



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 24 de noviembre de 2006, x. presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, en virtud de la cual solicita indemnización por los daños y perjuicios sufridos en un vehículo de su propiedad, el 31 de mayo de 2006 sobre las 16,45 horas, cuando, conducido por su esposa, circulaba por la Avenida de Blanca en Abarán, en una de cuyas curvas cayó una piedra en mitad de la carretera, no siendo posible esquivarla y colisionando con ella. Imputa los daños sufridos en los bajos del automóvil a la ausencia de una protección adecuada de la calzada, no siendo ésta la primera vez que se desprenden piedras de la montaña. La cantidad reclamada en concepto de indemnización queda indeterminada en el escrito inicial de solicitud, si bien se aporta copia de presupuesto de reparación del vehículo, por importe de 512,08 euros.

Asimismo se adjunta a la reclamación la siguiente documentación:

- a) Copia autenticada por Notario del permiso de circulación del vehículo, expedido a nombre del reclamante.
- b) Comparecencia de la conductora ante la Policía Local de Abarán, en la que manifiesta que *"el pasado miércoles día 31/5/06, sobre las 16,45 horas (...) al pasar por la Avda. de Blanca en una de las curvas que existen, y como consecuencia de la lluvia que estaba cayendo durante todo el día, cayó una piedra del monte en mitad de la carretera, no siendo posible esquivarla y colisionó con mi vehículo en la parte baja del mismo ocasionándome diversos daños..."*, acompañada de reportaje fotográfico de los bajos del vehículo, efectuado por la Policía.
- c) Informe del agente de la Policía Local que recogió las manifestaciones de la conductora, en el que indica que, si bien el día de los hechos no estaba de servicio, por lo que no pudo comprobar la veracidad de lo relatado, informa que *"ese día estuvo lloviendo fuertemente durante toda la jornada y hubo varios desprendimientos de tierras y piedras por varias zonas de la localidad, concretamente en la carretera comarcal MU-514 con dirección a la localidad de Blanca"*.
- d) Solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial dirigida al Ministerio de Fomento, formulada el 1 de agosto de 2006.
- e) Fotocopia del DNI de la conductora.

En el escrito de reclamación se designa representante a un Letrado y se proponen las siguientes pruebas: a) documental, para que se incorpore al procedimiento cualquier expediente administrativo relativo a obras de reparación en la calle donde tuvo lugar el accidente; b) pericial, consistente en que por perito competente se compruebe el estado de la Avda. de Blanca en el punto donde se produjeron los hechos; y c) testifical de la conductora.

SEGUNDO.- Por el órgano instructor se requiere al interesado para que subsane y mejore su solicitud, mediante la aportación de copia compulsada de diversos documentos, proposición de testigos y que precise más algunos extremos de su solicitud (daños por los que se reclama y ubicación exacta del lugar del accidente), requerimiento que es cumplimentado por el reclamante dentro del plazo concedido al efecto. Entre la documentación aportada consta una copia de la factura de reparación del vehículo, por importe coincidente con el del presupuesto

inicialmente unido a la reclamación.

TERCERO.- El 10 de enero de 2007, la instructora solicita a la Dirección General de Carreteras y al Parque de Maquinaria de ella dependiente, informe técnico acerca de diversas circunstancias relevantes para la resolución de la reclamación.

La solicitud es cumplimentada por la Dirección General de Carreteras el 18 de enero de 2007, mediante la remisión de informe de un ingeniero de caminos, Técnico Responsable, cuyo tenor literal es el siguiente:

"Efectivamente a finales de Mayo se produjeron lluvias intensas que afectaron a diversas carreteras, entre ellas la MU-514 Abarán- Blanca, produciéndose caídas de piedras de los taludes en desmante que ofrecen determinada inestabilidad de su superficie, como el caso que nos ocupa. Dado que no fue posible acudir por parte de la brigada de conservación para eliminar las piedras caídas en la calzada en el momento inicial, es cierto tal como acredita la reclamante, que el vehículo dañado impactara con las citadas piedras, por lo que procede estimar favorablemente los daños reclamados"

CUARTO.- Practicada la prueba testifical propuesta por el interesado, las testigos (la conductora, que es esposa del reclamante, y la hermana de éste) ratifican el relato de los hechos que consta en la reclamación.

QUINTO.- El informe del Parque de Maquinaria sobre la valoración de los daños alegados por el reclamante es emitido el 27 de abril. En él se considera correcta la cantidad abonada por la reparación del vehículo.

SEXTO.- Conferido trámite de audiencia al interesado, obtiene vista del expediente, retirando copia de los informes de la Dirección General de Carreteras y del Parque de Maquinaria. Asimismo, aporta sendos informes de la Policía Local de Abarán, ya unido en su día a la reclamación inicial, y del Concejal de Obras del Ayuntamiento, en el que se afirma que la cuadrilla de obras municipal *"viene efectuando la limpieza de los desprendimientos que se producen en las carreteras aledañas al casco urbano de Abarán, concretamente en los accesos al mismo, cuando se producen fuertes lluvias, al no ser efectuada dicha limpieza por parte del Organismo encargado del mantenimiento de las mismas"*.

