



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 146/2019

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 11 de abril de 2019, 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 Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 17 de enero de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los daños personales sufridos y de los ocasionados en un vehículo de su propiedad (expte. 14/19), aprobando el siguiente Dictamen.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 22 de noviembre de 2016 D. X formula una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que expone que sufrió un accidente de tráfico sobre las 13:30 horas del 15 de marzo de ese año, cuando circulaba por el número -- de la Calle Mayor de la pedanía murciana de Puente Tocinos, en dirección a Llano de Brujas.

También relata que circulaba a unos 20 km/h con su motocicleta marca *Kymco*, modelo *Grand Dink 125*, cuando accionó el freno de forma moderada al detenerse de manera repentina los vehículos que le precedían. En ese momento, la rueda delantera del vehículo quedó incrustada en una abertura que había en la calzada y eso provocó que cayera sobre el asfalto y resultara herido.

Expone que se personó una patrulla de la Policía Local de Murcia que levantó el correspondiente atestado y que fue trasladado en ambulancia al Hospital Clínico Universitario *Reina Sofía*, de Murcia, para ser atendido. Allí se le diagnosticó una fractura espinal en la tibia de la pierna derecha y se le escayoló la pierna. No obstante, no realiza ninguna valoración del daño que sufrió sino que solicita que se le indemnice en la cantidad que se determine durante la tramitación del procedimiento.

Según manifiesta, hay en esa calzada muchos tramos de desnivel en el asfalto y aberturas y que eso motiva que en muchas ocasiones los vehículos de dos ruedas resulten difícilmente manejables.

Junto con la reclamación adjunta el informe de alta en el Servicio de Urgencias del Hospital mencionado, una copia de la declaración que realizó ante la Policía Local y 5 fotografías que sirven para acreditar el estado en que se encontraba la calzada en el momento en que se produjo el accidente.

Además, solicita la práctica de la prueba testifical de D.<sup>a</sup> Y y de D.<sup>a</sup> Z, que presenciaron lo sucedido aquel día.

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite la solicitud de indemnización, la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial solicita el 13 de diciembre de 2016 a la Dirección General de Carreteras que informe acerca de lo expuesto en la reclamación.

**TERCERO.-** El 19 de diciembre de 2016 se solicita al interesado que complete la documentación que aportó y presente sendas declaraciones en las que manifieste que no ha percibido ninguna indemnización como consecuencia de los hechos citados y que no ha promovido ninguna otra reclamación penal, civil o administrativa. De igual modo, se le demanda que aporte una copia del permiso de circulación del vehículo y otra de la póliza del seguro que pueda tener suscrito y otra del recibo de la prima de la anualidad correspondiente al momento en que se produjo el siniestro.

**CUARTO.-** El mismo día 19 de diciembre se solicita a la Policía Local de Murcia que remita una copia de las diligencias que se instruyeron como consecuencia del accidente mencionado.

**QUINTO.-** El interesado presenta el 11 de enero de 2017 un escrito con el que aporta todos los documentos que le solicitó la instructora del procedimiento. Asimismo presenta nuevos documentos de carácter clínico y un presupuesto de reparación de la motocicleta por importe de 420 euros.

**SEXTO.-** Con fecha 14 de marzo de 2017 el reclamante presenta un escrito con el que adjunta un informe médico pericial realizado el 1 de diciembre de 2016 por un médico especialista en Traumatología y Cirugía Ortopédica en el que se concluye que el interesado sufrió la fractura de la espina tibial de la rodilla derecha con rotura del ligamento cruzado anterior y esguince de ligamento lateral interno.

También se explica que esa lesión fue tratada ortopédicamente mediante inmovilización con una férula crurópédica durante 40 días, a lo que siguió tratamiento rehabilitador hasta su alta médica por estabilización lesional el 27 de septiembre de 2016.

Se expone igualmente que el accidentado precisó para su curación un total de 196 días, a los que se le atribuye el carácter de perjuicio moderado.

Por lo que se refiere a las secuelas que presenta, se concretan del siguiente modo:

- Limitación de la movilidad de la rodilla derecha con
- Flexión máxima 105º, 3 puntos.

- Extensión con déficit de 20º, 8 puntos.
- Agravación de artrosis previa de rodilla derecha, 1 punto.
- Rotura inveterada de ligamento cruzado anterior de rodilla derecha, 5 puntos.

