



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 33/2014

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 3 de febrero de 2014, 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 29 de abril de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación (expte. **157/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 15 de febrero de 2010, x, mediante representación letrada, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Administración regional, por los daños que dice haber sufrido como consecuencia de la existencia de unas obras sin señalizar en una acera de una vía de titularidad regional.

Relata la reclamante que el 1 de junio de 2005 sufrió una serie de lesiones cuando transitaba por una acera de la carretera de Beniel, en la localidad de Alquerías, cuando al atravesar un tramo que se encontraba en obras, presentando espacios con losas y otros sin ellas, y sin señalización alguna que advirtiese de tal circunstancia, sufrió una caída. Testigo de la misma fue x, hijo de la reclamante, a la que acompañaba en ese momento. Como consecuencia de la caída la interesada sufrió lesiones en la zona del hombro y brazo derechos, causando baja durante 149 días, y quedándole una movilidad global limitada en el brazo, valorada en 13 puntos de secuelas, las cuales le imposibilitan la realización de las actividades propias de la vida diaria, por todo lo cual solicita una indemnización de 34.305,89 euros, según desglose que se recoge al folio 75 del expediente.

Indica, asimismo, que el 31 de mayo de 2006 presentó reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ayuntamiento de Murcia, que la desestimó por resolución de 4 de enero de 2010, al considerarse incompetente y señalando a la Comunidad Autónoma como posible titular de las obras que se estaban ejecutando en la vía en la que ocurrió el accidente.

Acompaña a la reclamación la siguiente documentación:

- a) Acta notarial con fotografías del lugar de los hechos y su estado.
- b) Informe de valoración del daño corporal emitido por el Dr. x.
- c) Informe del Servicio de Urgencias del Hospital General Universitario Virgen de la Arrixaca (HUVVA), en el que se hace constar que la reclamante fue atendida el día 1 de junio de 2005 de las lesiones sufridas en una caída casual. El diagnóstico fue de fractura de húmero.
- d) Expediente administrativo sustanciado por el Excmo. Ayuntamiento de Murcia, como consecuencia de la reclamación que presentó en su día al considerar que la vía era de titularidad municipal. Entre la documentación que figura incorporada a dicho expediente conviene destacar la siguiente:

- Comunicación del Alcalde-Presidente de la Junta Municipal de Alquerías en la que se afirma *"que tanto la zona a la que hace referencia la recurrente, como el resto del tramo en obras, se hallaba debidamente señalizada y*

limitada por ser muy frecuentada por los vecinos de la zona y transeúntes que visitaban varios comercios del entorno".

- Acta de declaración testifical de x, hijo de la reclamante, que, según se indica en el encabezado de dicho documento, reside en el número 6 de la calle en la que ocurrió la caída, y que, entre otros extremos, señala que el accidente tuvo lugar frente al número 6 y que, respondiendo a su llamada, se personaron en el lugar de los hechos agentes de la Policía Local.

Propone como testigo a su hijo 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 19 de julio de 2010. El Servicio de Conservación, tras admitir implícitamente la titularidad regional de la vía, puesto que se identifica a ésta como la RM-303, informa lo siguiente:

"A. No tenemos constancia de la realidad y certeza del presunto siniestro hasta el momento de la reclamación.

B. No se deduce la existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado.

C. No se tiene constancia de siniestros de tal o parecida naturaleza en ese lugar y en fechas próximas a la del siniestro.

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.

F. Las obras que en aquellas fechas se estaban realizando en las aceras de la travesía de Alquerías con la carretera RM-330, se encontraban correctamente señalizadas, según testificación del Alcalde Pedáneo de Alquerías que vive en esa misma calle.

G. La Carretera y tramo citados se encontraban correctamente señalizados y supervisados por el Vigilante asignado a las obras y el ingeniero Director de las mismas, tal como manifiesta el Sr Alcalde Pedáneo.

