



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **123/2024**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de mayo de 2024, 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 1 de diciembre de 2023 (COMINTER número 291979), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de D.ª Y por daños accidente en carretera (exp. 2023_382), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Con fecha 26 de enero de 2022, un procurador, en nombre y representación de D.ª Y, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración viaria regional.

En ella expone que el día 28 de febrero de 2021 sufrió un accidente de circulación en la carretera RM-332, a la altura del kilómetro 7,400, de Cartagena a Tebar por Tallante y Puerto de Mazarrón, cuando conducía su motocicleta Kawasaki matrícula --, asegurada en la entidad --, debido a la gravilla existente en dicha carretera.

Señala que al lugar del accidente acudió la Guardia Civil, que instruyó un atestado.

Añade que como consecuencia del accidente la motocicleta sufrió daños materiales y ella sufrió lesiones.

Añade que los daños materiales y personales que reclama son consecuencia del mal funcionamiento de los servicios públicos, correspondiendo a la Administración viaria el mantenimiento y conservación de la carretera donde aconteció el accidente.

Acompaña a la reclamación el permiso de circulación de la motocicleta, la hoja de la ITV, el informe estadístico instruido por la Guardia Civil, poder para pleitos e informe clínico de alta de Urgencias del Hospital Universitario "Santa Lucía".

En el atestado de la Guardia Civil se indica lo siguiente:

"Accidente de fecha 18/02/2021, sobre las 19:00 horas//vehículo marca KAWASAKI. modelo er6, matrícula --, circula por la carretera RM332 a la altura del kilómetro 7,400, realizándolo sentido ascendente, cuando se produce vuelco por lado izquierdo sobre la calzada, al derrapar sobre la gravilla existente en el carril derecho// a la llegada al lugar, la conductora de la motocicleta ha sido evacuada al hospital. Vehículo continua viaje con otro conductor// seguro: --// causa: condiciones de la calzada, gravilla suelta en carril derecho de la glorieta".

La reclamante no cuantifica los daños.

SEGUNDO. - Con fecha 8 de febrero de 2022, la Consejería de Fomento e Infraestructuras solicita a la reclamante la subsanación de la solicitud.

Con fecha 18 de febrero de 2022, la reclamante aporta la documentación requerida, , entre la que se encuentra un informe de peritación realizado por la compañía aseguradora --, que realiza una valoración total de daños en cuantía de 548 euros.

TERCERO. - Solicitado informe de la Dirección General de Carreteras, se emite con fecha 10 de marzo de 2022 en los siguientes términos:

"1.- La carretera a la que se refiere el reclamante es competencia de esta Dirección General.

A) Se tiene aviso del CECOP a las 19,30 para realizar trabajos de limpieza en la calzada, acudiendo personal de la brigada para acometer la limpieza.

B) No se puede determinar la existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero.

C) No existe constancia de otros accidentes similares en el mismo lugar.

D) No existe relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

E) No se puede determinar la imputabilidad de la responsabilidad a esta Administración o a otras administraciones, contratistas o agentes.

F) No se ha realizado ninguna actuación en este tramo de carretera relacionada con el evento lesivo.

G) No se pueden valorar los daños causados.

H) No existen aspectos técnicos para determinar la producción del daño.

I) La señalización que está colocada en este punto es "velocidad máxima a 40Km/h" y la señal tipo P-4, de peligro con "circulación giratoria" por lo que pudo ser una actuación inadecuada de la afectada".

CUARTO. - Solicitado informe del Parque de Maquinaria, se emite con fecha 22 de abril de 2022 en los siguientes términos:

“·VALOR VENAL DEL VEHÍCULO EN LA FECHA DEL SINIESTRO:

En base a la Orden HAC/1275/2020, de 28 de diciembre, según cilindrada y en función de la antigüedad real de la motocicleta:

• Motocicleta: 650 cm³ - 4.95 CVf - Entre 1 y 2 años de antigüedad, se le calcula un Valor Venal de 500 €

·VALORACIÓN DE LOS DAÑOS DEL VEHÍCULO ATENDIENDO AL MODO DE PRODUCIRSE EL SINIESTRO:

Aporta Informe de Peritación a través de --, Nº 171.685/2021, de fecha 17-02-2022, por la cantidad (incluido IVA), de 546,00 €

Ateniéndose al modo en que se produce el siniestro, según declaraciones del conductor asegurado, los daños en el vehículo son compatibles

· AJUSTE CON LA REALIDAD DE LOS DAÑOS RECLAMADOS EN RELACIÓN A LA REPARACIÓN DEL VEHÍCULO QUE FIGURA EN LA FACTURA PRESENTADA POR EL RECLAMANTE:

No Aporta Factura de reparación del vehículo, por tanto NO PROCEDE aclarar esta cuestión.

· OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS:

Consultado el Expediente, y los documentos que se aportan, se considera procedente hacer los siguientes comentarios:

-Permiso de circulación: Correcto

-Permiso de Conducir del conductor involucrado: Correcto.

-Tarjeta de I.T.V. : Correcto

-Seguro obligatorio: Correcto

-Informe de Atestado: Informe Estadístico Nº 202130016000159 de la G.C. destacamento de Cartagena.

