los agentes de la Policía Local no hacía referencia a la acompañante. Sin embargo, la diligencia de la Guardia Civil (folio 106), cuya patrulla acudió al lugar en el primer momento (fue avisada a las 19 horas del día 11 de diciembre de 2004) identifica, entre los ocupantes del vehículo, a x., que abandonó el lugar (acompañada de un niño) antes de que llegara la patrulla de la Policía Local, por la recomendación de un agente de la Guardia Civil a la vista de la temperatura existente, según refiere en la diligencia aportada.

Por tanto, reconocida la realidad del daño, el núcleo de la cuestión que suscita el presente expediente para la determinación de la responsabilidad patrimonial es la existencia o no de nexo causal entre las obras que se realizaban en la carretera E-22, a la altura de Isla Plana, y el resultado dañoso, y si el mismo tiene que ser soportado por los reclamantes, de acuerdo con el artículo 141.1 LPAC.

Como bien dice la propuesta de resolución, se imputa a la Administración una responsabilidad patrimonial derivada de una omisión o falta de actividad, que tiene su reflejo en la presencia de un obstáculo en la carretera que no se encontraba señalizado, con el que el vehículo colisionó de manera sorpresiva y violenta, teniendo en cuenta que tampoco existía alumbrado en la zona.

Pues bien, los agentes de la Policía Local corroboran en su informe (folio 13) que la causa del accidente se debió al mal estado de la calzada y, concretamente, por la mala colocación de la tapa del alcantarillado que se elevaba sobre la calzada. Al colisionar, la tapa se desplazó 12 metros, quedando un agujero de 65 cms. De diámetro. Este desplazamiento de la tapadera es corroborado también por los agentes de la Guardia Civil, que añaden que la carretera que se encontraba en obras de refuerzo de alcantarillado-, no estaba pintada y con apenas luz, ya que había anochecido, como se advierte en el visionado del vídeo aportado por los interesados al expediente.

Esta abundante prueba proporcionada por los agentes que se personaron en el lugar, desvirtúa los intentos de la constructora de negar la relación de causalidad entre las obras que se realizaban y los daños alegados, sin que tampoco resulten convincentes otros argumentos esgrimidos, como la falta de proporcionalidad entre los daños del vehículo y los sufridos por la acompañante (téngase en cuenta que la colisión fue sorpresiva y violenta, según el escrito de reclamación), ni tampoco prueba la ausencia de nexo causal el hecho de que la acompañante no acudiera hasta cinco días después a un centro hospitalario, porque pudo deberse a un agravamiento de los síntomas, según se infiere de los informes médicos aportados, sin perjuicio de la valoración del daño. Tampoco permite excluir la relación de causalidad la consideración de que una vez colocada la tapa sólo sobresalía 10 cms. De la calzada, pues los agentes locales que acudieron atribuyen la causa del accidente a la mala colocación de la misma (folio 13).

Por último, concurre el requisito de la antijuridicidad del daño (artículo 141.1 LPAC), porque los reclamantes no están obligados a soportarlo, pues corresponde a la Administración el deber de mantener las carreteras de su titularidad en condiciones que garanticen la seguridad de los vehículos que circulen por las mismas.

A mayor abundamiento, la sentencia de 18 de diciembre de 2007, del Juzgado de lo Contencioso Administrativo

núm. 6 de Murcia, ha estimado la reclamación de responsabilidad patrimonial en un caso similar. También la sentencia de 30 de marzo de 2007, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Región de Murcia.

**QUINTA.-** Concurrencia de culpas. La incidencia de la actuación de la Administración regional y del Ayuntamiento o de su contratista en la producción del daño.

En la producción del evento lesivo ha concurrido la actuación (u omisión) de ambas Administraciones, si bien con un distinto grado de intervención y, por tanto, de cuota de responsabilidad por las siguientes razones:

#### 1. La actuación y el ejercicio de las competencias municipales.

El servicio de alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales es una competencia municipal, según el artículo 25.1, l) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local (LBRL), por lo que el elemento con el que colisionó el vehículo forma parte del citado servicio municipal, aunque se ubique en el dominio público viario.