**SÉPTIMO.-** A instancia de la instructora del procedimiento se ha aportado al procedimiento el informe realizado por la Inspección Médica el 4 de mayo de 2017.

En ese informe se destaca, con carácter inicial, que el interesado se encontraba antes del accidente en situación de baja médica por incapacidad temporal después de haber sido intervenido de la rodilla derecha (artroscopia derecha).

De igual modo, se advierte que la fecha en la que dice el perjudicado que se produjo la estabilización lesional no aparece justificada por ningún informe médico que se haya traído al procedimiento. Con esa salvedad, se considera que el reclamante sufrió un perjuicio personal particular por pérdida temporal de calidad de vida moderada durante 196 días.

No obstante, se resalta que esa pérdida de calidad de vida no se debió exclusivamente al accidente sino también a la situación de incapacidad temporal que sufría con carácter previo.

Por último, se considera que la lesión de limitación de la extensión de los últimos 10-15º en la rodilla derecha se puntúan con entre 3 y 5 puntos en el baremo que se contiene en la Ley 35/2015, de 22 de septiembre, de reforma del sistema para la valoración de los daños y perjuicios causados a las personas en accidentes de circulación.

**OCTAVO.-** El 31 de mayo de 2017 se practican las pruebas testificales propuestas por el interesado.

Así, se celebra en primer lugar la de D.<sup>a</sup> Y, que reconoce que tiene amistad con el interesado y que explica que "*Bajaba para el supermercado y le vi venir en la moto, me quedé mirándole para saludarle y de pronto vi que la moto le hizo un zigzag y se cayó para el lado derecho, como hay coches aparcados me asusté al ver que se golpeó con el coche. Se acercaron varias personas, se rompió el casco. Estaba atontado, le vi que estaba bien, y me marché al colegio. Cuando volvía estaba su familia y me dijeron que estaba bien y le dolía muchísimo la rodilla.*

*Vi cómo la moto le hizo algo, como un zigzag y cómo cayó al suelo, fue un segundo".*

En segundo lugar, se lleva a efecto la declaración de D.<sup>a</sup> Z, que manifiesta que es sobrina del reclamante. Según relata "*Estaba en casa antes de recoger a mis hijas, y escuché un ruido, me asomé por la ventana del comedor, que da a la carretera y vi a un señor tirado en el suelo, gritando, con una moto. Me di cuenta de que se trataba de mi tío y bajé a ver qué ocurría.*

*Había una chica con él que era enfermera, había pasado por allí y le estaba atendiendo.*

*La gente de la calle decía que había un coche que giró a la izquierda, y él iba detrás y como la carretera está bacheada se le fue el control de la moto y patinó.*

*Yo no lo vi, bajé cuando ya había ocurrido, la pierna la tenía destrozada, la carretera tiene un firme irregular y deslizante.*

*Luego vino la ambulancia y la policía y sus familiares más cercanos".*

Acerca de evolución de las lesiones del reclamante, contesta que "*Está cojo, con mucho dolor, ha tenido que ir varias veces a urgencias, y cada vez va más cojo. Lo pasó fatal, porque anteriormente le habían operado de esa misma pierna, y a día de hoy aún no está recuperado.*

*Además, él no solía coger su moto, él tiene un coche con publicidad de su restaurante".*

**NOVENO.-** El 20 de junio de 2017 se recibe un informe elaborado por el jefe del Parque de Maquinaria en el que se reconoce a la motocicleta un valor venal de 209 euros. No obstante, este Consejo Jurídico desconoce qué más consideraciones pudieran realizarse en ese informe porque sólo se contiene en el expediente que le ha sido remitido el anverso de ese documento pero no el reverso.

**DÉCIMO.-** El 12 de noviembre de 2018, después de que la instructora reiterara su solicitud hasta en dos ocasiones, se recibe el informe realizado el día 2 de ese mes por el Jefe de Sección de Conservación III con el visto bueno del Jefe de Servicio.

En ese documento se explica que los hechos se produjeron en la carretera RM-F2, a la altura del número --, que es de titularidad autonómica. También se pone de manifiesto que la carretera se encuentra en un estado general aceptable y que no se tiene constancia de que se hubieran producido accidentes en ese mismo lugar con anterioridad.

