



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 34/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de febrero de 2022, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Consejero), mediante oficio registrado el día 12 de enero de 2022 (COMINTER 4854 2022 01 11-01 45), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, por los daños sufridos debidos a accidente en carretera RM 410 (exp. 2022_005), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 15 de noviembre de 2018 tuvo entrada en el registro general de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) una reclamación de responsabilidad patrimonial suscrita por D.^a X por la caída que había sufrido al cruzar la carretera RM 410, a su paso por Barinas (Abanilla), por la avenida España, cuando circulaba con su moto eléctrica para minusválidos y, al cruzar el paso de peatones, junto a la acera, no existiendo señal de peligro alguna, introdujo las ruedas en un hueco de unos 10 cm de profundidad debido a la existencia de una capa de asfalto sobre la tapadera o boca del alcantarillado, lo que provocó que el vehículo volcara sufriendo la fractura del húmero derecho que requirió su posterior intervención quirúrgica dando lugar a unas lesiones que necesitaron para su curación 297 días, de los que 10 fueron de perjuicio personal grave (hospitalización con intervención quirúrgica), y 287 días fueron de perjuicio personal moderado. Junto con ello, la interesada denuncia la existencia de las siguientes secuelas: abducción de más de 90°, valorada en 2 puntos; anteversión (flexión anterior) más de 90°, valorada en 2 puntos; rotación interna, valorada en 2 puntos; material de osteosíntesis, valorada en 3 puntos; y perjuicio estético ligero, valorado en 2 puntos.

Acompañaba a la solicitud una fotografía del lugar de la caída, diversa documentación clínica y un informe médico pericial de valoración del daño corporal evacuado por el doctor Y el 12 de noviembre de 2018, de acuerdo con el cual solicitaba una indemnización de 23.386,09 €, suma de los siguientes parciales:

- 751,90 € por 10 días de perjuicio personal grave
- 14.961,31 € por 287 días de perjuicio personal moderado
- 6.386 € correspondientes a 9 puntos de secuelas físicas
- 1.268,88 € por 2 puntos de secuelas estéticas

SEGUNDO.- El 3 de diciembre de 2018 la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Secretaría General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras dirige un escrito a la interesada para que subsanara los defectos observados en su reclamación inicial consistentes en la omisión de determinados documentos: declaración suscrita por ella de no haber percibido indemnización de una compañía seguros u otra entidad;

indicación de si se había planteado por los mismos hechos otra reclamación civil, penal o administrativa y, en su caso, remitir copia compulsada; acreditación de la realidad y certeza del suceso mediante proposición de prueba, acta notarial testimoniada o atestado de las fuerzas de seguridad intervinientes; indicación de la vía concreta y el punto kilométrico exacto en el que tuvo lugar el accidente; número de teléfono de la interesada y correo electrónico, en su caso; y certificación de la entidad bancaria de la titularidad de la cuenta corriente a la que, en su caso, hacer efectivo el abono de la indemnización.

TERCERO.- El día 11 de febrero de 2019 tuvo entrada en el registro electrónico un escrito de la interesada aportando la documentación que se le había solicitado. Se advertía de que existía una reclamación por los mismos hechos ante el Ayuntamiento de Abanilla y se proponía la toma de declaración de cinco testigos.

CUARTO.- La instructora del procedimiento remitió el día 22 de febrero de 2019 copia de la reclamación presentada a la Dirección General de Carreteras para la evacuación de su informe. Igualmente, en esa fecha, solicitó la emisión del informe de la Inspección de los Servicios Sanitarios mediante escrito dirigido a la Subdirección General de Atención al Ciudadano e Inspección Sanitaria.

Al no recibir los informes solicitados, mediante escritos de 3 de noviembre de 2020 reiteró la petición a ambos centros directivos.