En consecuencia, las obras de saneamiento en Isla Plana que causaron el accidente fueron ejecutadas por el Ayuntamiento de Cartagena, mediante contratista, solicitando la correspondiente autorización de la Dirección General de Carreteras, según consta en el folio 130. La Resolución del Director General, de 14 de marzo de 2005 (las obras comenzaron a ejecutarse meses antes del otorgamiento de la autorización al Ayuntamiento) y el anexo adjunto establecía claramente los condicionantes impuestos para su realización, entre los que cabe citar el apartado segundo de la parte dispositiva de la Resolución:

*"La autorización se otorga a reserva de las demás licencias y autorizaciones necesarias, sin perjuicio de terceros (...). No supondrá en ningún caso la cesión del dominio público ni la asunción por la Administración regional de responsabilidad alguna respecto al titular de la autorización o de terceros".*

Asimismo, en el condicionado técnico al que se sujetaba la autorización se establecía:

*"5. Se prohíbe depositar sobre el firme de la carretera, sus paseos y cunetas, los materiales destinados a la construcción, debiendo reparar el autorizado inmediatamente cualquier deterioro que sufra la carretera o sus elementos funcionales con motivo de las obras.*

*6. Las obras en general se realizarán de forma que produzcan las menores perturbaciones posibles a la circulación, debiendo ejecutarse con las debidas condiciones de solidez.*

(...)



*8. La conservación y explotación del tramo de carretera, así como los elementos funcionales, afectado por las obras solicitadas para la instalación del colector corresponderá al Excmo. Ayuntamiento de Cartagena o en su defecto a la empresa concesionaria de la explotación.*

*9. La señalización de las obras se atenderá en todo momento a lo dispuesto en la norma 8.3-1C señalización de obras, aprobada por Orden del MOPU de 31 de agosto de 1987.*

*Durante la ejecución de las obras no podrá interrumpirse totalmente el tráfico por la carretera debiendo permanecer al menos media calzada abierta a la circulación de vehículos. Será además obligatorio que quede expedita al tráfico durante la noche la parte de la carretera que se corta durante el día, quedando la calzada en condiciones adecuadas para el mismo (...).*

A los condicionantes anteriores que se imponía al titular de la autorización (medidas de seguridad, conservación y explotación del tramo), ha de añadirse la competencia municipal en materia de disciplina urbanística y en el control de las obras y construcciones en su término municipal, con independencia de la titularidad pública o privada de los terrenos. De ahí que resulten forzados, como mínimo, algunos argumentos esgrimidos por la técnico de administración general de la unidad correspondiente (de vía pública y servicios) del Ayuntamiento de Cartagena, cuando tratando de eludir la responsabilidad de dicha Corporación para trasladarla íntegramente o, en su mayor parte, a la Administración regional en su condición de titular de la vía, omite los datos esenciales de que la Administración que ejecutaba las obras era la local (aunque fuera por medio de contratista), porque el servicio formaba parte de su titularidad, y que la Dirección General de Carreteras le había impuesto una serie de medidas de seguridad en la autorización otorgada a dicha Corporación; tampoco puede servir de descargo para el reconocimiento de tal responsabilidad, el desconocimiento del condicionado técnico de la autorización, al comenzar las obras con anterioridad, puesto que difícilmente puede admitirse que la Administración contratante no supiera que las obras se habían iniciado, en ejercicio de las competencias anteriormente citadas. Más aún, en el condicionado técnico de la autorización de la Dirección General de Carreteras se recoge que la explotación y el mantenimiento de dicho tramo correspondía al Ayuntamiento o a la empresa concesionaria de su explotación; todo ello, con independencia de que pueda repetir todo o parte de su responsabilidad a la empresa contratista, como se ha indicado con anterioridad.

Por lo tanto, atendiendo a los criterios de competencia e intensidad de la intervención (artículo 140.2 LPAC), puede afirmarse que la relevancia de la actuación y omisión de los servicios municipales en el presente caso es mucho mayor que la de los regionales, cuyo título de imputación se analiza seguidamente.

## 2. Las competencias de la Administración Regional.

Los reclamantes imputan a la Administración regional el daño por la condición de titular de la vía donde se produjo el accidente y su deber de mantener la carretera en las mejores condiciones posibles para la seguridad de la circulación, conforme a los artículos 57 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, y el 2 de la Ley 9/1990, de 27 de agosto, de Carreteras de la Región de Murcia, entonces aplicable.



Efectivamente, las competencias y la ejecución de las obras del Ayuntamiento no exonera a la Administración regional, pues en la medida que las instalaciones de alcantarillado se ubican en el firme de una carretera regional, incumbe a la Comunidad Autónoma velar para que no se genere riesgos a los usuarios del servicio público del que es titular (Dictámenes 34 y 88 del año 1999 de este Consejo Jurídico). En el aspecto concreto de las obras, se recogía también en el condicionado técnico de la autorización que se ejecutarían bajo la inspección y vigilancia del personal afecto al servicio de conservación del centro directivo competente. Por tanto, puede sostenerse, como propone el órgano instructor, *una culpa in vigilando*. Tampoco se acredita en el expediente que el centro directivo adoptara medidas o levantara acta de inspección, por haberse comenzado las obras sin disponer de la autorización correspondiente y, para el caso de que se desconociera tal circunstancia, denotaría en todo caso una omisión en las labores de vigilancia de las obras ejecutadas por parte del Ayuntamiento y de su contratista en una carretera de titularidad regional.

