



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **270/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 24 de junio 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 3 de abril de 2019, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.<sup>a</sup> X, como consecuencia de los daños sufridos por accidente de circulación (expte. **132/19**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El día 27 de julio de 2017 tuvo entrada en el Registro General de la Comunidad Autónoma una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D.<sup>a</sup> X, por los daños materiales y corporales sufridos en el accidente ocurrido cuando conducía su vehículo Citroen Saxo, matrícula --, circulando por la vía de servicio de la carretera RM-15, en sentido Bullas. A la solicitud acompañaba fotografías de la zona para constatar el mal estado de la calzada, copia del atestado de la Guardia Civil de Tráfico, e informe clínico de urgencias del Hospital Comarcal del Noroeste donde se le prestó asistencia tras el accidente. En dicho hospital se constató que padecía un latigazo cervical, lesiones superficiales y un hematoma leve en el tórax. Por tal motivo se había visto impedida de desarrollar su profesión habitual desde el día 21 de junio, fecha en la que fue dada de baja médica por incapacidad temporal, acreditándolo con el respectivo parte. Interesaba que se le diera a conocer la compañía de seguros que cubría la responsabilidad civil o patrimonial de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (la Consejería) que era responsable del accidente por no haber empleado los medios precisos para corregir las deficiencias apuntadas en la calzada.

**SEGUNDO.-** La Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería dirigió un escrito a la interesada el 20 de septiembre de 2017, dándole a conocer el inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial y requiriéndola para que presentara:

- Su declaración de no haber recibido indemnización por compañía seguros u otra entidad.
- Indicación de si por esos mismos hechos se había formulado otra reclamación.
- Certificación de la entidad bancaria de la cuenta corriente en la que efectuar el pago.

- Condiciones generales y particulares de la póliza del seguro que amparaba el vehículo que conducía.
- La documentación del vehículo.
- La cuantificación de la indemnización que solicitaba, y
- Número de teléfono y correo electrónico, en su caso.

**TERCERO.-** En respuesta a tal requerimiento, la interesada presentó el día 19 de octubre de 2017 un nuevo escrito ratificando el relato de hechos, fundamentando jurídicamente su petición y concretando la indemnización solicitada con la siguiente frase: *"En total el importe de la indemnización ASCENDERÍA A LA SUMA DE QUINCE MIL TRESCIENTOS DOS EUROS CON DOS CÉNTIMOS (15.302,02 €) conforme al siguiente detalle:*

#### *Daños materiales*

Vehículo..... 3.435,08 €  
 Maquinaria..... 2.198,85 €  
 Gafas..... 365,00 €  
 Suma..... 5.998,93 €

#### *Daños corporales*

Días de incapacidad. Punto. Graves 91 por 75,91 €/día = 6.804,29 €  
 Secuelas ..... 2.504,80 €  
 Suma..... 9.309,09 €

(En el texto se aprecian errores al calcular el importe de los días de incapacidad puesto que la multiplicación que propone arroja un resultado de 6.907,81 € y, por otro lado, la suma total tampoco está bien. Corregidos los mismos debe entenderse que el total reclamado era de 15.411,54 €).

**CUARTO.-** El 20 de septiembre de 2017 se dirigió escrito a la Comandancia de la Guardia Civil de Murcia

solicitando la remisión de copia autenticada de las diligencias instruidas a raíz del accidente.

**QUINTO.-** El 3 de octubre de 2017 la instructora del procedimiento remitió copia de la reclamación presentada a la Dirección General de Carreteras para emisión de un informe técnico sobre la titularidad de la carretera, realidad y certeza del evento lesivo, existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero, valoración de los daños alegados, y otros pronunciamientos. En contestación al anterior, el 20 de octubre de 2017 se remitió el informe elaborado por la Sección de Conservación II del Servicio de Conservación de la Dirección General. Se reconocía la titularidad de la carretera RM 15, se afirmaba tener constancia directa del accidente, que existía una limitación de velocidad de 30 km/h. en la vía de servicio, que se había bacheado la vía con posterioridad al accidente y que, visitada la zona se observó una distancia de unos 50 m desde los baches a la zona de frenado que estaba en una recta, "[...] *Lo que podría relacionarse con un exceso de velocidad*".