J. Como estimación personal y lamentando por supuesto la ocurrencia e importancia del siniestro acaecido presumiblemente en el lugar día y hora señalados, manifiesto que la ocurrencia del mismo no queda suficientemente acreditada, 1º No se aporta certificación de la Policía Local que intervino después del siniestro. 2º El notario no acredita en ningún momento que la carretera estaba sin señalizar, ya que solo acredita que las fotografías se efectuaron en su presencia y vistas las mismas no se aprecia falta de señalización alguna y se contradice por tanto con lo manifestado por el Alcalde Pedáneo. 3º El siniestro se produce presumiblemente el día 1 de Junio de 2005 y de acuerdo con la reclamación inicial debido a la existencia de lasas colocadas y otras pendientes de colocación. 4º Que la personación del notario se produce el 13 de Junio del mismo año con fotografías que nos indican que hay una obra ejecutándose en esos momentos y 5º En la testifical el hijo de la accidentada manifiesta el 13 de Noviembre de 2006, casi año y medio después que su madre cayó entre un hueco y una baldosa, entendiéndose que se producen diversas contradicciones e inexactitudes que es preciso aclarar".

TERCERO.- Mediante escrito de fecha 8 de junio de 2010 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 (LPAC), y se le requiere para que subsane y mejore la solicitud mediante la aportación de diversa documentación, lo que cumplimenta el 30 del mismo mes y año (registro de entrada).

CUARTO.- Como quiera que en la declaración efectuada por x en el procedimiento seguido ante el Excmo. Ayuntamiento de Murcia, manifestó que avisó a la Policía Local de Murcia y que ésta se personó en el lugar de los hechos, el órgano instructor dirige escrito a dicha fuerza pública en solicitud de las diligencias que pudieran haberse extendido como consecuencia de su actuación, a lo que responde el Subinspector Jefe indicando que *"consultados los archivos de esta Policía se comprueba que con los datos expresados no consta intervención policial"*.

QUINTO.- Con fecha 27 de enero de 2011 se practica la prueba testifical propuesta por la interesada con el resultado que aparece plasmado a los folios 115 y siguientes del expediente. De la declaración de x resulta conveniente destacar que cuando ocurrieron los hechos el testigo acompaña a su madre que se marcha ya hasta el coche, y que si bien es cierto que era de noche, la visibilidad no era nula porque estaban encendidas las farolas

de la acera de enfrente.

SEXTO.- El 8 de febrero de 2011 se notifica a la interesada la apertura del trámite de audiencia, presentando ésta escrito en el que, en síntesis, viene a mantener lo siguiente:

1. Que el estado que presentaba la acera con obras y sin señalización, ha quedado acreditado con el acta notarial que se acompañó en su momento.
2. Que la interesada sufrió caída como consecuencia del deficiente estado de la vía, ha resultado probado con la declaración testifical de x.
3. Que las consecuencias dañosas que el repetido siniestro ha tenido para la integridad física de la reclamante, han quedado puestas de manifiesto en el informe pericial que se acompañó al escrito de iniciación del procedimiento.
4. Que las alegaciones del informe evacuado por la Dirección General de Carreteras en relación con la existencia de señalización, no se ven refrendadas por la hipotética declaración del Alcalde Pedáneo de Alquerías, porque en ningún momento dichas declaraciones se han incorporado al expediente, sin embargo la actora considera que, por su parte, sí que se ha acreditado la inexistencia de señalización con las fotos que se acompañan al acta notarial, en las que no se aprecia la presencia de señal alguna.
5. Que es lógico que no exista informe de la Policía Local porque nunca la interesada ha puesto de manifiesto que interviniera dicho Cuerpo de Seguridad.

Concluye ratificándose en su petición de declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración regional, con el reconocimiento de su derecho a percibir la indemnización solicitada.

Finalmente indica que *"la Dirección General de Carreteras tiene reconocido que ejecutaba las obras, pero no consta si existía concesión o a través de quien se ejecutaba, lo que se interesa se incorpore por la administración a la que me dirijo en este expediente administrativo, con posible identificación de otros posibles agentes en la ejecución de las obras (si es que han existido, pues la administración no lo indica) y sin que conste tampoco que se les haya dado traslado a los mismos y a sus aseguradoras, lo que podría suponer una nulidad del proceso, interesándose, pues, que se identifiquen, se nos dé traslado de la documentación para formular nuevas alegaciones, y se les dé traslado del procedimiento"*.

SÉPTIMO.- Seguidamente se incorpora escrito de la Dirección General de Carreteras en el que este Órgano Directivo informa que las obras a cuya ejecución se imputa el hecho lesivo, se habían realizado por la empresa de --, a la que, con fecha 7 de noviembre de 2012, se le concede trámite de audiencia.

