



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **325/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 24 de noviembre 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 23 de octubre de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de bicicleta (expte. **358/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 21 de marzo de 2011, x presentó un escrito de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio de la Administración regional, en la que, en síntesis, expresa que el 8 de mayo de 2010 circulaba con su bicicleta hacia Lorca desde Campo López, por la carretera hacia Aguaderas y, en el punto en que existe una señalización de "*Estanque*", cerca de la Ermita del Sacristán, impactó con un socavón existente en la calzada, no señalizado, perdiendo el equilibrio y cayendo al suelo, produciéndose daños físicos y en su bicicleta, siendo asistido por dos personas que en ese momento circulaban por dicha carretera, quienes le trasladaron urgentemente al hospital "*Rafael Méndez*", de Lorca, que lo remitió al hospital "*Virgen de La Arrixaca*", de Murcia, donde se le diagnosticó "*traumatismo cráneo-facial*" y "*parálisis del tercer par*", estando ingresado desde el 8 al 28 de mayo de 2010, reingresando en este hospital el siguiente 4 de julio para someterse a una intervención quirúrgica (liberación de la grasa orbitaria en la pared de la órbita derecha y colocación de una lámina MEDPOR de 0,4 mm. en dicha pared interna), siendo alta el siguiente 7, habiendo estado de baja laboral desde el 8 de mayo al 22 de octubre de 2010, quedándole secuelas (que no especifica, pero valora en 6 puntos).

Alega que los daños sufridos se debieron al deficiente mantenimiento de la carretera y solicita una indemnización total de 15.170,15 euros, por los conceptos de secuelas, incapacidad temporal (167 días) y daños en la bicicleta. Solicita la práctica de prueba testifical respecto de dos personas, que identifica.

Adjunta a su escrito diversa documentación: varias fotografías de una carretera; parte médico de alta laboral tras traumatismo ocular derecho; informes clínicos sobre su tratamiento por el referido accidente; y una factura de reparación de una bicicleta.

SEGUNDO.- El 28 de marzo de 2011 la citada Consejería acuerda la incoación del correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial y le requiere para la subsanación y mejora de su reclamación en determinados extremos, presentando el reclamante un escrito el 14 de abril siguiente al que adjunta diversos documentos.

TERCERO.- Solicitado el preceptivo informe a la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 4 de abril de 2011 en el que, en síntesis, tras reconocer la titularidad regional de la carretera y manifestar que no habían tenido constancia del accidente hasta la presente reclamación y no tener constancia de otros accidentes en la misma zona en los últimos cinco años, señala que *"pudiera considerarse el suceso como una actuación inadecuada del perjudicado, dado que en el tramo donde ocurrió el siniestro existe buena visibilidad, se puede advertir el estado de la calzada y adecuar la conducción al estado del firme. En el escrito se menciona un "socavón" como la causa de la caída, cuando en realidad es un hundimiento del firme, sin rotura del mismo, con una profundidad aproximada de 8 cm."*

CUARTO.- Admitida la prueba testifical propuesta por el reclamante, fue practicada el 1 de marzo de 2012, en la que, en síntesis, los dos testigos reconocen el lugar reflejado en las fotografías presentadas por el interesado como el del accidente; manifiestan no haber presenciado la caída pero que vieron al reclamante levantarse de la calzada al lado del bache, en el que había restos de sangre, y que se veía el *"restregón en la parte de delante del agujero"*, por lo que creen que la caída se debió a tal bache; y que auxiliaron al accidentado.

QUINTO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la citada Dirección General, fue emitido el 1 de agosto de 2012, en el que, en síntesis, se coincide con el anterior informe de la Dirección General de Carreteras en cuanto a la poca entidad del desperfecto alegado por el reclamante como para provocar por sí solo el accidente, añadiendo que, en todo caso, aquél debía extremar las precauciones en la circulación por las circunstancias concurrentes: la calzada no es excesivamente ancha, hay una pequeña pendiente, una curva hacia la derecha en sentido Lorca y un camino perpendicular a la carretera del que pueden salir vehículos. Por otra parte, no opone reparos a la factura de reparación de la bicicleta.

SEXTO.- Mediante oficio de 23 de octubre de 2012 se acuerda un trámite de audiencia y vista del expediente para el reclamante, presentando un escrito el siguiente 9 de noviembre en el que, en síntesis, afirma que de la declaración de los testigos se desprende sin dudas que el accidente se produjo a causa del bache existente en la calzada, que estaba sin señalizar, por lo que existe responsabilidad de la Administración regional, ratificándose en la solicitud de indemnización contenida en su escrito inicial.

