



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **59/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 16 de marzo de 2017, 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 17 de febrero de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por x y otra, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **43/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 18 de septiembre de 2014 se presentó un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigido a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, formulado por un alegado representante de x, en el que solicita que se reconozca a su representado una indemnización de 541,80 euros por los daños en el vehículo matrícula --, propiedad de aquél, ocasionados cuando el 27 de enero de 2014 x lo conducía por la carretera RM-1 (San Javier-Zeneta) y, sobre las 15:15 horas, a la altura del kilómetro 28, se encontró con un tronco de árbol en mitad de la calzada, colisionando con el mismo, produciéndose los daños referidos en el informe pericial y la factura que acompaña, por el referido importe. Añade que los hechos se acreditan en el adjunto informe de la Guardia Civil de Tráfico, dos de cuyos agentes se personaron el citado día en el lugar de los hechos.

Solicita la práctica de prueba testifical de la conductora del vehículo, los agentes actuantes y los autores del informe pericial y factura aportados.

SEGUNDO.- Mediante oficio de 29 de septiembre de 2014 el órgano competente de la citada Consejería acuerda la incoación del correspondiente procedimiento y requiere al compareciente para que subsane y mejore la solicitud, especialmente en cuanto a la acreditación de su representación.

TERCERO.- El 14 de abril de 2014 se presenta un escrito formulado por x, y en el que vienen a reiterar la anterior pretensión indemnizatoria, expresando que la indemnización se debe reconocer a la segunda, además de añadir que posteriormente se ratificaría en comparecencia personal la representación del inicial compareciente. Adjuntan diversa documentación, especialmente el permiso de circulación del vehículo, expedido a nombre de la citada señora.

CUARTO.- Solicitados los antecedentes del caso a la Guardia Civil de Tráfico, mediante oficio registrado el 8 de octubre de 2014 el Capitán del Sector/Subsector de Murcia adjunta un informe, de la misma fecha, en el que, en síntesis, se expresa que, consultados sus archivos, consta que el 27 de enero de 2014, a las 15:15 horas, dos agentes auxiliaron a la conductora en cuestión en el p.k. 28 de la autovía RM-1 (San Javier- Zeneta), por daños en el citado vehículo, consistentes en rotura de neumático y llanta delantera, tras colisionar el mismo *"con un tronco de madera"*, sin que se instruyera atestado, emitiendo en su día un informe al respecto a petición de la interesada.

QUINTO.- Solicitado informe a la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 10 de octubre de 2014, en el que, en síntesis, y tras reconocer la titularidad autonómica de la RM-1, expresa lo siguiente:

"A.- La realidad y certeza del evento lesivo solamente se conoce por el testimonio de la reclamante. Se aporta certificado de la Guardia Civil de Tráfico, en el que una patrulla auxilió por accidente "como consecuencia del atropello a un obstáculo en la calzada (tronco)". No se tiene constancia en este servicio de la existencia del tronco ni del accidente. No existe parte de emergencia ni de la brigada de conservación que tenga relación alguna con el accidente.

B.- No se conoce la existencia de fuerza mayor o de actuación inadecuada del perjudicado. Sin embargo, la existencia de un tronco en ese punto de la calzada solamente puede ser debida por haberse caído de la carga de algún transporte, por lo que presumiblemente existe una actuación inadecuada de algún tercero que transportara inadecuadamente una carga en la que se encontraba el tronco.

C.- No se tiene constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar.

D.- El caso es accidental y fortuito, no pudiéndose deducir una relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras, en tanto no se trata de un desperfecto de la vía y solamente de la existencia de un obstáculo en la carretera, que solamente pudo ser procedente de la carga de otro vehículo".

SEXTO. Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 7 de enero de 2015, en el que, en síntesis, no opone reparo a la valoración de los daños reclamados a la vista de la documentación aportada.

SÉPTIMO.- El 17 de marzo de 2015 se practicó prueba testifical en la persona de un representante del taller que emitió la factura de reparación del vehículo aportada en su día por los reclamantes, ratificándose en la misma.

OCTAVO.- Mediante oficio de 26 de marzo de 2015 se acuerda un trámite de audiencia y vista del expediente para los reclamantes, que presentan escrito de alegaciones el 20 de abril de 2015, en el que se limitan a reiterar la pretensión indemnizatoria inicial.

NOVENO.- Con fecha 2 de junio de 2015 se solicita a la Dirección General de Carreteras que se remitan los partes de vigilancia de la referida carretera de los días 26 a 28 de enero de 2014, siendo cumplimentado mediante oficio

de 18 de septiembre siguiente.

DÉCIMO.- Mediante oficio de 27 de octubre de 2015 se acuerda un nuevo trámite de audiencia y vista del expediente para el interesado, que el 16 de noviembre de 2015 presenta escrito reiterando lo expresado en el anterior.

UNDÉCIMO.- El 9 de diciembre de 2015, previa propuesta del instructor en el mismo sentido, el Consejero competente dicta Orden desestimatoria de la reclamación, en síntesis, por considerar que el compareciente inicial no ha acreditado tener representación otorgada por x, a la que se considera persona legitimada para reclamar en virtud de su acreditada titularidad del vehículo dañado.