Se destaca, asimismo, la actuación inadecuada del conductor del vehículo pues si había "*una abertura en la calzada*" debería haberla evitado si circulaba, como dice, a 20 km/h.

Finalmente, se reitera que en el caso de que hubiera algún desperfecto en la calzada había visibilidad suficiente para haberla evitado y no haber sufrido ninguna caída.

**UNDÉCIMO.-** El 14 de noviembre se concede audiencia al interesado pero no consta que haya hecho uso de ese derecho.

**DUODÉCIMO.-** Con fecha 10 de enero de 2019 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación por no haberse acreditado la concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial administrativo, concretamente la existencia de relación de causalidad entre el hecho acaecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

Una vez incorporados los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 17 de enero de 2019.

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, en relación con el 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

### **SEGUNDA.-** Legitimación, plazo de interposición de la acción de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La reclamación ha sido interpuesta por una persona interesada que es quien sufre los daños personales por los que demanda ser resarcida. De igual forma, ha acreditado ser la propietaria de la motocicleta que sufrió los desperfectos que alega y, por tanto, también es la persona que sufre el daño patrimonial por el que asimismo solicita una indemnización.

La Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse el daño a los servicios públicos de mantenimiento de la carretera RM-F2 de su titularidad, como se ha acreditado en el procedimiento.

II. El artículo 67.1 LPACAP, determina que el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las

personas, el plazo empieza a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

En el presente supuesto, con independencia de la fecha concreta en que pudo producirse la estabilización de las secuelas, se advierte que la reclamación se presentó dentro del plazo de un año establecido al efecto, y por tanto de forma temporánea, pues el accidente se produjo el 15 de marzo de 2016 y la acción de resarcimiento se interpuso el 22 de noviembre de ese mismo año.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos, si bien se aprecia que se ha sobrepasado con exceso el plazo de seis meses al que se refiere el artículo 91.2 LPACAP.

### **TERCERA.- Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en accidentes de tráfico: Caracterización general.**

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución y que se regula en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Precisamente, de acuerdo con lo que se establece en ese último precepto, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Por lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La antijuridicidad se entiende de manera objetiva, en el sentido de que no exista causa de justificación legalmente prevista que imponga el referido deber de tolerancia.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

Ahora bien, al igual que ha sucedido con ocasión de la emisión de Dictámenes emitidos con anterioridad en supuestos similares al que aquí se trata, el Consejo Jurídico ha destacado que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 8 de abril de 2003, entre otras).

Finalmente, no resulta necesario hacer especial hincapié en la idea de que, pese a que el tenor literal del citado artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, alude exclusivamente al funcionamiento de los servicios públicos, la doctrina y la jurisprudencia vienen admitiendo que a tal supuesto debe añadirse el de las lesiones causadas por el no funcionamiento de los servicios públicos, esto es, por omisión administrativa, cuando el dañado tuviera el derecho a que la Administración hubiese actuado de manera positiva para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que aquélla puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro la obligación que corresponde a la Administración Pública de mantener libres y expeditas las vías públicas, y la de procurar su mantenimiento y conservación. En ese sentido, el artículo 21.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de carreteras, establece que la explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, entre ellas las referentes a la seguridad vial.

Ese precepto resulta coincidente con el artículo 26.1 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia. A mayor abundamiento, el apartado 2 de ese último precepto añade que las operaciones de conservación y mantenimiento abarcan asimismo las actuaciones encaminadas a facilitar su utilización en correctas condiciones de seguridad, fluidez y comodidad.

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, como exige el artículo 57 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

En consecuencia, para poder apreciar la responsabilidad de la Administración en estos casos, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de aquélla en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar primariamente si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad y competencia de la Administración, es decir, si la norma la compelle 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 o estándar prestacional exigible a aquélla 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.

#### **CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.**

El examen del expediente administrativo permite tener por acreditado que el interesado circulaba con su motocicleta por la Calle Mayor de Puente Tocinos (Murcia) el 15 de marzo de 2016 y que sufrió el accidente de tráfico que ha referido. Basta para ello con atender al resultado de la prueba testifical practicada, aunque no deja de causar cierta sorpresa, cuando no perplejidad, que no haya resultado posible disponer de una copia del atestado que pudieron instruir los agentes de la Policía Local que se personaron en el lugar de los hechos después de lo sucedido, al negárselo a la Consejería consultante en tanto no se abonara la tasa municipal fijada por la emisión de informes.