SÉPTIMO.- El 26 de mayo de 2008, el órgano instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar que concurren en el supuesto los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remitió el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 26 de junio de 2008.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

Este 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 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Plazo, legitimación y procedimiento.

1. La reclamación ha sido interpuesta por quien goza de legitimación activa para ello, en tanto

que el reclamante sufre un perjuicio patrimonial (desperfectos en su vehículo) como consecuencia del percance, lo que le confiere la condición de interesado (artículos 31.1 y 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), y artículo 4.1 RRP), viniendo pues legitimado para reclamar la indemnización de aquellos daños.

En cuanto a la legitimación pasiva corresponde a la Administración regional, a través de la Consejería consultante, en virtud de su condición de titular de la vía a cuyas defectuosas condiciones de conservación se imputa el daño. La titularidad de la carretera es afirmada de manera expresa en la propuesta de resolución e, implícitamente, en el informe de la Dirección General de Carreteras.

2. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 4.2 RRP.

3. El procedimiento seguido respeta, en términos generales, lo dispuesto tanto en la LPAC como en el RRP, si bien no puede el Consejo Jurídico efectuar un juicio favorable de la actuación del órgano instructor que, al amparo del artículo 71.1 LPAC, requiere al interesado para que subsane la solicitud mediante la aportación de diversa documentación acreditativa de los presupuestos fácticos y circunstancias de la reclamación, con advertencia de tenerle por desistido de su pretensión.

Y es que, aunque la actuación instructora es esencialmente correcta, ya que el requerimiento de esos documentos tiene como función primordial la de aportar información sobre las circunstancias concurrentes en el supuesto, ha de puntualizarse que ninguno de los documentos requeridos es preceptivo, por lo que su omisión no puede equipararse a un defecto de la solicitud que impidiera continuar su tramitación. Antes bien, el fundamento legal del requerimiento de aportación de documentación habría de buscarse únicamente en el artículo 76 de la misma Ley que, como único efecto anudado a la desatención de aquél, prevé la pérdida del derecho al trámite y no el más drástico del desistimiento.

En este sentido, no es adecuado combinar requerimientos tan diferentes en su alcance y consecuencias, como los que efectúa el órgano instructor, sin diferenciar qué intimaciones se realizan al amparo del artículo 71.1 LPAC -en concepto de subsanación, cuya desatención determinaría el desistimiento de la pretensión indemnizatoria-, cuáles en virtud del 71.3 de la misma Ley -como mera mejora de los términos de la reclamación- y cuáles, en fin, en aplicación del artículo 76, cuya no cumplimentación, como se ha dicho, únicamente conlleva la pérdida del derecho al trámite.

Asimismo, la instrucción debería extremar el cuidado para no desconocer el derecho del reclamante a no presentar documentos que ya se encuentren en poder de la Administración actuante (art. 35, letra f, LPAC), lo que ocurre cuando se le exige que aporte de nuevo documentación ya adjuntada junto a la reclamación inicial, como es el permiso de circulación del vehículo, cuya copia fue diligenciada notarialmente.

TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. El nexo causal. El artículo 106.2 de la Constitución Española reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por cualquier lesión que sufran en sus bienes y derechos, cuando dicha lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. En similares términos se expresa el artículo 139 LPAC, configurando una responsabilidad patrimonial de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos debe ser en principio indemnizada.

No obstante, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el citado principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la

Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la responsabilidad objetiva de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en aseguradora universal de todos 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.

En suma, de acuerdo con lo establecido por los artículos 139 y 141 LPAC, son requisitos para que se reconozca la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, los siguientes:

- a) Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- b) Que el daño tenga su causa en el funcionamiento de los servicios públicos.
- c) Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

1. El evento dañoso.

En el supuesto sometido a consulta, cabe tener por cierto el accidente, pues así se desprende del testimonio de la conductora y su acompañante, resultando además verosímil en el contexto dibujado por los informes de la Policía Local y del ingeniero responsable de la conservación de la vía donde se produjo el siniestro, que manifiestan, respectivamente, que en el día del accidente se produjeron arrastres y desprendimientos de rocas en el municipio, algunos de los cuales afectaron a diversas carreteras, entre ellas la vía por la que transitaba el vehículo, la cual, además, no pudo ser limpiada en un momento inicial por la brigada de conservación de la Dirección General de Carreteras.

Oportuno es recordar que la jurisprudencia viene sosteniendo que *"en los supuestos de responsabilidad patrimonial no se puede esperar que el actor disponga de una abundante prueba de naturaleza personal, pues los hechos los presencia quien está, y normalmente las personas que se encuentran en el lugar de los hechos están vinculadas con la víctima por lazos de parentesco o amistad o, incluso, nadie presencia los hechos. Por eso, la valoración de la prueba debe comprenderse que sea lo suficientemente elástica como para poder situar los hechos dentro de un razonable margen de verosimilitud"* (STSJ de Murcia, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 27 de febrero de 2004).