DUODÉCIMO.- Notificada la citada Orden, fue recurrida en reposición por el compareciente inicial, adjuntando al recurso un escrito de apoderamiento "*apud acta*" otorgado el 15 de enero de 2016. En síntesis, en el recurso se alega que la citada Orden es contraria a Derecho porque, aun no habiendo subsanado en su día el defecto de representación del compareciente, el 14 de octubre de 2014 se presentó un escrito formulado por la citada x, junto a x, del que, en definitiva, se desprende que ratificaban la reclamación de que se trata.

DECIMOTERCERO.- Mediante Orden de 20 de enero de 2016 se estima dicho recurso y se anula la Orden recurrida.

DECIMOCUARTO.- El 9 de febrero de 2016 se formula una nueva propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, y partiendo de la consideración de que x es la única persona legitimada para deducir la pretensión resarcitoria, expresa que no existe la relación de causalidad adecuada para determinar la responsabilidad pretendida porque no existió una indebida omisión o deficiencia en las funciones públicas de vigilancia e inspección de carreteras regionales, ya que de los partes de vigilancia aportados por la Dirección General de Carreteras se desprende que el personal dependiente de la misma realizó diversas labores de mantenimiento de la RM-1 durante el mes de enero de 2014, y que el tronco de madera con el que colisionó la reclamante debió caer de un previo vehículo que circulara por la vía, sin mediar lapso de tiempo suficiente para que pudiese ser retirado de la vía por los servicios de mantenimiento de la misma.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

I. x está legitimada para deducir la pretensión resarcitoria por los daños materiales por los que solicita indemnización, en su condición de acreditada titular del vehículo dañado.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional, al ser de titularidad autonómica la autovía RM-1 donde se produjo el accidente, según se desprende de la documentación incorporada al procedimiento.

II. El ejercicio de la acción resulta temporáneo a tenor de lo dispuesto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), aplicable al presente procedimiento vista la fecha de su iniciación, considerando la fecha del accidente y de la presentación de la reclamación.

III. Respecto al procedimiento, se han seguido en lo esencial los trámites exigidos tanto por dicha LPAC como por el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP), aplicable asimismo al caso.

TERCERA.- Sobre la concurrencia de los requisitos que determinan la responsabilidad de la Administración. Inexistencia.

I. La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 139 y siguientes LPAC, la concurrencia de los siguientes presupuestos:

1) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

2) El daño ha de ser antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la Ley.

3) La existencia de una adecuada relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso.

5) Ausencia de fuerza mayor.

Por otro lado, 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 los reclamantes sitúan la causa generadora de los daños en una omisión, por cuanto consideran que los servicios de conservación y vigilancia dependientes de la Administración Regional no actuaron diligentemente al no haber retirado el obstáculo (tronco de madera) de la vía, de forma que quedara garantizada en todo caso la seguridad en la circulación.

Conviene aquí recordar la doctrina del Consejo de Estado en numerosos Dictámenes (por todos, el 3.569/2003), que expresa que si bien es cierto que existe el deber de la Administración de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada, también lo es que dicho deber no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, no siéndolo una vigilancia tan intensa que asegure que el tráfico de la calzada esté libre y expedito bajo cualquier circunstancia; de ahí la diversa gradación que se otorga a los deberes de mantenimiento y cuidado de la carretera. Así, en los casos de desprendimientos de piedras o caída de árboles u otros elementos adyacentes a la vía, o de existencia de baches u otras deficiencias en la calzada sin suficiente señalización, es decir, cuando la falta de seguridad se puede vincular con los elementos o circunstancias intrínsecas de la calzada, la Administración, en principio (sin perjuicio siempre de las circunstancias del caso concreto) ha de ser responsable de las consecuencias dañosas que se deriven de tales circunstancias. En cambio, se viene negando normalmente dicha imputación cuando medien o se interfieran elementos o circunstancias ajenas a la vía, como es la irrupción de animales en la calzada o de objetos caídos o arrojados por terceros (entre otros, Dictamen núm. 2.568/2000 del Consejo de Estado y 121/2005 de este Consejo Jurídico).

Para un supuesto similar al que nos ocupa, el Consejo de Estado, en su Dictamen nº 992/2005, afirmó lo siguiente:

"En el presente expediente, al igual que en otros casos análogos dictaminados por este Consejo, no se da el nexo de causalidad requerido para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración. Y ello por cuanto la causa directa del accidente fue la existencia de un objeto (un tablón de madera) en la calzada de la carretera, existencia fortuita, que implica la intervención de un tercero ajeno al servicio público, en concreto un vehículo sin identificar, del que debió caer el objeto causante del evento lesivo (...) no parece razonable exigir una vigilancia tan intensa que, sin mediar lapso de tiempo no instantáneo o inmediato, cuide de que el tráfico de la calzada sea libre y expedito. El deber de vigilancia no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, sin que comprenda, por tanto, el supuesto de caída de objetos de vehículos, que ocasionen perjuicios a los vehículos que sigan en el tráfico normal de la carretera".

