



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **9/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de enero de 2013, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficios registrados los días 28 de marzo y 16 de noviembre de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños y perjuicios sufridos por accidente de circulación (expte. **91/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 28 de mayo de 2009 x presenta escrito donde expone que el día 20 de noviembre de 2008, sobre las 8:15 horas, cuando circulaba con su motocicleta marca Honda, modelo FES-125, matrícula -- por la carretera MU-301, que une la ciudad de Murcia con la localidad de San Javier, a la altura de la estación de Alquerías-San Javier, sufrió un accidente debido al mal estado de la vía, por existencia sobre la misma de una gran cantidad de barro procedente del paso de vehículos que trabajaban en obras colindantes a la carretera, lo que ocasionó que derrapara y cayera al suelo, produciéndose graves lesiones a su persona y daños a la motocicleta que conducía.

Indica, asimismo, que en el lugar del accidente se personó la Guardia Civil de Tráfico que procedió a prestarle auxilio y trasladarlo al Hospital Reina Sofía, donde fue atendido de sus lesiones.

Acompaña a su reclamación diversa documentación relacionada con la asistencia sanitaria recibida; presupuesto de reparación de la motocicleta por importe de 2.111,13 euros; factura correspondiente a la adquisición de un casco por importe de 80 euros; y atestado de la Guardia Civil en el que se señala como causa principal del accidente *"el mal estado de la vía, por existencia sobre la misma de gran cantidad de barro procedente del paso de vehículos que operan en las obras colindantes a la vía"*.

Propone se lleven a cabo pruebas documental y testifical, al objeto de incorporar al procedimiento documentos que acrediten la identidad de la empresa que realizaba las obras colindantes con la carretera donde ocurrió el accidente, así como de la póliza de seguro de responsabilidad civil de la Administración que cubra los daños derivados del mal estado de la carretera, así como obtener el testimonio de los dos guardias civiles que acudieron para asistir al accidentado.

El reclamante solicita una indemnización de 8.524,07 euros, por los siguientes conceptos:

- 4.043,20 euros, por los 76 días que estuvo de baja.
- 2.081,58 euros, por secuela consistente en muñeca dolorosa.
- 208,16 euros, por factor de corrección (10%).
- 2.111,13 euros, importe del presupuesto de reparación de su motocicleta.
- 80,00 euros, correspondientes a la compra de un casco

**SEGUNDO.-** Con fecha 1 de septiembre de 2009 por el órgano instructor se abre periodo de subsanación y mejora de la reclamación presentada, suspendiéndose el plazo máximo para resolver el expediente. Los documentos requeridos son aportados por el reclamante el siguiente día 25 de septiembre de 2009.

**TERCERO.-** Con fecha 11 de mayo de 2010 se practica la prueba testifical consistente en declaración de los dos Guardias Civiles que se personaron en el lugar de los hechos cuando ocurrió el accidente, con el resultado que obra a los folios 49 y 50. Del testimonio conviene destacar que se describe el estado de la calzada como invadida por gran cantidad de barro, de modo que los vehículos que circulaban por ella patinaban y que, en concreto, el reclamante, al conducir una motocicleta, lo hizo especialmente, perdiendo el control y cayendo al suelo.

**CUARTO.-** Solicitado el informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras a efectos de determinar, entre otras cuestiones, la titularidad de la carretera, el mismo se emite con el siguiente contenido:

*"A. Se tiene constancia de la realidad y certeza del citado accidente al haberse desplazado hasta el lugar del mismo personal de emergencias de esta Dirección General.*

*B. No hay constancia de datos de una actuación inadecuada del perjudicado, aunque se trata de una zona en obras y con limitación específica de velocidad así como señalización preventiva reglamentaria, tal como atestigua el informe detallado de la Guardia Civil.*

*C. No tenemos constancia de siniestros de parecidas circunstancias en este lugar antes de las obras que se estaban ejecutando y que son responsabilidad del Servicio de Proyectos y Construcción de esta Dirección General, durante los últimos años.*

*D. No se deduce ninguna relación causal entre el siniestro y el funcionamiento del Servicio público de Carreteras*

*E. Estimo que no se deduce imputabilidad atribuible a esta Administración.*

*J. Como estimación personal manifiesto que la ocurrencia del siniestro y con los documentos aportados ha quedado acreditado que el vehículo en la maniobra de aproximación al punto de caída pudo deslizarse sobre el barro existente sobre la calzada debido al cruce ininterrumpido de vehículos en dicho punto por las obras que se estaban ejecutando.*