2. El daño.

También ha de entenderse acreditado que del accidente se derivaron determinados perjuicios para el reclamante de orden material, tal y como acredita mediante la factura de reparación del vehículo de su propiedad, aportada con ocasión del trámite de subsanación y mejora de la solicitud (folio 44 del expediente).

3. La relación de causalidad.

No resulta tan manifiesto, sin embargo, el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño padecido, pues cuando se trata de accidentes de circulación cuya generación se pretende imputar al funcionamiento del servicio público viario, la relación de causalidad surgirá si concurre alguna de estas dos situaciones:

- a) Una inactividad por omisión de la Administración titular de la explotación del servicio en el cumplimiento de los 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 prescriben los artículos 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y 20 de la Ley 9/1990, de 27 de agosto, de Carreteras de la Región de Murcia (vigente en el

momento de los hechos, hoy, artículo 26.2 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia).

b) O bien una ineficiencia administrativa en la restauración de las condiciones de seguridad alteradas mediante la eliminación de la fuente de riesgo o, en su caso, mediante la instalación y conservación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro (artículo 57, Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, en adelante TALT).

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 primariamente ha de dirigirse a dilucidar si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad o competencia de la Administración, es decir, si la norma le 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 exigible 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.

En este sentido, la presencia de la piedra en la calzada al parecer fue debida a un desprendimiento de una zona contigua de la carretera, probablemente motivado por las lluvias que habían caído en la zona, según refieren la conductora y su acompañante y ratifican el Ingeniero responsable de la conservación de la vía y el agente de la Policía Local cuyo informe obra en el expediente. No concurriendo ninguna circunstancia especial, pues no se ha probado en el expediente que las condiciones climáticas fueran excepcionales o que el desprendimiento se debiera a cualquier otra causa que pudiera ser calificada como fuerza mayor, debe concluirse que tal desprendimiento ha de imputarse a la falta de previsión o diligencia de quien debía vigilar el mantenimiento y conservación de la carretera, a quien compete también el cuidado de la zona de dominio público contigua a ella, adoptando las medidas pertinentes para evitar desprendimientos, que constituyen hechos previsibles y susceptibles de ser evitados. Por tanto, ha de concluirse la existencia de relación de causalidad entre el daño sufrido y la actuación administrativa.

En términos similares se expresa la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, en sentencia número 917/04, de 8 de octubre, que recoge además la consolidada doctrina del Tribunal Supremo en supuestos similares al presente. Así, en sentencias de 4 de junio de 1994, 3 de junio de 1995 y 30 de septiembre de 1995, el Alto Tribunal mantiene la existencia de un evidente vínculo de causalidad entre la inactividad del servicio público de carreteras al omitir la realización de obras que evitasen la caída de las rocas sobre la calzada de la carretera y el resultado dañoso producido.

También se alinean con esta doctrina el Consejo de Estado (Dictámenes 66, 560 y 757/2000, entre otros) y la Audiencia Nacional en numerosos pronunciamientos, por todas, sentencias de 20 de mayo y 17 de marzo de 2005. Del mismo modo, el Consejo Jurídico, en supuestos similares al presente, ha considerado que existía nexo causal entre el funcionamiento por omisión de los servicios públicos de conservación de carreteras y los daños producidos (por todos, Dictamen 77/2006).

4. Existencia de responsabilidad.

Acreditado el daño; alcanzada la convicción acerca de la existencia de nexo causal entre aquél y la omisión del deber de mantenimiento y conservación que a la Administración regional incumbía sobre la carretera en la que se produce el accidente, en orden a mantenerla en las

adecuadas condiciones de transitabilidad; y resultando evidente la inexistencia de un deber jurídico para el interesado de soportar el daño, producido cuando su vehículo circula por una carretera de titularidad pública, en la confianza de que ésta cumple con las condiciones de uso y seguridad exigibles, no cabe sino declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración regional.

CUARTA.- Cuantía de la indemnización.

Declarada la responsabilidad patrimonial, solamente resta por determinar su alcance mediante la fijación de la cuantía indemnizatoria. Por la Administración no se ha discutido la cantidad reclamada, la cual además ha sido suficientemente acreditada por el reclamante mediante la aportación de la factura de reparación del vehículo, cuyo importe el Parque de Maquinaria ha considerado adecuado a los daños sufridos. Por ello, la indemnización deberá ser coincidente con la cantidad reclamada, convenientemente actualizada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 141 LPAC.

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

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Se informa favorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación al apreciar la concurrencia de los requisitos a los que la Ley anuda la generación de responsabilidad patrimonial.

SEGUNDA.- La cuantía de la indemnización habrá de computarse de conformidad con la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.