La citada mercantil comparece mediante escrito de fecha 28 de noviembre de 2012, en el que pone de manifiesto que la acción se encontraba prescrita en el momento de ejercerse al haber transcurrido más de un año entre la fecha de la caída y la de la interposición de la reclamación. Sin perjuicio de lo anterior, también señala que la reclamante, a quien incumbe la carga de la prueba, no ha acreditado que realmente sufriera la caída, ni que la acera se encontrase en el presunto momento de ocurrir los hechos en la situación que describe, ni que no existiese señalización. En relación con esta última circunstancia afirma que *"de conformidad con el contrato firmado entre la mercantil que realizó las obras y la Consejería de Obras Públicas, se implantó un plan de seguridad, consistente en la señalización que marcha la instrucción del MOPU 8.3-IC de señalización en obras"*. Finalmente indica que *"las obras se realizaban alternativamente en cada lado de la carretera, de forma que si se estaba trabajando en uno de ellos el otro lado quedase libre para transitar, y en consecuencia la reclamante debía haber utilizado la parte reservada para la circulación o paso libre de obras para peatones, tal como puede apreciarse en las fotos aportadas por ella misma"*.

OCTAVO.- Con fecha 18 de enero de 2013 se concede un nuevo trámite a la interesada que comparece el siguiente día 1 de febrero, presentando un escrito en el que viene a reproducir lo ya manifestado en su anterior comparecencia.

NOVENO.- Por el órgano instructor se formula propuesta de resolución desestimatoria al considerar que no ha quedado acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para el nacimiento de la

responsabilidad patrimonial.

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 29 de abril de 2013.

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, en concordancia con el artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos en Materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

1. 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 aquella está legitimada pasivamente para resolver la reclamación.

2. 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 15 de febrero de 2010 y el hecho dañoso tuvo lugar el 1 de junio de 2005, causando alta médica el 27 de octubre de 2005. 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 (31 de mayo de 2006) en la que aún no había transcurrido un año desde la curación de las secuelas por las que reclamaba; 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.

Como quiera que esta doctrina, iniciada por nuestro Dictamen 131/2007 y seguida por otros posteriores (60, 103 y 254/2010; 201/2011; 241/2012 o 309/2013, 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"*.

Aplicada esta doctrina al supuesto que nos ocupa cabe mantener que, aunque la Administración no haya inducido

a error a la reclamante a la hora de determinar la titularidad de la carretera en la que ocurrieron los hechos, la circunstancia de que la configuración de la vía fuese plenamente urbana al estar delimitada por edificaciones y contar con aceras y alumbrado público, suscita la razonable apariencia de que la Administración responsable de su conservación podía ser la municipal y no la autonómica, lo que implica que con la interposición de dicha reclamación ante el Ayuntamiento de Murcia quedara interrumpido el plazo para hacerlo ante la Administración regional, haciendo con ello temporáneo el posterior ejercicio de la acción resarcitoria ante esta última.

3. 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 tanto a la mercantil que ejecutó las obras como a la interesada, y se ha recabado el presente Dictamen.

No obstante, es preciso hacer constar que 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.

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 HUCA y con la declaración de su hijo que la acompañaba en el momento de los hechos, que la interesada sufrió una fractura de húmero el 1 de junio de 2005, cuando transitaba por una vía de titularidad regional en cuya acera se estaban realizando obras, sufriendo una caída.

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 del hijo de la reclamante 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 interpuesto ante el Ayuntamiento y ratificada, posteriormente, en el presentado ante la Administración Regional, debiendo ser estas circunstancias, tal como decíamos en nuestro Dictamen 154/2013, ponderadas por el órgano instructor -dada su inmediación y presencia en el acto de práctica de la prueba-, que al parecer no aprecia motivos para restar credibilidad a su testimonio, ya que nada se indica al respecto en la propuesta de resolución. Sin embargo, aquél no cuadra coherentemente con el conjunto de circunstancias que envuelven al hecho, pues, según el testigo, la caída se produjo presuntamente al salir de su casa (ubicada en el núm. 6 de la carretera de Beniel), sin embargo luego duda a la hora de señalar el concreto lugar en el que ocurrió la caída ("*creo que el nº 6*"), es decir, en la