La cantidad reclamada supera el valor venal del vehículo siniestrado”.

QUINTO. - Solicitado informe de la Inspección Médica se emite con fecha 7 de junio de 2022, con las siguientes conclusiones:

“Se ha valorado el informe del Servicio de Urgencias del Hospital Universitario Santa Lucía, así como la documentación clínica obrante en el programa Ágora del SMS.

Como consecuencia del accidente sufrido por Dª Y con resultado de abrasión en rodilla izquierda, concluimos que:

Precisó 9 curas locales del 28/02/2021 al 11/03/2021, durante los que no fue valorada por su médico de familia ni solicitó la baja médica”.

SEXTO. - En fecha 6 de julio de 2022, se procede a la apertura del trámite de audiencia.

En fecha 20 de julio de 2022, la reclamante presenta escrito de alegaciones reiterando las realizadas en su escrito inicial y aportando, entre otros documentos ya aportados, fotografías sobre los desperfectos de la motocicleta y el estado del lugar donde se produjo el siniestro.

SÉPTIMO. - El 20 de noviembre de 2023 se dicta propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación formulada porque “no ha quedado demostrada la existencia de un funcionamiento anormal del Servicio Público de mantenimiento de las vías competencia de la Comunidad Autónoma sino un comportamiento inadecuado del perjudicado que no respetó las normas generales que rigen la circulación y en consecuencia, actuó en contra de la normativa de tráfico y seguridad vial y en contra de la actitud prudente que debe presidir la utilización de cualquier vía pública utilizando cualquier tipo de vehículo”.

OCTAVO. - Consta en el expediente que se ha interpuesto recurso contencioso-administrativo que está siendo tramitado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Cartagena como procedimiento abreviado nº 278/2023.

En la fecha y por el órgano indicado se ha solicitado el Dictamen preceptivo de este Consejo Jurídico, acompañando al efecto el expediente administrativo.

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 (LPAC), 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 resarcitoria y procedimiento seguido.

I. La reclamación se ha interpuesto por una persona interesada, que ha demostrado convenientemente, por medio de una copia del permiso de circulación del vehículo expedido a su nombre, que es la propietaria de la motocicleta que sufrió los desperfectos a los que se refiere. De igual modo, goza de legitimación activa para reclamar por los daños personales de carácter físico que pudo sufrir, como consecuencia del mencionado accidente.

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-332 de su titularidad, de acuerdo con lo que se ha acreditado en el procedimiento.

II. La solicitud de resarcimiento se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPACAP como se deduce del análisis de las actuaciones. Además, hay que entender que los daños físicos por los que se reclama se debieron curar muy pocos días después de que sucediese el percance referido.

Así pues, se debe recordar que el accidente produjo el 28 de febrero de 2021 y que la acción de resarcimiento se interpuso el 26 de enero del siguiente año 2022, dentro del plazo legalmente establecido al efecto y, por ello, de forma temporánea.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales que integran esta clase de procedimientos. No obstante, se advierte que se ha sobrepasado con exceso el plazo que se establece el artículo 91.3 LPAC para su resolución.

Se advierte también que, a pesar de haber sido requerido a la reclamante por la instructora del procedimiento, no realiza la valoración económica del daño.

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 (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 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.

Resulta claro que, en este último supuesto encajaría la reclamación que se dictamina, cuya razón de ser se fundamenta en un actuar omisivo de los servicios de conservación de la carretera en la que se produjo el accidente.

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 la 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.

Es doctrina reiterada y pacífica, tanto de este Consejo Jurídico, como de otros órganos consultivos autonómicos y del Consejo de Estado, que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Así, el Consejo de Estado ha señalado repetidamente (entre otros, en sus Dictámenes números 102/1993 y 1.294/1994), que la Administración es responsable de las consecuencias dañosas derivadas de la falta de seguridad en las vías atribuible a sus elementos o circunstancias, tales como desprendimientos de piedras, deformidad o baches importantes en la calzada o existencia prolongada de gravilla. Por lo que se refiere a este Consejo Jurídico, pueden citarse los Dictámenes números 159/2011, 185/2011 y 303/2012, en los que ha reconocido la responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

CUARTA. - Sobre el fondo del asunto.

De conformidad con lo que se ha expuesto, la interesada solicita que se le reconozca el derecho a percibir una indemnización (que no cuantifica) como consecuencia de los daños personales y patrimoniales que experimentó, por el accidente de tráfico que sufrió el 28 de febrero de 2021, debido a la existencia de grava sobre la calzada de la carretera (RM-322) por la que circulaba.

En este sentido, no cabe cuestionar la realidad de este suceso porque poco tiempo después de lo acontecido acudió una patrulla de la Guardia Civil de Cartagena, que levantó el oportuno atestado.

Así pues, se puede considerar debidamente demostrado que el siniestro se produjo en el lugar, el día y a la hora (19:00 h) indicados, sin que quepa entender que la interesada condujese a una velocidad excesiva o inadecuada tal y como se expone en el atestado de la Guardia Civil. También hay que tener por demostrado que la calzada de la carretera en la que se produjo el siniestro estaba sucia y que la existencia de restos de grava pudo provocar el deslizamiento incontrolado de la motocicleta que conducía la reclamante. Esta circunstancia supuso, en consecuencia, la causa directa e inmediata del accidente referido.