Adjunta a su escrito un informe del Servicio de Cirugía Oral y Maxilofacial del hospital *"Virgen de la Arrixaca"* de 4 de abril de 2012, que concluye indicando que el paciente presenta como secuelas *"un cierto lagrimeo (en el ojo derecho), manteniendo la mínima diplopía en la mirada extrema hacia la izquierda"*.

SÉPTIMO.- Mediante oficio de 11 de julio de 2013 se requiere al reclamante para que aporte informe médico en el que se justifique la indemnización solicitada por daños personales, presentando aquél el 21 de agosto siguiente un informe, sin fecha, de un oftalmólogo, en el que señala que las secuelas son: alteración constante y permanente de la secreción lagrimal unilateral, valorada en 3 puntos, y perjuicio estético por ligera falta de alineación de los globos oculares (el derecho más bajo que el izquierdo), valorado en 3 puntos.

OCTAVO.- El 13 de septiembre de 2013 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por las razones expresadas en el informe de la Dirección General de Carreteras.

NOVENO.- En la fecha y por el órgano expresado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), en relación con el 12 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).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El reclamante, en cuanto alega haber sufrido daños físicos en su persona y materiales en un vehículo de su propiedad, que imputa a una deficiente actuación administrativa, por omisión de las necesarias medidas de vigilancia y conservación exigibles en materia de carreteras, está legitimado para ejercitar la presente acción de reclamación.

En lo que respecta a la legitimación pasiva, corresponde a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, al tratarse de unos presuntos daños imputados al funcionamiento del servicio público regional de vigilancia y mantenimiento de una carretera de su titularidad.

II. Respecto al plazo de ejercicio de la acción de reclamación dirigida a la Administración regional, a la vista de lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), no hay reparo que oponer, vistas las fechas de los hechos y de la presentación de la reclamación.

III. No hay objeciones sustanciales que realizar sobre el procedimiento tramitado, al constar la emisión del informe preceptivo y la audiencia del interesado.

TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales sobre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras.

I. De acuerdo con lo previsto en los artículos 139 y 141 LPAC, para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- Que exista una relación causal jurídicamente adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos.
- Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otra parte, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad adecuada, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal adecuado entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la marcada objetivación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento que acaezca con ocasión de la prestación de los servicios públicos o la utilización de infraestructuras públicas. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, o la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en una 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 jurídico.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que su existencia puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro de sus deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras, a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos, en garantía de la seguridad del tráfico, tal como prescriben los artículos 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y 26 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia. Ello incluye, entre otros deberes, el de procurar la eliminación de las fuentes de riesgo o, en su caso, la instalación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro que pudiera existir (artículo 57 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial -TALT).

Por tanto, para poder apreciar la responsabilidad de la Administración o de su contratista, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de aquéllos en la prevención de situaciones de riesgo primariamente ha de dirigirse a dilucidar si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad o competencia de la Administración, es decir, si la norma le compele a actuar para evitar o minimizar el riesgo en la utilización de las carreteras; pero también, yendo más allá del contenido de las obligaciones que explícita o implícitamente imponen a la Administración competente las normas reguladoras del servicio, habrá de efectuarse una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actividad administrativa, tal como señala el Tribunal Supremo en sentencia de su Sala Tercera, de 7 de octubre de 1997.

Lo que se exige al servicio público de mantenimiento y conservación de carreteras es que realice las actuaciones de conservación y señalización que sean consideradas como necesarias dentro de un determinado estándar o nivel de prestación del servicio público, sin que la mera titularidad pública de la vía implique que todo accidente acaecido en ella sea de su responsabilidad. Ello en modo alguno supone que se configure en todo caso a la institución de la responsabilidad patrimonial administrativa como de índole culpabilística, pues la aplicación del criterio del estándar en la prestación de servicios públicos implica que, si no hay obligación de funcionamiento del servicio público conforme al parámetro o nivel de que en cada caso se trate, la cuestión no estribará en si la Administración tiene o no culpa, sino, desde el punto de vista de la relación de causalidad, en que la actividad o inactividad administrativa no ha sido causante del daño, en cuanto no podrá decirse que haya existido una omisión pública indebida generadora del mismo. Y, visto desde la perspectiva del deber jurídico del ciudadano de soportar el daño (artículo 141.1 LPAC), cuando no hay omisión indebida de la Administración, el ciudadano tiene el deber jurídico de soportar ese daño, como riesgo inherente a la utilización de las vías públicas, siempre, claro está, que no concurra él mismo a la producción del daño (o exista otro tercero responsable).

