



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **154/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de junio 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 oficio registrado el día 14 de diciembre de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por caída en vía pública (expte. **404/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 24 de febrero de 2011, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración regional, por los daños que dice haber sufrido como consecuencia del defectuoso estado de conservación de una vía de titularidad regional.

Relata la reclamante que el 18 de octubre de 2009 sufrió un esguince de tobillo cuando transitaba por una vía de titularidad regional, al pisar sobre un socavón existente en *"el paso de cebra del Barrio del Progreso frente a clínica veterinaria "--" y lateral de tienda de muebles"*. Como consecuencia del esguince la interesada hubo de permanecer de baja laboral desde el 19 de octubre al 11 de noviembre de 2009. Indica, asimismo, que el 6 de noviembre de 2009 presentó reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Murcia, que la desestimó por resolución de 9 de febrero de 2011, al considerarse incompetente y señalando a la Comunidad Autónoma como posible responsable de la vía en la que ocurrió el accidente.

Acompaña a la reclamación informe de atención en urgencias, partes de alta y baja laboral, documentos acreditativos de la rehabilitación a que se sometió, la reclamación deducida ante el Ayuntamiento y la resolución desestimatoria, así como fotos del lugar del accidente.

Señala como testigo a una amiga que la acompañaba en el momento de los hechos, con indicación de sus datos identificativos y de contacto.

**SEGUNDO.-** Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se evacua el 11 de noviembre de 2011. El Servicio de Conservación afirma que *"el punto exacto donde la reclamante señala como el lugar de la caída se encuentra fuera de la calzada de la carretera a más de tres metros de la línea de borde lateral*

de la misma, no siendo competencia por tanto de esta Administración regional".

Considera que el lugar de la caída es un paso de peatones municipal en una calle de la misma titularidad.

**TERCERO.-** Con fecha 9 de febrero de 2012 se comunica a la interesada la información prescrita por el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se le requiere para que subsane y mejore la solicitud mediante la aportación de diversa documentación, lo que cumplimenta el 13 de febrero siguiente.

**CUARTO.-** También con fecha 9 de febrero de 2012 se cita a la interesada para la práctica de la testifical por ella propuesta, a realizar el 6 de marzo. En el oficio de citación se indica que la finalidad de la prueba es *"que se ratifiquen en la declaración aportada por usted y firmada por ambos testigos"*. Sin embargo, no consta en el expediente remitido al Consejo Jurídico que la interesada aportara con carácter previo una declaración testifical ni que hubiera más de un testigo de los hechos que firmara la eventual declaración.

Del acta de prueba testifical que obra al folio 33 del expediente se desprende que la declarante es amiga de la interesada. La única pregunta que se formula a la testigo es *"describa usted el hecho"* y su contestación es la que sigue: *"Era domingo por la mañana paseando por la acera en el lado izquierdo. En el paso de cebra ella metió el pie en un socavón y se mareó. La cogí y la llevé al Reina Sofía. Era un esguince. En ese momento pasaba una mujer con su hijo y lo vio, pero no sé quién es"*.

**QUINTO.-** El mismo 6 de marzo de 2012 se notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia, presentando ésta escrito para precisar su pretensión económica, que se contrae a los días de incapacidad temporal, pues los gastos de rehabilitación ya fueron sufragados por la empresa para la que trabajaba.

**SEXTO.-** El 12 de noviembre la Dirección General de Carreteras evacua lo que denomina como *"aclaración solicitada"* (no consta dicha solicitud en el expediente), y manifiesta que:

*"1. De acuerdo con el "Catálogo de deterioros de firmes" editado por el MOPU (abril de 1988), se trata de un desprendimiento catalogado como bache y de poca entidad, no de un socavón.*

*2. El bache se encuentra situado en la carretera RM-F1, justo en la intersección con una calle municipal, a la altura del bordillo de la carretera"*.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 16 de noviembre de 2012 el órgano instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación al considerar acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos por el ordenamiento para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial. Propone indemnizar a la interesada con 1.010,80 euros por 19 días improductivos conforme al baremo establecido para la valoración de los daños sufridos por la personas en accidentes de circulación.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remitió el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo jurídico el pasado 14 de diciembre de 2012.