**SEXTO.-** La Comandancia de la Guardia Civil remitió el 18 de octubre de 2017 copia autenticada del informe "Arena" número 201730012000051, correspondiente al siniestro. En él se hace constar que *"El vehículo implicado circulaba por la vía de servicio sentido Bullas, cuando al llegar al lugar de los hechos, tramo de reducida visibilidad debido a un cambio de rasante, su conductora pierde el control como consecuencia de unos socavones existentes en la calzada. Causas: mal estado de conservación y señalización de la vía"*.

**SÉPTIMO.-** El día 31 de octubre de 2017 la interesada presentó nuevamente su escrito del día 19 anterior, referido en el Antecedente Tercero, al que adjuntaba:

Documentación acreditativa de la titularidad del vehículo accidentado.

Las revisiones realizadas por la Inspección Técnica de Vehículos.

La declaración de no haber percibido ninguna otra indemnización.

Resumen de las coberturas del seguro del vehículo.

Presupuesto de la reparación del vehículo según el cual ascendería a 3.435,08 €.

Factura de 31 de enero de 2016 de compra a la Ferretería "--", de Bullas, de distintos artículos, con un total de 2.198,55 €.

Fotografías de los baches de la calzada y del estado en que quedó el vehículo siniestrado.

**OCTAVO.-** El día 22 de marzo de 2018, la instructora se dirigió al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras en solicitud de un nuevo informe técnico sobre el valor venal del vehículo en la fecha del accidente, la valoración de los daños que había sufrido, el ajuste a la realidad de los daños reclamados en relación con la reparación del vehículo y la factura presentada por la interesada, así como sobre cualquier otra cuestión que estimara de interés. El informe fue evacuado el 13 de abril de 2018. De acuerdo con él, el valor venal del vehículo en la fecha del siniestro ascendería a 760 €. En cuanto a la valoración del coste de la reparación, examinado el presupuesto que se había presentado, se decía que los daños en el vehículo eran compatibles con la declaración de la interesada pero que, al no aportarse factura de la reparación no procedía aclarar dicha cuestión (se había presentado un presupuesto), si bien finalmente se decía que *"Aportado presupuesto de reparación por la cantidad de 3.435,08 € esta cantidad supera con creces el valor venal del vehículo, valorado en 760 €"*.

**NOVENO.-** Mediante escrito de 17 de abril de 2018 se solicitó de la Subdirección General de Atención al Ciudadano, Ordenación e Inspección Sanitaria, la emisión de un informe sobre la idoneidad de la cuantía derivada de la valoración de los daños corporales presentada por la reclamante y sobre cualquier otra cuestión que estimara de interés. Dicho informe fue remitido el 30 de mayo siguiente. El inspector médico actuante refiere en el apartado "Juicio crítico" de su informe que *"No se ha aportado con el expediente de la RP recibido el informe médico de alta en relación con la evolución y la situación clínica del paciente en el momento de su estabilización lesional (informe médico de valoración del daño corporal)"*. Y, en cuanto a la valoración por lesiones temporales, las padecidas desde la fecha del accidente hasta el final de su proceso curativo y/o hasta la estabilización de las lesiones producidas por el accidente indica que *"Se corresponden con un perjuicio personal moderado por pérdida temporal de la calidad de vida de 92 días según se acredita mediante los partes de Baja/Alta por IT"*.

**DÉCIMO.-** Finalizada la instrucción se ordenó la apertura del trámite de audiencia el día 27 de junio de 2018 comunicándolo electrónicamente a la interesada el 27 de junio siguiente, sin que accediera a la notificación. Sin embargo obra en el expediente un escrito de 11 de julio de 2018, de un representante de la interesada, en el que manifiesta haberla recibido, y autorizando a una persona para que compareciera a fin de tomar vista en el expediente para formular las alegaciones que estime oportunas. La comparecencia se produjo ese mismo día, entregándose copia de la documentación que solicitó la persona autorizada.