Y esto último porque, como hemos recordado en numerosos Dictámenes (por todos, el reciente 248/14), *"cabe recordar aquí que el artículo 19.1 TALT establece que "todo conductor está obligado a respetar los límites de velocidad establecidos y a tener en cuenta, además, sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características y el estado de la vía, del vehículo y de su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a las mismas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse"*.

CUARTA.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de mantenimiento y vigilancia de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización.

I. Como se expuso en los Antecedentes, el reclamante considera que los daños físicos y materiales por los que reclama indemnización, acreditados en la documentación aportada al efecto, son imputables a la Administración regional, en cuanto que ésta, por su condición de titular de la carretera en la que ocurrió el accidente en cuestión, estaba obligada a reparar o, al menos, a señalizar, el bache existente en aquella, que afirma que fue la exclusiva causa del accidente que sufrió cuando circulaba por la misma en bicicleta, según se desprende de lo manifestado por los testigos que declararon en el procedimiento.

La propuesta de resolución acoge lo expresado en los informes de la Dirección General de Carreteras en el sentido de que el hundimiento de la calzada que se refleja en las fotos aportadas por el reclamante (cuya autenticidad, en cuanto al lugar y fecha de los hechos, ratifican los testigos declarantes) no tiene la entidad suficiente como para provocar el accidente sufrido, que se debió a una falta de diligencia del interesado por no adecuar su conducción a las circunstancias de la carretera.

Vistas las declaraciones de los testigos, se llega a la convicción de que el citado desperfecto fue causa del accidente, aun en concurrencia con una falta de adecuación de la circulación del conductor a las condiciones de la vía, según luego se dirá, y a su infracción de las especiales normas de circulación establecidas para las bicicletas y otros vehículos en el artículo 36 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre (RGC).

A estos efectos, debe comenzarse por destacar que este Consejo Jurídico, en sus Dictámenes nº 21 y 213 de 2014 y 127 de 2009, ha considerado que, cuando se trata de accidentes de circulación sufridos en carreteras

interurbanas por personas que circulaban en bicicleta incumpliendo su deber de circular por el arcén (establecido para ésta y otras clases específicas de vehículos en el citado artículo 36 RGC), se excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración titular de la vía (aun cuando en la calzada, fuera del arcén, existiera un desperfecto que hubiera contribuido a causar el accidente por el que se reclamaba indemnización), lo que revela que en tales Dictámenes se considera que dicho incumplimiento del ciclista tenía una entidad o gravedad tal como para romper el nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y los daños por los que se reclamaba indemnización.

El citado artículo establece lo siguiente:

"1. Los conductores de vehículos de tracción animal, vehículos especiales con masa máxima autorizada no superior a 3.500 kilogramos, ciclos, ciclomotores, vehículos para personas de movilidad reducida o vehículos en seguimiento de ciclistas, en el caso de que no exista vía o parte de ella que les esté especialmente destinada, circularán por el arcén de su derecha, si fuera transitable y suficiente para cada uno de éstos, y, si no lo fuera, utilizarán la parte imprescindible de la calzada. (...)

En los descensos prolongados con curvas, cuando razones de seguridad lo permitan, los conductores de bicicletas podrán abandonar el arcén y circular por la parte derecha de la calzada que necesiten.

2. Se prohíbe que los vehículos enumerados en el apartado anterior circulen en posición paralela, salvo las bicicletas, que podrán hacerlo en columna de a dos, orillándose todo lo posible al extremo derecho de la vía y colocándose en hilera en tramos sin visibilidad, y cuando formen aglomeraciones de tráfico. En las autovías sólo podrán circular por el arcén, sin invadir la calzada en ningún caso." (...)

Por lo que interesa al supuesto que nos ocupa, como seguidamente se verá, debe destacarse que dicho artículo establece en su número 1 que, en los casos en que el arcén existente sea insuficiente para una normal circulación de bicicletas, la obligación del ciclista es circular por *"la parte imprescindible de la calzada"*, que debe entenderse que es la parte de la misma más próxima al borde exterior de la carretera, como lo demuestra el hecho de que el número 2 del artículo exija que cuando se circule en bicicletas en columnas de a dos, lo hagan *"orillándose todo lo posible al extremo derecho de la vía"*.

En el caso que nos ocupa, de las fotografías aportadas al expediente se desprende, en primer lugar, y como ya apuntaba el informe del Parque de Maquinaria de la referida Dirección General, que se trata de una carretera estrecha para que puedan circular vehículos en los dos sentidos, que no tiene línea de delimitación de carriles, y sin arcén. Ello implica, conforme con lo establecido en el transcrito artículo, que los ciclistas deben circular lo más pegado que sea posible a la correspondiente línea o borde exterior de la calzada (el precepto habla de la *"parte imprescindible de la calzada"*), resultando que, a la vista de dichas fotos, entre el borde del hundimiento de la calzada que está más próximo a dicha línea y ésta, existe un espacio suficiente (alrededor de medio metro, aproximadamente) para que las bicicletas puedan circular, ya que el referido hundimiento está en el centro de la parte de la calzada destinada al tránsito de vehículos por su derecha. Ello supone que si el interesado hubiera cumplido con lo establecido en el referido artículo y hubiera circulado lo más posiblemente cercano al extremo derecho de la calzada, no hubiera impactado con tal hundimiento y, en consecuencia, no se hubiera producido el accidente.