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.

#### I. Legitimación.

La 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 aquélla está legitimada pasivamente para resolver la reclamación.

#### II. Plazo.

En lo que se refiere a si la acción resarcitoria ha de considerarse formulada dentro del plazo de un año establecido en el artículo 142.5 LPAC, debe partirse del hecho de que la presentación de la reclamación dirigida a la Administración regional se produjo el 24 de febrero de 2011 y el hecho dañoso tuvo lugar el 18 de octubre de 2009, permaneciendo de baja laboral hasta el 11 de noviembre de ese mismo año. En consecuencia, el plazo para reclamar expiró una vez transcurrido un año desde esta última fecha.

No obstante, ha de entenderse que la reclamación es temporánea, si se tiene en cuenta que la interesada formuló una primera reclamación por estos mismos hechos ante el Ayuntamiento de Murcia en una fecha (6 de noviembre de 2009) en la que aún no había transcurrido un año desde la curación de las secuelas por las que reclamaba -de hecho, aún no había comenzado a transcurrir dicho plazo-; reclamación que, en este concreto caso, interrumpe el plazo de un año establecido al efecto, conforme a la doctrina establecida por este Consejo Jurídico en relación con los efectos que la interposición de reclamaciones de responsabilidad patrimonial frente a Administraciones que no son titulares del servicio público a cuyo funcionamiento se imputa el daño producen sobre el cómputo del plazo de prescripción del derecho a reclamar.

Comoquiera que esta doctrina, iniciada por nuestro Dictamen 131/2007 y seguida por otros posteriores (60, 103 y 254/2010, 201/2011 ó 352/2012, entre otros) emitidos a solicitud de la Consejería consultante, es sobradamente conocida por ésta, no se expone ahora en extenso. Baste señalar que en el indicado Dictamen 131/2007 se expresaba que *"en el presente caso, (...) existen circunstancias que justifican que no haya de estimarse prescrita la acción dirigida contra la Administración regional, (...). 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 de la interesada, existen ciertas semejanzas que permiten acudir, no sin dudas (que deben decantarse en favor de la reclamante) a la misma conclusión allí sostenida sobre la temporaneidad de la reclamación, en atención a que el accidente se produjo en un tramo de características urbanas (este tramo de la carretera se denomina "Avenida del Progreso" y su configuración es plenamente urbana al estar delimitada por edificaciones en cuyos bajos hay instalados comercios, cuenta con aceras y alumbrado público, etc.). Ello permite considerar que existía una apariencia razonable al respecto y explica que la interesada 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. Procedimiento.

Consta en el expediente la documentación acreditativa de haber cumplimentado los trámites esenciales de este tipo de procedimientos, toda vez que se ha solicitado el preceptivo informe del servicio a cuyo funcionamiento se imputan los daños (Dirección General de Carreteras), se ha conferido trámite de audiencia a la interesada y se ha recabado el presente Dictamen.

No obstante, es preciso hacer las siguientes observaciones:

a) Durante la tramitación del procedimiento instado por la reclamante ante la Administración municipal se confirió trámite de audiencia a la Consejería consultante, sin que se hiciera uso del trámite. De haber comparecido en el expediente se habría podido dar satisfacción a la interesada de forma mucho más ágil que obligarle a esperar a la resolución municipal para después tener que reclamar ante la Administración regional. Además, ello habría permitido acceder a la documentación obrante en el indicado procedimiento (acta de declaración testifical, informes técnicos, etc.) ofreciendo una mayor información en la que basar la decisión sobre la estimación o no de

la reclamación.