QUINTO.- La Dirección General de Carreteras remitió su informe el 4 de diciembre de 2020. En él reconoce la titularidad de la CARM de la carretera RM-410 y, respecto de las cuestiones que se le sometía a informe, se indica que no había constancia del accidente, aunque consultados los datos de emergencias, existía un parte por aviso de accidente en el tramo indicado. No se apreciaba la existencia de fuerza mayor considerando inadecuada la actuación del conductor del vehículo eléctrico porque en esa travesía existían diversos pasos de peatones sobreelevados perfectamente visibles lo que habría posibilitado la visión de la tapa de alcantarillado y así poder esquivarla. Y en cuanto al hueco existente se estimaba que el conductor debía haber adecuado la conducción de su vehículo al estado del firme o de la calzada de acuerdo con la normativa de aplicación, teniendo en cuenta, además, que el hueco se encontraba en la zona de aparcamiento, por la que no debería haber transitado. Consideraba el caso como accidental y fortuito negando la imputabilidad a la Administración regional puesto que la tapa de alcantarillado era competencia del Ayuntamiento.

SEXTO.- La Inspección de los Servicios Sanitarios remitió su informe el día 9 de diciembre de 2020. Su conclusión final era la siguiente: *“Las valoraciones médicas de las lesiones temporales, de las secuelas por daño anatómico-funcional y del perjuicio estético que se exponen en la reclamación y en el informe de valoración médica que se aporta con la misma (y que han sido remitidas por la Instrucción para que la Inspección de Servicios Sanitarios realice un análisis de idoneidad) se ajustan al baremo médico de la Ley 35/2015. Por tanto, dichas valoraciones médicas pueden considerarse idóneas, según se desprende de lo expuesto anteriormente y del análisis realizado en el apartado de juicio crítico de este informe técnico sanitario”.*

SÉPTIMO.- El 15 de diciembre de 2020 se recibió en la sede del órgano instructor el escrito de otorgamiento de la representación de la interesada a favor de un abogado.

OCTAVO.- La instructora de procedimiento acordó, el 18 de diciembre de 2020, la apertura del trámite de audiencia, remitiendo notificación por vía electrónica al representante de la interesada, siendo rehusada al no haber tenido acceso a la misma en el plazo de 10 días concedido al efecto.

NOVENO.- Mediante correo electrónico de 4 de febrero de 2021 se comunicó al representante de la interesada dicha circunstancia, lo que propició la presentación de un escrito de alegaciones, el 10 de febrero de 2021, en que solicitaba la práctica de la prueba testifical de cinco personas, ante lo cual, el 8 de marzo de 2021 se le requirió para que proporcionara los datos precisos para su citación.

En contestación a dicho requerimiento se recibió un escrito de 15 de marzo de 2021 en el que proporcionaba los datos relativos a cuatro de las personas propuestas, Siendo citadas todas ellas con escritos de 24 de marzo de 2021, comunicado mediante notificación electrónica al representante de la interesada ese mismo día.

DÉCIMO.- El día 27 de abril de 2021 se procedió a la toma de declaración a los dos testigos que comparecieron,

levantando las correspondientes actas firmadas por los intervinientes.

D.^a Z declaró que no presencié la caída, sino que vio a la interesada ya en el suelo. La encontró chillando en el suelo “[...] en un hueco con una tapadera de telefónica. Ella cayó en el hueco”. A la pregunta de si el hueco estaba al lado del paso de peatones respondió que “Sí está al lado del paso de peatones. Le coge algo del paso de peatones”. Respecto al tipo de alumbrado existente declaró que era “Muy flojo. No se ve el hueco”.

D. P declaró que sí vio la caída, que el hueco “[...] está en el paso de peatones a la terminación del paso de peatones”, que incluso tiene más de 10 cms. “La tapadera está a nivel y el aglomerado ...en unos sitios tiene más de 10 cms. y en otros más sobre el nivel del suelo”. Que las dos ruedas del lado derecho pasaron sobre el hueco y el vehículo volcó cayendo sobre el lado derecho. No había mucha visibilidad ni señalización de la existencia del hueco.