En consecuencia, este Órgano Consultivo, en atención a los criterios de reparto de las Administraciones implicadas descritos anteriormente, considera que la cuota de responsabilidad que debe asignarse a la Administración regional por *culpa in vigilando* es del 30%, al igual que en el Dictamen 34/99 sobre un supuesto similar, atribuyendo la restante al Ayuntamiento de Cartagena, en su condición de Administración que ejecutaba las obras (origen primario del riesgo) y que había solicitado la autorización del centro directivo competente, todo ello con independencia de que el citado Ayuntamiento pueda repetir su cuota de responsabilidad frente a la empresa contratista que ejecutaba las obras, que ha de indemnizar de los daños y perjuicios que se causen a terceros por las operaciones que requiera la ejecución del contrato.

#### **SEXTA.- Cuantía indemnizatoria y determinación de responsabilidades.**

Frente al esfuerzo de los reclamantes para acreditar la cuantía indemnizatoria reclamada (mediante los informes médicos privados), el órgano instructor no ha discutido el alcance de determinadas partidas, que en opinión de este Consejo Jurídico hubieran exigido una actuación de oficio tendente a despejar cualquier duda. Ya se ha indicado las consecuencias que acarrea en orden a distribución de la carga de la prueba esta falta de actuación (Consideración Tercera).

Esta consideración atañe únicamente a los daños personales, puesto que los materiales han quedado suficientemente acreditados en el expediente.

Así, respecto a los daños personales, este Consejo Jurídico considera que determinadas cuestiones de índole médico-sanitaria no han quedado completamente despejadas, tales como mayor justificación de los días improductivos para su actividad habitual, ni tampoco se ha contrastado por el órgano instructor si la secuela alegada de protrusión cervical ha de ser baremada con 10 puntos, de acuerdo con el sistema de valoración de daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación (folio 73) o, por el contrario, en un grado menor.

En todo caso, este Consejo Jurídico considera que la inactividad probatoria de la Administración no puede perjudicar a los reclamantes, cuando éstos han aportado los medios de prueba a su alcance (dos informes médicos), por lo que en aplicación del principio de distribución de la carga de la prueba (artículo 217 LEC) han de ser estimada las cantidades propuestas por el órgano instructor, fiscalizadas favorablemente por la Intervención General, en aplicación del baremo correspondiente a la fecha en que se produjo el accidente (Resolución de la Dirección General de Seguros de 9 de marzo de 2004), sin perjuicio de su actualización a la fecha en que ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial (artículo 141.3 LPAC). Sobre la exclusión de los gastos

médicos privados, este Órgano Consultivo se remite a su Dictamen 3/2009.

Queda por analizar si la Administración regional debe abonar íntegramente la cantidad resultante, es decir, 11.972,63 euros por las lesiones y secuela de x. y 486,99 euros por los daños ocasionados al vehículo, cuyo titular es x., como propone el órgano instructor o, por el contrario, sólo la parte de la que es responsable (el 30% de la suma de las citadas cantidades más la actualización).

La solución (sin entrar a considerar su equidad desde el punto de vista del ejercicio de la acción por los reclamantes) viene determinada por el artículo 140.2 LPAC, modificado en este punto por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que establece, para el caso de concurrir distintas Administraciones en la producción del daño sin existir fórmula conjunta de actuación, que la responsabilidad será solidaria cuando no sea posible su determinación; pues bien, en el presente caso se han deslindado claramente las cuotas de responsabilidad de cada Administración en la propuesta elevada, lo que excluye, según la dicción literal del precepto, el régimen de responsabilidad solidaria, debiendo abonar la Administración regional su cuota de responsabilidad (3.737,88 euros más la actualización), correspondiendo al Ayuntamiento de Cartagena la cantidad restante, sin perjuicio de que esta última Corporación repita contra la constructora por los daños ocasionados a terceros durante la ejecución de las obras.

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

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución, al concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial.

**SEGUNDA.-** También se dictamina favorablemente la propuesta elevada, en cuanto establece la concurrencia de culpas de las Administraciones en la producción del daño, pero desfavorablemente respecto al porcentaje y a la cantidad total que debe abonar la Administración regional, que debe contraerse exclusivamente a su cuota de responsabilidad (Consideración Sexta), correspondiendo la restante al Ayuntamiento de Cartagena, que podrá repetir frente a la constructora.

No obstante, V.E. resolverá.