**UNDÉCIMO.-** El día 11 de julio de 2018 se presentó en el Registro de la Comunidad Autónoma un escrito de alegaciones en el que se considera acreditado que la causa del accidente fue el mal estado de la carretera, basándose en la documentación aportada al expediente. En cuanto a la valoración de los daños materiales se muestra en desacuerdo con el informe del Parque de Maquinaria puesto que sí existía presupuesto de la reparación del vehículo, con lo que se acreditaban los daños y su importe, proponiendo la declaración testifical del autor del presupuesto para el caso de que fuera precisa. Con los mismos criterios sustenta la acreditación de los daños de los utensilios y de las gafas de la interesada proponiendo, igualmente, la declaración testifical de los titulares de los comercios expedidores de las facturas que presentaba. Por último, en cuanto a los daños corporales, se consideran acreditados si bien modificando su valoración a la vista de que fueron 92 días, y no 91, los que la interesada estuvo impedida para el desempeño de su profesión, modificando también la cuantía diaria que ahora pasaría a ser de 75 €. A la vista de todas las alegaciones la valoración total de la indemnización a percibir la modifica y asciende a 15.403,73 €.

**DECIMOSEGUNDO.-** El día 29 de marzo de 2019 se formula propuesta de resolución de estimación parcial de la reclamación por un importe de 4.309,47 €, al considerar la existencia de concurrencia de culpas a razón de un 75% de la Administración y el 25% restante a la propia interesada.

**DECIMOTERCERO.-** En la fecha y por el órgano indicado 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 ya que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en los artículos 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

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

I. La reclamación ha sido formulada por una persona, D. X, que goza de legitimación activa ya que es quien sufre los daños de carácter corporal y materia por los que solicita ser indemnizada.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación, por dirigirse contra ella e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su titularidad (carretera RM-15), como se ha acreditado en el procedimiento.

II. La reclamación se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPACAP como se deduce de la lectura del expediente administrativo. Así, el accidente se produjo el 20 de junio de 2017 y la reclamación se presentó el 27 de julio siguiente, siendo por tanto temporánea.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en sus aspectos más generales, se han cumplido los trámites que integran esta clase de procedimientos. Ahora bien, el expediente debía haberse completado con el documento que acredite la existencia de crédito adecuado y suficiente para hacer frente al gasto que puede generar toda vez que la propuesta es de estimación parcial con un importe de 4.309,47 €. En tanto que no se cumplimente ese trámite no debería adoptarse la resolución que ponga fin al procedimiento.

### **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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

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 LRJSP se refiere 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 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 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.

En el expediente sometido a consulta ha quedado acreditada suficientemente la realidad del accidente ocurrido generador de los daños por los que se reclama la indemnización. La interesada ha aportado documentación demostrativa del estado de la carretera (diversas fotografías), la Dirección General de Carreteras informó de las labores de bacheado posteriores al accidente y el atestado de la Guardia Civil es concluyente en cuanto a las causas determinantes del mismo al indicar que la conductora perdió el control como consecuencia de los socavones existentes en la calzada. No cabe por tanto duda respecto a la infracción del deber de conservación de las carreteras que pesa sobre la administración regional, titular de la vía según queda también acreditado en el informe de la Dirección General de Carreteras de 19 de octubre de 2007.

Ahora bien, como bien sostiene la propuesta de resolución, es apreciable una concurrencia de culpas porque de esa misma documentación se puede deducir que la interesada no adoptó todas las medidas que la actitud prudente que debe presidir la utilización de cualquier vía pública exige, tal como señala el artículo 3.1 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo. Según este artículo "Se deberá conducir con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño, propio o ajeno, cuidando de no poner en peligro, tanto al mismo conductor como a los demás ocupantes del vehículo y al resto de los usuarios de la vía. [...]". A esta conclusión se puede llegar teniendo en cuenta los siguientes factores:

1º. En el tramo en el que el accidente se produjo, una recta con cambio de rasante, existía una prohibición de circular a más de 30 km/h.

2º. La distancia recorrida por el vehículo después de rebasar los baches hasta la zona de frenado era superior a unos 50 m (según el informe del Servicio de Conservación de Carreteras de 19 de octubre de 2017)

3º. La interesada tiene su domicilio en Bullas -así consta en su reclamación y en diversos documentos del expediente-.