UNDÉCIMO.- El órgano instructor acordó la apertura de un nuevo trámite de audiencia notificándolo al representante de la interesada por vía electrónica el día 5 de mayo de 2021.

El día 19 de mayo de 2021 tuvo entrada en el registro un escrito de alegaciones en el que considerando plenamente demostrada la existencia de la caída y el modo en que ocurrió, al igual que las lesiones sufridas por la interesada y el tiempo de curación que precisó, reiteraba la petición de abono de una indemnización de 23.386,09 euros.

DUODÉCIMO.- Se halla unido al expediente un escrito del Jefe del Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras, de 8 de julio de 2021, dirigido al Ayuntamiento de Abanilla solicitando información del estado de tramitación del expediente de responsabilidad patrimonial incoado por la reclamación que ante él interpuso la interesada. El Ayuntamiento contestó con un escrito registrado en el Sistema de Interconexión de Registros (SIR) el día 13 siguiente.

DECIMOTERCERO.- El día 10 de enero de 2022 se elevó propuesta de desestimación de la reclamación al no constar acreditada la concurrencia de los requisitos legalmente exigidos, en concreto la relación de causalidad entre el hecho acaecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

DECIMOCUARTO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento se solicitó el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando copia del expediente y el 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 reclamación que en concepto de responsabilidad patrimonial se ha formulado ante la Administración regional, de conformidad con lo establecido en los artículos 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia y 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. En relación con la legitimación activa, se aprecia que la reclamación ha sido interpuesta por una persona interesada que es quien sufre los daños personales por los que solicita una indemnización.

La legitimación pasiva de la Comunidad Autónoma deriva de su condición de titular del servicio público de carreteras a cuyo funcionamiento se imputa el daño.

II. La acción de resarcimiento se ha interpuesto dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67 LPACAP si tenemos en cuenta que, aunque el accidente ocurrió el 14 de noviembre de 2017 y se presentó el 15 de noviembre de 2018, la determinación del alcance de las secuelas no se produjo hasta el 7 de septiembre 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.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

I. De acuerdo con lo previsto en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- Que exista un daño 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.
- Que no concurra fuerza mayor en la producción del daño.

En el presente supuesto se imputa el daño al defectuoso mantenimiento de la carretera RM 410, de la que es titular la Comunidad Autónoma según reconoce el informe de la Dirección General de Carreteras.

En relación con el servicio de mantenimiento de carreteras conviene recordar que corresponde a la Administración regional, en su condición de titular de la vía, mantenerla en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, de acuerdo con lo que se determinaba en el artículo 57 del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, vigente en el momento en el que se produjeron los hechos.

De igual modo, el artículo 26.1 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 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".

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).

II. En el presente caso, la Dirección General de Carreteras, además de no tener constancia del accidente, también ha señalado que no es un punto donde se hayan registrado otros accidentes. Ciertamente ha reconocido que existe el hueco en el paso de peatones sobreelevado, pero indica que se encuentra en la zona de aparcamiento por la que no debía transitar la interesada. En la única fotografía aportada al expediente se puede observar que la situación del bache coincide con la zona en la que la línea de la acera quiebra para abrir paso a un espacio destinado a aparcamiento, razón por la que es preciso invadir este espacio para que las ruedas del vehículo eléctrico que conducía la interesada se introdujeran en el bache, hueco generado para dejar libre la tapa de la alcantarilla cuando se ejecutó la obra de adecuación del paso de peatones sobreelevado. La Dirección General de Carreteras estima que fue la interesada con su conducta la causante de la caída por invadir esa zona, lo que constituye una infracción del deber de adecuar la conducción a sus condiciones físicas y psíquicas y al estado de la vía, deber establecido en el artículo 45 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.

De los testigos que han comparecido sólo uno declara haber presenciado la caída, afirmando que se produjo al

introducir las dos ruedas derechas del vehículo en el hueco, y reconoce que ese hueco se encuentra en la terminación del paso de peatones.