Ello no obstante, una vez deducida la reclamación ante la Administración regional, debió librarse oficio al Ayuntamiento de Murcia solicitando la remisión de copia de la documentación relativa al expediente municipal, para su incorporación al presente.

b) A la vista del acta de prueba testifical que obra al folio 33 del expediente, ha de señalarse que no consta que por la instructora se formulara repregunta alguna, perdiendo así la oportunidad de revelar circunstancias con incidencia en la relación causal o en la propia valoración de la prueba, indagando mediante las oportunas repreguntas acerca de la relación de amistad que unía a la testigo con la interesada, como posibilita el artículo 367.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

c) Al citar a la reclamante al acto del interrogatorio de la testigo (folio 24 del expediente), se le indica expresamente que la finalidad del acto es "*que se ratifiquen en la declaración aportada por usted y firmada por ambos testigos*". Como ya se indicó en los Antecedentes de este Dictamen, no consta en el expediente remitido al Consejo Jurídico que hubiera una declaración testifical escrita y firmada ni que hubiera más de un testigo conocido.

**TERCERA.-** Sobre el fondo de la reclamación.

La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 139 y siguientes LPAC, la concurrencia de los siguientes presupuestos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

b) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley.

c) La imputabilidad de la Administración frente a la actividad dañosa.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.



Veamos la aplicación de estos principios al supuesto cuyo análisis nos ocupa.

En lo que se refiere a la existencia de un daño efectivo, individualizado y evaluable económicamente, este Consejo Jurídico considera que ha quedado acreditado, de acuerdo con el parte del Servicio de Urgencias del Hospital Reina Sofía de Murcia y con la declaración de la amiga que la acompañaba en el momento de los hechos, que la interesada sufrió un esguince de tobillo el 18 de octubre de 2009, cuando transitaba por una vía de titularidad regional e introdujo el pie derecho en un bache existente en el asfalto, junto a un paso de cebra que cruza una calle de titularidad municipal en su intersección con la carretera regional.

La realidad del evento dañoso, sin embargo, no cabe considerarla plenamente acreditada por la declaración testifical obrante en el expediente. La circunstancia de que se trate de una amiga no descalifica plenamente su testimonio, pues se trata de la persona que acompañaba a la actora el día de los hechos y su presencia y cualidad es anunciada desde el primer momento en el escrito de reclamación, debiendo ser estas circunstancias ponderadas por el órgano instructor -dada su inmediatez y presencia en el acto de práctica de la prueba-, que al parecer no aprecia motivos para restar credibilidad a su testimonio. Sin embargo, éste no cuadra coherentemente con el conjunto de circunstancias que envuelven al hecho, pues, según la testigo, el socavón en el que la interesada metió el pie estaría en el paso de cebra, cuando las fotografías aportadas al procedimiento por la propia reclamante desmienten tal circunstancia, apreciándose su ubicación muy próxima al mismo, pero fuera de la zona de paso de peatones delimitada por las características franjas blancas pintadas sobre el asfalto. Por otra parte, no queda suficientemente aclarado en el expediente el mecanismo del accidente, singularmente si como consecuencia de pisar el bache la reclamante llegó a caer al suelo, como se afirma en la resolución del Ayuntamiento de Murcia que pone fin al procedimiento municipal -señala que la actora solicita indemnización como consecuencia de las *"lesiones sufridas, según manifiesta, al caer en un socavón existente en un paso de cebra..."*, resultando ilegible en este extremo la copia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento e incorporada al folio 8 del expediente- o no lo hizo, como parece desprenderse de la declaración de la testigo.

En cualquier caso, por el mero hecho de que el accidente se hubiera producido en una vía de titularidad regional y como consecuencia de un desperfecto existente en el firme de la misma no cabe colegir automáticamente que la lesión traiga causa directa de un funcionamiento, normal o anormal, imputable a la Administración regional. No puede olvidarse que para que el instituto de la responsabilidad patrimonial despliegue sus efectos, resulta imprescindible la existencia de un nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, ya que, tal como ha señalado el Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, entre otras en su sentencia de 5 de junio de 1998, *"la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales, no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento"*, de modo 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 el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales 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, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