Dicho motivo, hay que insistir, cabe entenderlo probado al haber sido advertido por una instancia imparcial e independiente de la Administración regional como es una patrulla de la Guardia Civil, a cuyos integrantes cabe reconocer una especial preparación y competencia técnica para valorar e interpretar los indicios y rastros dejados en las carreteras con ocasión de accidentes ocurridos en ellas.

Por otro lado, se señala en el informe de la Dirección General de Carreteras (Antecedente tercero de este Dictamen) que en el punto en el que se produjo el accidente estaba colocada una señal de velocidad máxima a 40Km/h y señal tipo P-4 de peligro con circulación giratoria. De dicha señalización considera dicho informe que la causa del accidente pudo ser una “actuación inadecuada de la afectada”, todo ello sin prueba alguna (ni siquiera indiciaria) que respalde dicha conclusión, mientras que en el atestado de la Guardia Civil se indica que no existe ningún factor concurrente en la interesada en la producción del accidente, y que la causa de este fue exclusivamente el mal estado o condición de la vía, por la existencia de gravilla en el carril derecho.

Como ha sostenido este Consejo Jurídico en numerosos dictámenes, no es exigible a la Administración un funcionamiento del servicio de vigilancia de carreteras tan intenso que evite en todo caso que las vías públicas estén siempre libres y expeditas de obstáculos o derrames de sustancias deslizantes, o que los servicios competentes deban acudir con absoluta inmediatez a cualquier tramo de estas vías para corregir esas situaciones o señalizar la existencia de tales obstáculos o peligros para la circulación, por evidentes razones de limitación de medios y porque se desvirtuaría la naturaleza del instituto de la responsabilidad patrimonial, que no puede convertir a la Administración en una aseguradora universal de los riesgos inherentes a la utilización de los bienes públicos, que en ciertos casos sus usuarios tienen el deber jurídico de soportar, sin perjuicio de la responsabilidad de terceros, en su caso.

Sin embargo, en el presente supuesto, la Administración no ha desplegado, el más mínimo esfuerzo probatorio, para acreditar, en su caso, haber cumplido con los estándares medios prestacionales exigibles, aportando al procedimiento los partes de revisión y control de la vía en el día del accidente y anteriores, lo que le habría resultado realmente fácil.

En consecuencia, al no haber cumplido con dicha obligación, no constando el cumplimiento de los referidos estándares, ha de considerarse que ha habido un mal funcionamiento del servicio viario regional, lo cual motiva que se deba tener por acreditada la existencia de una relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de

dicho servicio público y los daños alegados por la interesada, cuya antijuridicidad también resulta evidente. Esta consideración debe suponer la estimación de la reclamación formulada.

QUINTA. - Acerca del *quantum indemnizatorio*.

I. Admitida la realidad y efectividad de la lesión, y establecida su relación causal con el funcionamiento del servicio público regional, procede analizar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 LRJSP, la valoración de los daños producidos, su cuantía y el modo de la indemnización.

Como ya hemos adelantado, la reclamante no realiza la valoración económica de los daños alegados. No obstante, aporta informe de valoración de los daños de la motocicleta realizado por su compañía aseguradora, por importe de 548 euros.

Sobre esta cuantía, el informe del Parque de Maquinaria indica que es superior al valor venal del vehículo (500 euros), conforme a la Orden HAC/1275/2020, de 28 de diciembre, por la que se aprueban los precios medios de venta aplicables en la gestión del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones e Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte, partiendo de una antigüedad entre 1 y 2 años.

En efecto, conforme a la citada orden, el valor de dicha motocicleta durante el primer año de su uso, en función de su cilindrada (650cc, según el permiso de circulación del vehículo), es 5.000 euros, pero dado que su antigüedad es superior a 12 años, el valor será el 10% de dicha cantidad (500 euros), por lo que la cantidad máxima a reconocer será la de 500 euros, al constar solo el informe de peritación, pero no la factura de reparación del vehículo.

En cuanto a los daños personales, se acredita, conforme al informe de la Inspección Médica y la documentación aportada por la reclamante, que precisó nueve curas locales, durante las que no fue valorada por su médico de cabecera ni solicitó la baja médica, por lo que se trata de un perjuicio personal básico, al que se le aplica la cantidad de 31,61 euros/día, lo que nos dará un total de 284,49 euros.

Conviene recordar que esta cantidad deberá actualizarse de conformidad con lo previsto en el artículo 34.3 LRJSP.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA. - Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por entender que concurren todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional y, de modo concreto, la relación de causalidad entre el funcionamiento anormal del servicio público de mantenimiento y conservación de carreteras y los daños alegados, cuya antijuridicidad se ha acreditado convenientemente.

SEGUNDA. - Respecto a la cuantía de la indemnización que debe satisfacerse a la interesada, debe estarse a lo que se expone en la Consideración quinta.

No obstante, V.E. resolverá.