*K. No obstante todo lo anterior, al estar inmerso este siniestro en pleno trazado de las obras en ejecución de la Ctra RM-1 realizadas por --, y dirigidas por esta Dirección General, precisa que el informe sobre el mismo sea evacuado por el Servicio de Proyectos y Construcción de esta Dirección General".*

El anterior informe, emitido por el Jefe de Sección II de Conservación de Carreteras, fue ratificado, el 7 de junio de 2011, por el Ingeniero de Caminos y Director de las obras, *"en el sentido de que el barro existente en la calzada de la carretera RM-301, pudiera ser debido al tránsito de camiones que trabajasen para las obras que se estaban realizando por parte de la -- en cuanto a la ejecución de la autovía RM-1".*

**QUINTO.-** El 24 de agosto de 2011 se emitió informe por el Jefe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, en el sentido de expresar que la cuantía del daño reclamado, tanto en lo que se refiere a la reparación de la motocicleta como a la adquisición del casco, son correctas. Por otro lado, señala como valor venal del vehículo el de 3.699 euros.

**SEXTO.-** Otorgado trámite de audiencia al reclamante y a la empresa --, esta última presenta alegaciones en las que, en síntesis, señala lo siguiente:

1. Las características de la obra que se ejecutaba hacen que la presencia de arenilla o barro fuese inevitable, pero tal circunstancia estaba correctamente señalizada y el accidente se produjo, a su juicio, por un comportamiento negligente del conductor.

2. Respecto de la cuantía indemnizatoria muestra su disconformidad con los siguientes aspectos:

- El cálculo de la indemnización por daños personales se ha de efectuar atendiendo al baremo correspondiente al año 2008 y no al del 2009 como hace el reclamante.

- No existe prueba alguna de la veracidad de la secuela (muñeca dolorosa) que se alega por el interesado.

- En relación con la adquisición de un casco, pone de manifiesto que no consta en el expediente ninguna prueba que evidencie la preexistencia de esta pertenencia, por lo que su reposición no puede considerarse como consecuencia del accidente.

Según la mercantil el importe indemnizatorio, en el supuesto de estimarse la reclamación, ascendería a 6.098,85 euros (3.987,72 euros por daños personales y 2.111,13 euros por daños materiales).

**SÉPTIMO.-** Seguidamente el órgano instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial. Entiende que el importe de la indemnización a satisfacer sería el de 6.098,85 euros, según desglose efectuado por la contratista --, al tiempo que señala que corresponde a dicha mercantil, adjudicataria de las obras, hacer efectiva la citada indemnización.

**OCTAVO.-** Remitido el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de su preceptivo Dictamen, mediante Acuerdo núm. 12/2012, de 21 de mayo, este Órgano Consultivo solicitó a la Consejería consultante que completase la instrucción con el informe de fiscalización previa de la Intervención General, de acuerdo con lo que disponen los artículos 9 y 14 del Decreto 16/1999, de 30 de diciembre, que desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

**NOVENO.-** Con fecha 13 de junio de 2012 tiene entrada en el registro de este Órgano Consultivo escrito del Jefe del Servicio Jurídico de la Consejería de Obras Públicas y de Ordenación del Territorio, en el que indica que la propuesta de resolución sometida a Dictamen no supone gasto para la Hacienda Pública, por lo que reitera la emisión de dicho Dictamen.

El Consejo Jurídico, mediante Acuerdo 15/2012, de 27 de junio de 2012, reitera al órgano consultante la necesidad de que el expediente se someta a fiscalización previa de la Intervención General, ya que, como en variadas y diversas ocasiones han expuesto la doctrina y la jurisprudencia, el actual artículo 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, lleva a concluir que, ante una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, ésta debe resolver respondiendo directamente de los daños causados por el concesionario o contratista, sin perjuicio de la acción de regreso que debe ejercitar contra aquéllos a fin de determinar el grado de responsabilidad que les pueda alcanzar, sin perjuicio de que el contratista, tras la resolución administrativa, satisficiera voluntaria y directamente el pago al perjudicado, que sería lo lógico en aras de la economía de trámites (Dictamen 2/2000).

**DÉCIMO.-** Sometido el expediente a fiscalización previa de la Intervención General, aquélla se emite de conformidad, al considerar que procede estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial por haber quedado acreditada la concurrencia de todos los requisitos establecidos legalmente para que sea declarada.