4º. Su profesión habitual es la de conductora, según lo ha afirmado en el escrito de alegaciones presentado el día 11 de julio de 2018.

Una persona que es profesional de la conducción, que se dirige a su domicilio por un camino de servicio por el que cabe suponer circula con frecuencia y, por tanto, conoce bien de su mal estado, en un tramo recto con un cambio de rasante con prohibición de circular a más de 30 km/h, que necesita más de 50 metros para dejar marcas de frenado, y a las 14:50 h. de un día del mes de junio, con plena visibilidad, no parece que pudiera verse sorprendida como para sufrir un "espectacular accidente", según su propia descripción. Más bien, esas condiciones vienen a demostrar una falta de prudencia que, unido al mal estado de la carretera, sí, contribuyeron a la producción del accidente.

La propuesta de resolución estima que el porcentaje en que se deben distribuir las culpas es de un 75% para la Administración y un 25% para la interesada, pero no encuentra este Consejo Jurídico criterio para mantener esa postura, siendo más adecuada una concurrencia al 50% ante la imperceptible existencia de parámetros claros que permitan atribuir una parte del daño a uno u otro de los agentes participantes en el mismo, criterio seguido tanto por la práctica contencioso-administrativa (STSJ R Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, sección segunda, de 28 de noviembre de 2017, Nº de Recurso: 182/2017), como por la jurisprudencia civil (STS, Sala Primera, de lo Civil, Sección Pleno, Sentencia 294/2019 de 27 May. 2019, Rec. 2999/2016).

En cuanto a la valoración de los daños se estima que, respecto de los corporales, a falta de un informe pericial que contradiga lo afirmado por la Inspección Médica, se ha de atender a lo dicho por ella y, en consecuencia, al no acreditarse la existencia de secuelas, sólo se pueden considerar indemnizables las lesiones temporales por perjuicio por pérdida de calidad de vida, en grado moderado, por los 92 días en que permaneció en situación de



IT, lo que equivale a un total de 4.795,96 € (92 días por 52,13 € día).

De los daños materiales sólo se pueden considerar aquellos que han quedado demostrados, lo que excluye de la indemnización a los reclamados en concepto de pérdida o rotura de las gafas y de los distintos utensilios incluidos en la factura de compra que presentó, pues ésta solo demuestra eso, su compra, más no así su pérdida o rotura, y menos aún, que ella se produjera por el accidente.

Queda por determinar el valor de los daños del vehículo. El informe del Parque de Maquinaria de 13 de abril de 2018 estima que el valor venal del vehículo, 790 €, es muy inferior al coste de su reparación según el presupuesto aportado por la interesada, sobre el que no se pronuncia. Si bien es cierto que una cantidad mayor a ese valor venal podría implicar un enriquecimiento injusto de la interesada, la propuesta de resolución se muestra favorable a seguir una línea jurisprudencial que señala como más justa la aplicación de una solución intermedia entre optar por tal valor o proporcionar un vehículo equivalente al accidentado, con las dificultades que presentaría su consecución. Tal solución sería la de aplicar, además del valor venal, el de afección en un 25% de dicho valor. Reconoce el Consejo que también considera como justa la solución que se propone toda vez que el valor venal en este caso se queda muy corto y no se estima que consiga la plena indemnidad de los daños causados por el accidente, para lo que la interesada debería proceder a la adquisición de otro vehículo o, en caso de estimarlo así, reparar el accidentado, teniendo en cuenta que el presupuesto de reparación presentado avanza una cifra muy superior al valor venal. Así pues, por daños materiales procede reconocer la cifra de 950 €.

Por último, como quiera que el reparto de culpas lleva a que la Administración deba hacer frente a un 50% de la valoración de los daños, sumando estos la cuantía de 5.745,96 €, a ella corresponde asumir una indemnización de 2.872,98 €.

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

## CONCLUSIÓN

**ÚNICA.-** Previa incorporación al expediente del documento acreditativo de la existencia de crédito adecuado y suficiente, se puede resolver la reclamación presentada reconociendo a la interesada el derecho a percibir una indemnización de 2.872,98 € por concurrir en el caso los requisitos exigidos para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

No obstante, V.E. resolverá.