misma puerta de su casa, de donde se deduce que la interesada no transitaba por la vía en cuestión, sino que simplemente accedió a la acera desde la vivienda de su hijo. Por otro lado el testigo afirma que agentes de la Policía Local se personaron en el lugar de los hechos, lo que queda totalmente desvirtuando en el expediente, no sólo porque aquélla haya informado de la inexistencia de antecedentes en sus archivos sobre el caso, sino porque la propia reclamante lo desmiente categóricamente en su escrito de alegaciones en el que, textualmente, señala *"en cuanto a que no se aporta certificación de la Policía Local que acredite que el siniestro ocurrió, es un extremo cierto, pues en ningún momento esta parte ha puesto de manifiesto que interviniera la Policía, dadas las circunstancias en que tuvo lugar el accidente de mi representada"*. Lo anterior introduce una razonable duda sobre la exactitud de las declaraciones de x en lo que se refiere a las concretas circunstancias que pudieron rodear a la caída de su madre.

En cualquier caso, por el mero hecho de que el accidente se hubiera producido en una vía de titularidad regional y como consecuencia de la realización de unas obras en su acera, 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 y de 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.

Sentado lo anterior el siguiente paso consiste en verificar si concurre la necesaria relación de causalidad entre la actividad de la Administración y el daño alegado, extremos que corresponde acreditar a la interesada, de acuerdo con el principio general de la distribución de la carga de la prueba al que hace referencia el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y con lo que, más específicamente, para el régimen de la responsabilidad de las Administraciones públicas, se establece en el artículo 6.1 RRP.

En el presente supuesto, acreditada la existencia de unas obras en la acera y que parece razonable admitir que la caída se produjo en dicho lugar, permite a la interesada sostener la existencia de relación de causalidad del funcionamiento del servicio público con el daño alegado, por el hecho, indica, de que dichas obras no se encontraban señalizadas. Frente a ello cabe oponer que mientras que la Administración ha desplegado prueba suficiente tendente a demostrar que las obras se encontraban debidamente señalizadas (alegaciones de la empresa contratista, no discutidas por la interesada en el trámite de audiencia, y declaración del Alcalde Pedáneo de Alquerías que, contrariamente a lo que mantiene la reclamante, sí que aparece incorporada al expediente -folio 13- y, precisamente, porque fue por ella aportada), la reclamante sólo cuenta como respaldo de sus afirmaciones con la declaración de su hijo que, como decíamos antes, incurre en diversas contradicciones que le restan credibilidad. En efecto, no constituye prueba de esa falta de señalización, como pretende la actora, el acta notarial y las fotos que la acompañan, ya que las mismas sólo dejan constancia de la existencia de obras, pero no de su falta de señalización, lo que hubiese sido fácilmente constatable por el Notario si hubiese sido requerido para ello y si, claro está, la ausencia de señales fuese real.

No puede alegarse como causa del accidente la falta de señalización de las obras cuando tal circunstancia no ha quedado indubitadamente acreditada, dándose, además, la circunstancia de que la existencia de las obras constituía un hecho notorio de fácil percepción por los usuarios de la vía y por la reclamante que reconoce que se cayó cuando salía de casa de su hijo, es decir, que conocía perfectamente la existencia de las obras y el estado en que se encontraba el lugar, por lo que debió extremar la diligencia al caminar en evitación de percances como el que dice sufrió.

A lo anterior se suma la circunstancia de que si bien a la hora en que se produjo la caída era de noche, según la declaración del testigo, también según versión de éste la zona se encontraba suficientemente iluminada por las farolas ubicadas en la acera de enfrente, lo que permitía, pues, a la interesada percatarse del estado de la acera.

Por ello, este Órgano Consultivo considera que no ha quedado acreditado que la Administración incumpliera con

su deber de señalar debidamente la existencia de obras en la acera y que, sin embargo, sí existe evidencia en el expediente de que la lesionada omitió la diligencia mínima que le era exigible para transitar por el lugar, atendiendo a los hechos concretos concurrentes, lo que nos permite concluir que no existe el necesario nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado, el cual tampoco puede declararse antijurídico por las circunstancias antes indicadas.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria 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.