En tal estado de tramitación, V.E. dispuso de nuevo la remisión del expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, mediante escrito que tuvo entrada el día 16 de noviembre de 2012.

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

**SEGUNDA.-** Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

1. La reclamación ha sido interpuesta por quien goza de legitimación activa para ello, tanto por ser titular de la motocicleta accidentada, como por haber sufrido los daños físicos con motivo del accidente, lo que le confiere la condición de interesado conforme a los artículos 31.1 y 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y 4.1 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).

La Administración Regional, tal como se afirmaba en el Acuerdo 15/2012, en su condición de titular tanto del servicio de conservación y mantenimiento de carreteras como de las obras que se ejecutaban sobre la vía, está legitimada pasivamente para resolver la reclamación, en atención a lo establecido en los artículos 139 y siguientes LPAC. Y ello sin perjuicio, en caso de estimarla y de reconocer su responsabilidad directa al amparo del artículo 106 de la Constitución (en garantía así del resarcimiento del particular y en evitación de la eventual insolvencia del contratista), de declarar en definitiva la responsabilidad de éste, si la lesión hubiera de imputarse finalmente al mismo en aplicación de los criterios establecidos 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 (TRLCAP), por el que se regía el contrato de obras de cuya ejecución resultan los daños; en el artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP); y el 214 del hoy vigente Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, doctrina que viene siendo sostenida por este Consejo Jurídico en diferentes Dictámenes, entre otros, los número 53 y 70/2010 y 183/2011.

2. La reclamación ha de considerarse formulada dentro del plazo de un año establecido en el artículo 142.5 LPAC, puesto que el accidente se produjo el 20 de noviembre de 2008 y la presentación de la reclamación tuvo lugar el 28 de mayo de 2009, antes de que transcurriera el referido año, aún sin tener en cuenta, respecto a los daños físicos alegados por el interesado, que el alta laboral se produjo el día 3 de febrero de 2009.

3. Respecto al procedimiento seguido, cabe destacar la excesiva tardanza en tramitar y resolver la reclamación, pues se ha superado en exceso la duración máxima que para el mismo fija el artículo 13 RRP, al haber transcurrido más de tres años desde que se presentó el escrito de reclamación. No obstante, una vez subsanada la falta de fiscalización previa detectada en su momento, se puede decir que, en líneas generales, se ha seguido lo establecido en su normativa reguladora, sin que se observen carencias esenciales, salvo en lo referente al exceso de atribuciones del Jefe del Servicio Jurídico en la actuación consignada en el Antecedente Noveno.

**TERCERA.-** Concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad patrimonial.

El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, sentencia de la Sala 3ª, de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible que se produzca el nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, ya que, de lo contrario, el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

1. Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
2. Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
3. Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.



d) Que no exista fuerza mayor.

En su aplicación al presente supuesto, como recoge la propuesta de resolución, resultan acreditados en el presente procedimiento la realidad de los siguientes daños:

- a) De una parte, en cuanto a los materiales de la motocicleta, se aporta el presupuesto correspondiente y el informe del Jefe del Parque de Maquinaria lo considera correcto en atención al estado en el que quedó aquella. No resulta, sin embargo, acreditado en el expediente que el conductor llevara puesto el casco en el momento del accidente y, por lo tanto, tampoco que fuese necesaria su reposición.
- b) De otra, también se han acreditado daños físicos, pero sólo en lo que se refiere a los días de baja, no ocurre así en lo que respecta a la alegada secuela de "muñeca dolorosa" cuya concurrencia no ha quedado demostrada en la tramitación del procedimiento.

Por tanto, conviene centrarse en otro de los requisitos imprescindibles para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial: el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados.

Para la parte reclamante la causa generadora del daño se fundamenta en un actuar omisivo de los servicios de conservación de la carretera en la que se produjo el accidente, encontrándose ésta con una gran acumulación de barro lo que provocó el derrape de la motocicleta y su posterior caída al suelo, circunstancia que, de quedar acreditada, evidenciaría un incumplimiento de la Administración titular de la vía.

En efecto, es doctrina reiterada y pacífica tanto de este Consejo Jurídico, como de otros órganos autonómicos y estatales integrantes de las respectivas Administraciones consultivas, que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Así el Consejo de Estado ha señalado repetidamente (entre otros, en sus Dictámenes números 102/1993 y 1.294/94), que la Administración es responsable de las consecuencias dañosas derivadas de la falta de seguridad en las vías atribuible a sus elementos o circunstancias, tales como desprendimientos de piedras, deformidad o baches importantes en la calzada o existencia prolongada de gravilla.