Al referirse a la "terminación" viene a desvelar el sentido de la marcha del vehículo, dato éste básico para hacerse una composición de cómo debió ocurrir el accidente, porque no es indiferente dada la situación del hueco. Si la caída se produjo sobre el lado derecho y fue una vez atravesado el paso de peatones, la interesada no intentaba acceder a la acera directamente, sino que lo hacía a través del espacio reservado a aparcamiento, implicando un comportamiento inadecuado que debe tenerse presente a la hora de determinar la causa última de la caída.

Es cierto que el bache existe y que afecta al paso de peatones, pero ello por sí solo no puede entenderse como factor desencadenante del accidente. Para que tal evento ocurriera fue necesario, imprescindible deberíamos decir, que el vehículo lo intentara superar accediendo a él desde la zona de aparcamiento.

Sobre la Administración pesa el deber de mantener en condiciones seguras y aptas para el servicio un elemento que está bajo su responsabilidad. Ahora bien, tal deber no puede entenderse de un modo tan exigente y exorbitante que cualquier defecto existente en la calzada haya de servir automáticamente para imputarle la responsabilidad por todo daño y perjuicio que los usuarios puedan sufrir, con independencia de la propia conducta del afectado o de terceros.

En el caso objeto de dictamen, a tenor de la fotografía incorporada al expediente, se observa que el paso de peatones donde se produjo el accidente es de varios metros de anchura, apreciándose el bache en el extremo izquierdo del mismo, en el sentido de la marcha del vehículo, en la parte de entrada a la zona de aparcamiento junto a la acera. Y, aunque las condiciones de luz no eran las ideales según los testigos, el hecho de que la interesada viviera en la misma calle en que se produjo el accidente permite presumir su conocimiento del lugar, de donde los hechos alegados sugieren una falta de la atención debida por parte de la ahora reclamante al no cruzar por la parte más amplia del paso de peatones, la que daba acceso a la acera, y hacerlo sobre la alcantarilla, lo que hizo que introdujera las ruedas del vehículo en el hueco y causó la fatal caída. Así, en este caso, ha intervenido pues una decisión inadecuada del perjudicado que impide apreciar como causa primera y principal del accidente el funcionamiento del servicio público.

Como señalara el Consejo de Estado con ocasión del dictamen número 435/2004, de 17 de junio *"Es cierto que toda infraestructura es mejorable, pero ello no puede conllevar la exigencia de riesgo cero como estándar o parámetro exigible a las instalaciones o edificios de los que sea propietaria la Administración, y ello aunque la responsabilidad de la misma sea objetiva, cuando menos si es responsabilidad propter rem"*.

Una situación como la descrita (defecto en el pavimento) fuerza naturalmente a los viandantes (especialmente a los que residen en tales zonas, que son los primeros conocedores de las mismas porque utilizan los accesos a diario) a una situación de especial alerta y cuidado, más allá de la natural obligación de soportar las consecuencias de la propia deambulación. Y ello resulta así porque la deambulación y el desplazamiento conllevan naturales riesgos de caídas que son -en primer lugar- imputables a las personas que los verifican.

En efecto, como destaca -entre otras- la Sentencia de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 2005, y recuerda la de 2 de marzo de 2006, el comportamiento humano, en la generalidad de los casos y necesariamente, *"implica soportar los pequeños riesgos que una eventual falta de cuidado y atención comporta en la deambulación por los lugares de paso"*. Así se ha manifestado también la Doctrina Legal del Consejo de Estado en otras ocasiones (dictámenes números 1.751/2005 y 2.689/2006).

Como consecuencia se obtiene que no puede estimarse concurrente la relación de causalidad necesaria para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en cuanto es desestimatoria de la reclamación al no concurrir los requisitos legalmente exigibles para reconocer la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

No obstante, V.E. resolverá.