De igual modo, la abundante documentación clínica y el informe médico-pericial que ha presentado el reclamante y el informe valorativo que ha emitido la Inspección Médica en este caso permiten tener por demostrada la realidad de los daños personales que sufrió y la entidad de las secuelas que padece.

Sin embargo, resulta extraño que no se trajeran a las actuaciones ninguna fotografía del estado en que pudo quedar el vehículo después del accidente y que tan sólo se haya presentado un presupuesto de reparación realizado por un taller de la citada pedanía murciana. Con independencia de lo que haya podido exponer en su informe el Jefe del Parque de Maquinaria -pues este Órgano consultivo lo desconoce, como ya se ha señalado-, parece difícil poder tener por acreditado convenientemente el alcance de dichos desperfectos.

Una vez que eso se ha expuesto con carácter inicial, procede analizar la posible la concurrencia de un nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de mantenimiento de carreteras y los daños alegados.

En este sentido, se deben tomar en consideración las argumentaciones que se contienen en la propuesta de resolución que aquí se analiza y que son las siguientes. Por un lado, que la caída y pérdida de control de la motocicleta se produjeron como consecuencia de la maniobra que realizó un automóvil que precedía al interesado y que resultó normal y propia de la circulación de vehículos.

De otro lado, se rechaza la imputación de que el siniestro se produjera como consecuencia de una abertura que había en la calzada, que ocasionaba un desnivel en el asfalto. Examinadas las fotografías que se han aportado, hay que reconocer que muestran que había una cierta irregularidad en el firme de la carretera, que estaba constituida por dos fisuras longitudinales que habían sido motivadas, casi con toda probabilidad, por la realización previa de obras de excavación y de asfaltado de dicha vía.

No obstante, como se razona adecuadamente en la propuesta de resolución, no parece que esas deficiencias tengan la entidad suficiente como para provocar por sí solas el accidente en cuestión. En este sentido, los responsables de la Dirección General de Carreteras manifestaron en su informe que la carretera se encuentra en

un estado general aceptable y que no tienen constancia de que se hayan producido accidentes similares en ese lugar. Si el estado del firme pudo ser la causa principal de los daños que sufrió el interesado no se explica que no tengan lugar percances parecidos en ese tramo de la vía con mayor frecuencia.

De igual forma, cabe entender que, a la velocidad a la que dice el reclamante que circulaba (20 km/h) y con la buena visibilidad que debía haber ese día a aquella hora, debió haber advertido la existencia de esos ligeros desperfectos del firme y haberlos sorteado o evitado con facilidad.

Por lo tanto, sólo se puede reconocer como causa principal del accidente la falta de diligencia y pericia del conductor de la motocicleta que, como señaló en su declaración una de las testigos, "*no solía coger su moto*" de manera habitual sino un automóvil. A eso debe añadirse que se le había practicado una artroscopia en la rodilla derecha antes del accidente y que se encontraba en situación de baja médica por incapacidad temporal. Esa circunstancia también pudo determinar, de manera particularmente intensa, que en un determinado momento de la circulación le resultara difícil detener su motocicleta con la destreza que se le debe exigir y que cabía esperar de él.

En consecuencia, se debe considerar que el reclamante no ajustó la conducción del vehículo a sus condiciones físicas y a las circunstancias de la vía, en contravención de lo establecido en el artículo 45 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, en cuya virtud, "*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 concurran en cada momento, a fin de adecuar la velocidad de su vehículo a ellas, de manera que siempre pueda detenerlo dentro de los límites de su campo de visión y ante cualquier obstáculo que pueda presentarse*" (y artículo 21.1 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, vigente en el momento en el que se produjo el hecho lesivo).

Lo que se ha expuesto determina que no se pueda tener por acreditada la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento normal del servicio público de mantenimiento de carreteras y los daños alegados por el interesado, cuya antijuridicidad tampoco se ha demostrado convenientemente. Eso debe conducir necesariamente a la desestimación de la reclamación formulada.

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 por no haberse acreditado la existencia de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio regional de mantenimiento de carreteras y los daños alegados por el interesado, cuya antijuridicidad tampoco ha sido debidamente demostrada.

No obstante, V.E. resolverá.