En relación con la acreditación del nexo causal, el atestado de la Guardia Civil de Tráfico resulta prueba suficiente para ello, al manifestar los agentes que, personados en el lugar de los hechos, inmediatamente después de producirse el accidente, observan como *"la calzada estaba impracticable, especialmente sobre el carril de sentido Murcia, ya que todo se hallaba cubierto de una gran cantidad de barro, procedente del paso de camiones de la obra de la carretera de enlace de San Javier a Santomera. Que era tal cantidad de barro que incluso el vehículo oficial derrapó al llegar al lugar"*. Esta declaración es posteriormente ratificada al evacuar la prueba testifical.

Por su parte el Jefe de Sección de Conservación II indica que *"ha quedado acreditado que el vehículo en la maniobra de aproximación al punto de caída pudo deslizarse sobre el barro existente sobre la calzada, debido al cruce ininterrumpido de vehículos en dicho punto por las obras que se estaban ejecutando"*.

Asimismo se puede sostener la concurrencia del tercer requisito exigido legalmente, la antijuridicidad del daño (artículo 141.3 LPAC), puesto que el reclamante no está obligado a soportarlo.

Por todo ello, este Consejo Jurídico considera que concurren los presupuestos indispensables para reconocer la responsabilidad administrativa, ya que el daño se ha producido como consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público, y ha sido ocasionado por el deficiente estado de conservación de la calzada; sin que, por otro lado, quepa apreciar en el expediente motivo alguno para imputar al reclamante una actuación incorrecta generadora del accidente (dado que no se ha acreditado que circulara de forma imprudente o a mayor velocidad de la permitida), sin que tampoco quepa señalar como causa eficiente del siniestro circunstancia alguna constitutiva de fuerza mayor.

En suma, se coincide con la propuesta elevada y con la Intervención General que quedan acreditados los requisitos para estimar la reclamación presentada.

**CUARTA.-** Cuantía indemnizatoria.

También se encuentra justificada la cuantía indemnizatoria que se propone, fiscalizada favorablemente por la Intervención General. No obstante, este Consejo Jurídico realiza dos observaciones:

1. Para otros supuestos en los que la Consejería consultante necesite contrastar la valoración de las secuelas y su alcance respecto a un lesionado, existe la posibilidad prevista en el artículo 14.6,b) del Decreto 15/2008, de 25 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Inspección de Servicios Sanitarios de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, de solicitar un informe a la Inspección Médica, dado que a ésta le corresponde, entre otras funciones, la de elaborar los informes técnico-sanitarios en los expedientes de reclamaciones de responsabilidad patrimonial que se instruyan por el Servicio Murciano de Salud u otros departamentos de la Administración regional que así lo soliciten.
2. La cantidad indemnizatoria habrá de ser actualizada a la fecha en la que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de conformidad con lo que, al respecto, señala el artículo 141.3 LPAC.

**QUINTA.-** Contenido de la resolución y acción de regreso.

Al no deberse los daños causados al reclamante a una orden directa e inmediata de la Administración el Consejo, como lo hizo en los Dictámenes 177/2006, 170/2008 y 3/2009, considera que procede que la resolución que ponga fin al procedimiento, además de declarar la responsabilidad de la Administración, declare simultáneamente que es el contratista quien debe soportar las consecuencias económicas de ello y, que si éste no satisficiera voluntaria y directamente el pago al perjudicado, la Administración vendría obligada a hacer frente a la indemnización, sin perjuicio de que después se dirigiera por la vía de repetición contra el contratista, en ejecución de su propia resolución y a fin de obtener el reintegro de la cantidad abonada.

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

**CONCLUSIONES**

**PRIMERA.-** Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración formulada, por lo que se dictamina favorablemente la propuesta de resolución sometida a Dictamen.

**SEGUNDA.-** Igualmente se dictamina favorablemente la cuantía propuesta como indemnización (6.098,85 euros), sin perjuicio de la observación realizada sobre su actualización.

**TERCERA.-** Procede, en la misma resolución, declarar que corresponde al contratista abonar la indemnización al perjudicado.

**CUARTA.-** En caso de que el contratista no satisficiera voluntaria y directamente el pago al perjudicado, la Administración vendría obligada a abonar el importe de la indemnización y a dirigirse por la vía de repetición contra el contratista, en ejecución de su propia resolución y a fin de obtener el reintegro de la cantidad, de conformidad con el artículo 214 TRLCSP y concordantes.

No obstante, V.E. resolverá.