II. Aplicado lo anterior al caso que nos ocupa, y partiendo, a la vista del informe de la Guardia Civil de Tráfico, de la realidad del accidente en la citada autovía regional y los daños producidos a causa del mismo, es esencial destacar que los agentes informantes aluden simplemente a la existencia de un "tronco de madera" en la calzada, lo que es netamente distinto, a los efectos resarcitorios aquí pretendidos, de un árbol adyacente, con sus ramas y demás elementos, que pudiera haber caído sobre la vía, lo que pudiera haber planteado una posible falta de conservación de un conocido elemento de riesgo para la circulación. Como señala el informe de la Dirección General de Carreteras, cabe razonablemente extraer de ello que se trataba de un elemento transportado por un vehículo y que cayó del mismo, presumiblemente por no adoptar el conductor las necesarias medidas de seguridad. Y el hecho de que se trate de un "tronco" denota asimismo que se trataba de un obstáculo de considerables dimensiones, que por ello no podía haber estado en la vía (una autovía regional, de considerable tráfico) sino poco tiempo antes de que transitara por ella la reclamante, pues de lo contrario se hubiera tenido noticia del mismo antes de su accidente y/o hubiera propiciado otros accidentes previos o retenciones en la circulación, aspectos que no consta que se produjeran, como se desprende del informe de la Dirección General de Carreteras.

El supuesto, análogo según se dijo al abordado en el ya citado Dictamen del Consejo de Estado nº 992/2005, también guarda similitudes con el abordado en nuestro reciente Dictamen nº 34/2017, de 13 de febrero, en el que expresamos:

"En efecto, el informe de la Sección de Conservación II de la Dirección General de Carreteras, elaborado unos seis meses después de producirse el evento lesivo (folio 41), destaca el desconocimiento de los hechos con anterioridad a la reclamación formulada, que no se tiene constancia de otros accidentes en el mismo lugar y que la conductora no explica en la reclamación por qué no advirtió el obstáculo, esquivándolo.

A este respecto, es cierto que no citan en su informe los recorridos realizados por el servicio de conservación en dicho tramo de carretera antes de la ocurrencia del accidente (a las 9,15 horas del día 4 de agosto de 2014), circunstancia, por cierto, que tampoco es preguntada por el órgano instructor al Centro directivo competente (folios 35 y 36), pero también se infiere del informe de la Sección de Conservación II que no se tiene constancia de otros accidentes en el mismo lugar, lo que evidenciaría que la pieza de metal desprendida de un vehículo sin identificar caída en la carretera pudo ser próxima al momento de producirse el evento lesivo. Es difícil sostener que tal pieza de metal desprendida de un vehículo sin identificar pudiera permanecer tiempo en la vía sin que produjera otro accidente previamente, no teniendo constancia la Dirección General de Carreteras, según expone. Lo anteriormente señalado vendría a apoyar que la caída del obstáculo pudo anteceder en poco tiempo al momento del siniestro, en cuyo caso sería de aplicación la doctrina antes expresada de los Órganos Consultivos sobre la imposibilidad de una actuación inmediata para la retirada de los obstáculos en la carretera.

De otra parte, habiéndose producido la colisión con la pieza de metal a las 9,15 horas de la mañana del 4 de agosto, disponiendo de luz solar, no explica la parte reclamante las circunstancias por las que no pudo esquivarla, teniendo en cuenta que los artículos 19.1 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, y 45 del propio Reglamento General de Circulación obligan a adecuar la conducción a las condiciones de la vía, de manera que pueda detenerlo ante cualquier obstáculo que pueda presentarse (hoy artículo 21.1 del Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, que deroga el Texto Articulado).

Las cuestiones expresadas no permiten dar por probado el nexo causal con el funcionamiento del servicio público, puesto que como viene declarando el Tribunal Supremo de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998), 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 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 de aseguramiento a todo riesgo no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

A mayor abundamiento, no puede aceptarse la responsabilidad de la Administración sobre la base de su genérico deber de mantener la calzada expedita y libre de cualquier obstáculo, pues ello implicaría exigir la permanente presencia de un vigilante en las vías públicas con el fin de evitarlo, exigencia que es inadmisibles en cuanto quedan

manifiestamente fuera del estándar de vigilancia aplicable en estos casos. Lo contrario, en fin, supondría configurar a la Administración pública viaria como una aseguradora universal de toda esta clase de riesgos, que son inherentes al uso de las vías públicas, circunstancia aquélla ajena a la conceptualización constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa (Dictamen de este Consejo Jurídico nº 312/15)".

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 por considerar que no existe la adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos de conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización, por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen. Por las razones allí expuestas, la resolución desestimatoria habrá de fundarse en el carácter inevitable del riesgo materializado, atendiendo al estándar de funcionamiento del servicio de vigilancia exigible en el caso, y no a la existencia de aisladas actuaciones de conservación de la autovía, como se fundamenta en la propuesta de resolución dictaminada.

No obstante, V.E. resolverá.

