Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **113/2022**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 19 de mayo 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. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 22 de enero de 2022 (COMINTER 19620 2022 01 27-10 44), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D.ª Y, por daños sufridos debidos a accidente en vía pública (exp. 2022_024), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 12 de julio de 2019 tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Alcantarilla una reclamación suscrita por Dª. Y y un abogado, por los daños sufridos por la primera a consecuencia del accidente ocurrido el día 16 de julio de 2018, en la carretera RM-603, cuando circulaba con su bicicleta formando parte de un grupo de siete ciclistas. Debido a la existencia en el punto kilométrico 7.100 de la raíz de un pino colindante con la calzada, tropezó, causando su caída, originándole daños materiales y personales. Testigos presenciales del accidente fueron sus compañeros de grupo con los que circulaba en columna de a dos, orillándose todo lo posible al extremo de la vía, de conformidad con lo establecido en el artículo 36.2 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 mot or y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo (RGC). Tras la caída fue asistida por sus compañeros quienes viendo la gravedad de las lesiones llamaron a la Guardia civil y al Servicio de Emergencias “112” que envió una ambulancia en la que fue trasladada al Hospital General Universitario “Reina Sofía” de Murcia (HRS).

Consideraba que el accidente había tenido como causa la mala conservación del pavimento de la calzada al existir un abultamiento en el firme. Solicitaba el abono de una indemnización total de 15.266,79 €, de los que 14.345,14 lo eran por los daños personales sufridos a consecuencia de la incapacidad temporal de la interesada y las secuelas padecidas, 32,30 € se debían a los gastos en material de ortopedia y 889,35 € era el importe que había alcanzado la reparación de la bicicleta y su ropa estropeada. La cantidad a abonar en concepto de indemnización debería ser actualizada por aplicación del índice de garantía de competitividad más los intereses que procediera por la demora en el pago.

A la reclamación adjuntaba:

- Certificado de la Guardia civil de constatación de los hechos.
- Declaraciones firmadas por dos de los integrantes del grupo que presenciaron del accidente.
- Diversas fotografías del lugar y de la lesionada el día del accidente.
- Parte de asistencia en urgencias del HRS.
- Documentos justificativos de la baja laboral de 17 de julio de 2018 y de confirmación, hasta el 10 de

octubre de 2018.

- Resolución de reconocimiento de prestación de incapacidad temporal de 26 de julio de 2018.
- Informes médicos del tratamiento médico y de rehabilitación seguido en el grupo hospitalario “Hospital de la Vega”.
- Informe de solicitud de cirugía e inclusión en lista de espera en el HRS de 26 de septiembre de 2018.
- Informe de ingreso y cirugía de extirpación de la lesión el 13 de febrero de 2019.
- Partes médicos de baja de incapacidad laboral de la mutua desde 14 de febrero de 2019 con los de confirmación y alta de incapacidad laboral el 26 de marzo de 2019.
- Informe médico pericial de valoración de los daños corporales evacuado por el doctor Z de 28 de mayo de 2019.
- Diversas facturas de los gastos de ortopedia y de reparación de la bicicleta y ropa.

SEGUNDO.- El día 22 de julio de 2019, el Jefe de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Secretaría General de la Consejería dirigió un escrito a la Comandancia de la Guardia civil, Agrupación de tráfico de Murcia, solicitando la remisión de una copia auténtica de las diligencias instruidas como consecuencia del accidente.

TERCERO.- El día 23 de julio de 2019 se remitió un escrito al abogado que actuaba en representación de la interesada comunicando la recepción de la reclamación y el inicio de su tramitación, quedando en suspenso hasta que no se aportara la documentación que se le requería. Al tiempo se le informaba de que, como quiera que se reclamaba una indemnización por lesiones, se iba a remitir el expediente para su informe a la Inspección Médica del Servicio Murciano de Salud (SMS). El escrito fue notificado el 9 de agosto de 2019.

CUARTO.- Con escrito de 24 de julio de 2019 se solicitó la evacuación de su informe a la Subdirección General de Carreteras, e igualmente al Servicio de Conservación.

QUINTO.- El Capitán Jefe Accidental de la Agrupación de Tráfico, de la Guardia civil, Subsector de Murcia, contestó el requerimiento formulado con su escrito de 29 de julio de 2019 en el que confirmaba la existencia del accidente en el día y lugar señalados por la interesada, determinando como causa a juicio de la fuerza actuante el mal estado de la vía por abultamiento del firme del arcén, debido a la raíz de un pino colindante.