Dicho lo anterior, y frente a los casos abordados en los Dictámenes antes reseñados, en los que, como se apuntó, existía un arcén suficiente para la circulación de bicicletas, se estima que, en el presente, en que ello no es así, el incumplimiento del conductor no reviste la suficiente entidad como para romper el nexo de causalidad entre el funcionamiento de los daños por los que reclama y el funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras, al que debe imputarse un anormal funcionamiento por no reparar o no señalizar dicho hundimiento, del que no se niega que es un desperfecto de la carretera (el informe del Parque de Maquinaria señala que es "*una deficiente terminación del extendido de una capa de aglomerado asfáltico*"), no siendo lo mismo, en términos de exigencia al ciclista, el hecho de que deba circular por el arcén que exista, o que, por no existir éste, deba hacerlo por la calzada pegado a su línea exterior.

Considerando todo lo anterior, más el hecho de que el reclamante no ha negado lo expresado en los referidos informes en el sentido de que las circunstancias de la carretera aconsejaban extremar la precaución en la circulación, especialmente si se transita en un vehículo tan frágil como es una bicicleta, y que la precaución debía intensificarse en el tramo en cuestión, al circular inmediatamente antes por una curva de una carretera estrecha, ha de concluirse que existe una concurrencia de responsabilidades entre aquél y la Administración regional, siendo de notable mayor relevancia, respecto a la causación del daño, el incumplimiento por el conductor de lo establecido en el artículo antes comentado, ya que, se insiste, de haber circulado pegado a la línea exterior de la calzada no hubiera pasado por encima del hundimiento del firme en cuestión.

A la vista de todo ello, puede estimarse en un 75% el porcentaje de responsabilidad atribuible al reclamante, siendo el restante 25% imputable a la Administración regional; reparto de responsabilidades igual al establecido en nuestro Dictamen nº 247/13, en el que, por un lado, se apreció una importante infracción del ciclista de sus obligaciones en materia de circulación (sin que constase la existencia de un arcén suficiente) y, por otro, la existencia de un pequeño hundimiento en el firme, imputable a la Administración regional, también causante del accidente.

II. En cuanto a los daños indemnizables, se advierte que la documentación aportada por el reclamante a estos efectos no es cuestionada por el órgano instructor en los conceptos alegados, por lo que deberán comprobarse, especialmente en lo atinente a la duración del periodo de incapacidad temporal por estancias hospitalarias y por baja laboral y, si así se estima, recabando informe a la Inspección Médica de la Consejería de Sanidad y Consumo sobre el alcance y valoración de las secuelas.

En cuanto a la valoración de los daños indemnizables, debe utilizarse el baremo aplicable en materia de accidentes de circulación para el año 2010 (Resolución de 31 de enero de 2010, de la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones), debiendo destacarse que, frente a lo pretendido por el reclamante, no procede la aplicación del factor de corrección del 10% sobre la indemnización por incapacidad temporal, ya que, en este caso, y a diferencia del factor de corrección aplicable sobre la indemnización por secuelas, dicho baremo no impone su aplicación aun sin justificar ingresos, de lo que se desprende que aquel primer factor sólo es aplicable cuando se justifiquen éstos y en la ponderación adecuada a tales ingresos, justificación que no obra en el presente caso.

A la cantidad resultante deberá aplicarse el porcentaje del 25% en que se cifra la cuota de responsabilidad de la Administración regional, y a dicha cantidad deberá aplicársele el factor de actualización conforme a lo establecido en el artículo 141.3 LPAC.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Existe relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales y los daños por los que se reclama indemnización, en concurrencia con la actuación del reclamante, en los términos y por las razones expresadas en la Consideración Cuarta, I, del presente Dictamen.

SEGUNDA.- Por ello, procede reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración regional y reconocer el derecho del reclamante a percibir una indemnización en la cantidad resultante de aplicar los criterios establecidos en la Consideración Cuarta, II, del presente Dictamen.

TERCERA.- En consecuencia, la propuesta de resolución objeto de informe, en cuanto es desestimatoria de la reclamación de referencia, se informa desfavorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.