En el presente supuesto, acreditada la existencia de una depresión (bache de pequeña entidad según el técnico o socavón según la reclamante) en el asfalto, como se aprecia en las fotografías, y que la caída se produjo en dicho lugar, ello permite sostener a la interesada la existencia de relación de causalidad del funcionamiento del servicio público con el daño alegado; frente a ello cabe oponer que, en el presente caso, se habría producido una ruptura del nexo causal por la conducta de la propia víctima, que habría cruzado la calle por un lugar no habilitado para ello, pues para introducir el pie en el bache hubo de salirse del paso de peatones, perfectamente delimitado por las marcas viales sobre el asfalto. Y es que si la interesada hubiera caminado por el paso de cebra no habría podido pisar el bache, el cual se encuentra alineado con el margen exterior de la calzada -*"a la altura del bordillo*

de la carretera" dice el informe aclaratorio de la Dirección General de Carreteras, folio 37 del expediente-, contiguo al paso de peatones, pero no en su interior, como se aprecia de forma meridiana en las fotografías aportadas por la propia reclamante.

A lo anterior se suma la circunstancia de que a la hora en que se produjo la caída, por la mañana, según la declaración de la testigo -aunque sería más bien próxima al mediodía si se atiende a la hora de admisión en urgencias (15:12 horas)-, existía suficiente visibilidad para distinguir el paso de peatones de las zonas adyacentes, como se aprecia en las fotografías que obran en el expediente.

Por ello, este Órgano Consultivo considera que el comportamiento de la reclamante, al cruzar por un lugar no apropiado en vez de utilizar la franja de peatones, que cabe considerar que se encontraba expedita y en perfecto estado pues no se ha alegado lo contrario, implica la ruptura del nexo causal. Ha de recordarse en este punto que el artículo 124.1 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, dispone que *"en zonas donde existen pasos para peatones, los que se dispongan a atravesar la calzada deberán hacerlo precisamente por ellos, sin que puedan efectuarlo por las proximidades..."*.

En igual sentido nos pronunciamos en el Dictamen 118/2009, en relación con el accidente sufrido por una persona al introducir su pie en una depresión del asfalto existente junto a un paso de cebra, con cita de la STSJ Murcia, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 14 de diciembre de 2007, cuando la conducta del accidentado rompe el nexo causal erigiéndose en la desencadenante objetiva del percance:

*"Pero al no haber utilizado la actora el paso de peatones, que según la prueba testifical estaba a unos 1,80 metros, incurrió en una conducta cuando menos imprudente y asumió lo que la doctrina entiende en lo referente a la responsabilidad objetiva, como teoría del riesgo aceptado, "incremento del riesgo, asunción del propio riesgo y de la confianza", dentro del riesgo general de la vida (STS de 21-10-05). Y en este sentido Sentencias de 26-2-03 y 31-5-03 de esta Sala y Sección, la última nº. 987/07, de 14 de noviembre de 2007".*

También la Sentencia del mismo Tribunal y Sala, de 28 de noviembre de 2007:

*"la foto que se exhibe corresponde al lugar de la caída que confirman el hecho de la caída el día y hora indicado. Y que demuestran que efectivamente la calzada no se hallaba en las condiciones de seguridad deseables, al tener un hueco muy significativo, y en el lugar donde tuvo lugar la caída (...). Pero también lo es, que el actor no cruzó por el paso de peatones, pese a estar a escasos metros y en perfectas condiciones, como se aprecia en las fotografías aportadas, y que iba hablando y distraído por lo que el accidente fue al cruzar por un lugar inadecuado y de forma distraída, y al no utilizar el recurrente el paso de peatones asumió lo que la doctrina entiende en lo referente a la responsabilidad objetiva como teoría del riesgo aceptado (...)"*.

Cabe concluir, en definitiva, que el comportamiento de la propia víctima rompe el necesario nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, el cual tampoco puede declararse antijurídico, al ser la actora quien con su actuación, cruzando la calzada fuera del específico espacio habilitado para ello, se puso en disposición de tener que soportar el daño.

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

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar el Consejo Jurídico que no concurren los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, cuya antijuridicidad tampoco ha quedado acreditada.

No obstante, V.E. resolverá.