SEXTO.- La interesada presentó un escrito el 22 de agosto de 2019 en respuesta a la solicitud de documentación que le había sido cursada.

SÉPTIMO.- El día 9 de octubre de 2019 se evacuó el informe del Servicio de Conservación, completado con otro de 21 del mismo mes. En este último se reconocía la titularidad autonómica de la carretera en la que se produjo el accidente, del que no se tenía constancia hasta el envío del informe de la Guardia civil; admitía la posibilidad de existencia de elevaciones de la calzada por efecto de las raíces de los pinos colindantes, abultamientos que iban siendo eliminados cuando se tenía conocimiento de los mismos en función de los recursos de que se disponía; reconocía la inexistencia de una señalización especial; y, por último, entendía que no existía imputabilidad a la Administración puesto que se había seguido el mantenimiento programado anualmente.

OCTAVO.- El día 25 de marzo de 2021 se solicitó el informe de la Inspección Médica sobre la idoneidad de la valoración de los daños personales que figuraban en la reclamación. El informe fue remitido el 26 de abril siguiente. En él se muestra la disconformidad con la valoración pericial aportada que consideraba como perjuicio grave los 35 días que la interesada necesitó portar la férula de Stack, considerando como perjuicio moderado los dos periodos de incapacidad temporal, por lo que admitía los siguientes daños: *“129 días de perjuicio personal moderado que corresponden a los días que permaneció en situación de IT, de los que 88 corresponden al primer periodo y 41 al segundo periodo de IT.*

• Respecto a las secuelas correspondientes a un perjuicio estético, con las limitaciones que implica un análisis documental sin explorar al accidentado, se califica como ligero en su graduación intermedia.

• Secuelas correspondientes a limitación de la movilidad de la articulación interfalángica distal del 4° dedo”´.

NOVENO.- Por acuerdo de 29 de abril de 2021 se ordenó la apertura del trámite de audiencia, notificándolo al representante de la interesada el día 6 de mayo siguiente.

DÉCIMO.- El día 20 de mayo de 2021 tuvo entrada en el registro general del Ayuntamiento de Alcantarilla un escrito formulando alegaciones. Se discrepaba del informe del Servicio de Conservación en cuanto a la existencia de relación de causalidad entre el mal funcionamiento del servicio y los daños originados, así como del informe de la Inspección Médica respecto de la calificación del tipo de perjuicio sufrido durante los 129 días reclamados y los 3 puntos correspondientes a las secuelas por perjuicio estético, entendiendo que debían ser siete puntos, si se consideraba perjuicio moderado, o bien, seis puntos, si se entendía que el perjuicio era leve.

UNDÉCIMO.- El 15 de diciembre de 2021 se dirigió un escrito a la interesada solicitando la aclaración de determinadas dudas que se suscitaban en el informe emitido por el Servicio de Conservación, que fue puesta a disposición de la interesada para su notificación por medios electrónicos el día siguiente. En el oficio se daba un plazo de diez días para contestar.

Con el mismo contenido y plazo de respuesta se dictó un acuerdo el día 21 de diciembre de 2021 que fue puesto a disposición del abogado de la interesada para su notificación electrónica el día 22 del mismo mes y año.

No consta ni la lectura ni el rechazo en los plazos establecidos al efecto para tales notificaciones, ni tampoco contestación alguna por su parte.

DUODÉCIMO.- El instructor de procedimiento elevó propuesta de resolución el 17 de enero de 2022, en el sentido de estimar parcialmente la reclamación en la cuantía de 14.446,74 €, debiendo acordarse los actos de ejecución presupuestaria precisos para proponer el pago de la citada cantidad en la cuenta corriente bancaria que señalaba y con cargo a los créditos presupuestarios que también identificaba, todo ello porque entendía que constaba acreditada la concurrencia de requisitos exigidos por la legislación vigente.

En esa misma fecha se solicitó la expedición del documento contable correspondiente, siendo incorporado al expediente el documento ADOK con referencia número 000590/1001004221/000001, expedido a favor de la interesada, por un importe de 14.446,74 €.

DECIMOTERCERO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente, se solicitó el preceptivo Dictamen 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, 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 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y 81 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Comín de las Administraciones Públicas (LPACAP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de la acción y procedimiento.

I. La reclamante está legitimada para solicitar indemnización por los daños sufridos en su persona y bienes, según la documentación aportada.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación que se le dirige, por imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su competencia.

II. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

III. En lo que se refiere al procedimiento, se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido legal y reglamentariamente al respecto. No obstante, se aprecia que no ha quedado acreditada por los medios que son legalmente válidos

(artículo 5 LPACAP) la representación con la que ha actuado el abogado, si bien, esto no ha sido obstáculo para que el órgano instructor se haya dirigido a él en diversas ocasiones y admitido escritos que no contaban con la firma de la interesada sino únicamente con la de dicho letrado – es el caso del escrito de alegaciones presentado en el trámite de audiencia –. Es una conducta que no cuenta con el debido soporte legal si bien, a la altura del procedimiento en la que nos encontramos, entiende el Consejo Jurídico que no se constituye en obstáculo insalvable para la emisión de su Dictamen. En el mismo sentido ya nos pronunciamos en el caso objeto de nuestro Dictamen número 93/20 en el que decíamos que *"No obstante, el órgano instructo r del procedimiento no ha apreciado ese defecto de representación en este supuesto sino que la ha dado por válida, de modo que no cabe hacer ahora ninguna salvedad al respecto y, en todo caso, hay que entender que la Administración regional debe, en este momento procedimental, estar y pasar por esa situación (en idéntico sentido, nuestro Dictamen 3/2020), sin que el indicado defecto de representación sea óbice para la emisión de este Dictamen"*.

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

I. De acuerdo con lo previsto en los artículos 32 y siguientes LRJSP, 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.

- Ausencia de fuerza mayor.

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 aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en una aseguradora universal de tod os 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 prescribe el artículo 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 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Ci rculación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

Por tanto, 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 o su contratista, 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.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización.

Para poder apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración debe haberse producido un daño que, cumpliendo los requisitos antes dichos, lo convierten en lesión resarcible. Ahora bien, la causa de la lesión resarcible puede provenir tanto de una acción como de una omisión en el funcionamiento de los servicios públicos. En el supuesto que nos ocupa la reclamante sitúa la causa generadora de los daños en una omisión, por cuanto considera que los servicios de conservación y vigilancia dependientes de la Administración Regional no actuaron diligentemente al no haber eliminado de la vía el resalto que producían las raíces de un pino colindante, de forma que quedara garantizada en todo caso la seguridad en la circulación.

La existencia del obstáculo se entiende acreditada por el contenido del certificado expedido por el Jefe Accidental del Destacamento de Tráfico de la Guardia civil en el que expresamente se consigna como causa a juicio de la patrulla el *"Mal estado de la vía por abultamiento del firme en el arcén"*, más que por las fotografías adjuntadas a la reclamación en las que no se puede apreciar con nitidez tal elevación. Además, porque la existencia de este tipo de defectos no es negada, más bien al contrario, por el Servicio de Conservación de Carreteras en su informe, en el que admite que existen pero que son eliminados cuando tiene conocimiento de ello en cumpliendo de lo previsto en el programa anual de conservación.

De otro lado, la existencia de las lesiones personales sufridas por la interesada y los daños materiales y su cuantía, también han quedado acreditados en el expediente, bien mediante la documentación generada por la necesidad de asistencia médica, los primeros, como por las facturas de la reparación de la bicicleta y ropa dañadas, los segundos.

A la vista de lo dicho se considera acreditada la relación de causalidad entre un defectuoso funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras que debió eliminar el obstáculo contra el que chocó la interesada y los daños sufridos, lo que nos lleva a reconocer el derecho a que sea indemnizada.

QUINTA.- Sobre el quantum indemnizatorio.

En relación al mismo hay discrepancias entre el informe de valoración de daños presentado junto a la reclamación, que los eleva a 15.266,79 euros, el informe de la Inspección Médica que, aunque no los evalúa, expresa unos criterios no coincidentes con los seguidos por el facultativo que los evaluó a solicitud de parte, y la propuesta de resolución que considera procedente el abono de 14.446,74 euros. Entre la reclamación y la propuesta de resolución hay coincidencia en la valoración de las secuelas porque, según esta última, el informe de parte *"[…] si tuvo más información como la exploración física que el informe de la Administración".* Analizando por separado los distintos conceptos a valorar observamos que*:*

1º. Incapacidad temporal.

La Inspección Médica reconoce la existencia de las lesiones, pero manifiesta un juicio distinto respecto de la calificación que merecen. En concreto, la diferencia entre ella y el informe de valoración de parte la encontramos en la calificación de los días de incapacidad temporal sufridos por la interesada. Según su informe de valoración, los primeros 35 días deben ser calificados como perjuicio grave. Sin embargo, para la Inspección Médica, se trata de un perjuicio moderado, lo que le lleva a igualarlos con el resto de días en los que se mantuvo en esa situación. En el informe de la Inspección Médica encontramos la justificación de esa diferencia en la siguiente afirmación: *"La inspectora informante discrepa de la valoración pericial aportada, que considera como perjuicio grave los 35 días que precisó llevar la férula de Stack. La limitación que supone llevar una férula en el 4° dedo de la mano izquierda (aun desconociendo si es la mano dominante) es muy escasa. Pese a lo referido a la duración del segundo periodo de IT, se consideran los dos periodos de IT como días de perjuicio personal moderado"*. A dicho párrafo le precede otro revelador de la consideración que el análisis del proceso sugiere a la actuante. Nos referimos al siguiente *"El día 13 de febrero de 2019 se le extirpa, en un procedimiento ambulatorio bajo anestesia local, la lesión de la mejilla izquierda y se cierra mediante sutura por planos. Por este proceso permanece en situación de IT desde el 14 de febrero hasta el 26 de marzo, se desconoce si hubo alguna incidencia para una IT tan prolongada por una pequeña intervención"*.

El Consejo jurídico muestra su conformidad con las anteriores aseveraciones y por tanto estima que la valoración debe corresponder a 129 días de perjuicio personal moderado que, por aplicación de las cuantías vigentes en el momento del accidente, asciende a 6.831,84 (129*52,96 €).

2º. Secuelas.

A esa cantidad hay que sumar la correspondiente a cuatro puntos por secuelas según el informe de la Inspección Médica, que en esto también discrepa de la valoración presentada por la interesada. Según ella, le correspondería ser indemnizada por el valor de ocho puntos, uno por la limitación funcional de la articulación interfalángica distal del cuarto dedo, y siete por perjuicio estético moderado , o como mínimo, seis por perjuicio leve.

Coincidiendo en la valoración de las secuelas físicas, sin embargo, la Inspección discrepa de la referente al perjuicio estético. A él le asigna tres puntos con la siguiente digresión con la que mostramos nuestra conformidad: *"Las cicatrices están situadas en las rodillas, dedos (puntiformes) y en el hombro siendo la de mayor tamaño de 2 cm en la rodilla izquierda. Respecto a la facial se recoge que es de 1 cm, por lo que en principio estas cicatrices ocasionarían un perjuicio estético ligero, que según el baremo correspondería a una horquilla entre 1-6 puntos, calificándolas como a la mitad de la tabla"*.

El hecho de que la Inspección Médica no reconociera físicamente a la interesada no se presenta como algo determinante puesto que lo detallado de la información con la que contó para su valoración es suficientemente expresivo del carácter de las heridas. Como bien señala en su informe, las secuelas por perjuicio estético han de ser consideradas en función de cuatro criterios. De ellos dos tienen una naturaleza objetiva y otros dos implican valoraciones de carácter subjetivo. La información existente en el expediente permite hacer una evaluación de los dos primeros – el grado de visibilidad ordinaria del perjuicio y la atracción de la mirada de los demás - incluso sin el reconocimiento físico. En cuanto a la estimación de los otros dos – la reacción emotiva que provoque y la posibilidad de alteración en la relación interpersonal del perjudicado -, precisaría no sólo del reconocimiento físico sino de una exploración psicológica que no se aporta, lo q ue sitúa en un plano de igualdad las fuentes utilizadas por el valorador de parte y por la Inspección, debiendo prevalecer por su independencia y objetividad la de esta última. El baremo correspondiente a 2018 asigna 3.231,65 € a esos cuatro puntos.

3º. Otros gastos.

Por último, entendemos que son resarcibles los daños materiales en las cuantías reclamadas, así como los gastos por ortopedia a que tuvo que hacer frente, estando debidamente justificados.

Como consecuencia, la indemnización total a que tiene derecho la interesada asciende a 10.985,14 euros, resultado de la siguiente suma:

Por daños personales: 10.063,49 €

Por daños materiales: 889,35 €

Por gastos de ortopedia: 32,30 €

TOTAL..... 10.985,14 €.

Dicha cuantía habrá de ser objeto de actualización por aplicación de lo previsto en el artículo 34.3 LRJSP.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en cuanto es estimatoria parcialmente de la reclamación.

SEGUNDA.- No obstante, no se entiende adecuada la cantidad propuesta, a tenor de lo razonado en la Consideración Quinta, cantidad que deberá ser objeto de actualización en aplicación de lo establecido en el artículo 34.3 LRJSP. Como consecuencia deberá procederse a realizar las actuaciones contables que demanden

dicha operación.

No obstante, V.E. resolverá.