Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **180/2025**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 15 de julio de 2025, 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 3 de febrero de 2025 (COMINTER 15840), sobre responsabilidad patrimonial instada por --, por daños en vehículo (exp. 2025_045), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 14 de marzo de 2023, un abogado, actuando en nombre y representación de la compañía aseguradora --, formula una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración viaria regional.

En ella, expone que el 17 de enero de 2023 la rama de un árbol que se encontraba en el arcén de la RM-714 cayó sobre el camión que circulaba correctamente, causándole daños. Por ello, solicita una indemnización de 3.931,88 €, IVA no incluido, que se corresponde con los daños sufridos en el vehículo citado.

Junto con la solicitud de resarcimiento aporta las copias de los siguientes documentos:

1.- De un informe de peritación de la reparación de los desperfectos sufridos en el camión *Volvo* 21, con matrícula, --, propiedad de la mercantil --. En este documento se fija el importe de la reparación en la cantidad ya citad y en él se anexan 44 fotografías acreditativas del estado en que quedó el vehículo tras el siniestro.

2.- De la factura emitida el 28 de febrero de 2023, a nombre de la empresa titular del camión, por un taller de Tobarra (Albacete), por importe de 3.931,88 €, IVA no incluido.

3.- De la póliza del seguro de daños constituido sobre el vehículo citado por las mercantiles señaladas.

4.- De una carta dirigida por varios responsables de la mercantil aseguradora al taller, en la que le informan de que ese mismo día se ha ordenado una transferencia a su favor por la cantidad ya citada de 3.931,88 €.

5.- De la copia de la escritura de apoderamiento especial conferido por la empresa citada en favor del abogado interviniente.

6.- Del informe estadístico *ARENA* elaborado el 22 de enero de 2023 por agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil (Destacamento de Caravaca de la Cruz). En este informe policial se confirma que el accidente se produjo el 17 de enero de 2023, a las 13:45 h, en el punto kilométrico 42,8 de la RM-714, de Jumilla a la localidad antes citada, en las proximidades de la localidad de Calasparra (coordenadas geográficas 38.2399169, -1.6974525). También se precisa que la RM-714 es una carretera convencional de calzada única.

En el apartado titulado *Descripción*, se expone que *"Ambos camiones circulan sentido Caravaca cayéndole de repente un árbol al camión marca Volvo matrícula -- (seguro con -- en vigor) produciéndole daños al mismo y a tres vehículos de los ocho que transporta siendo de los modelos Seat Ateca. Dicho árbol al impactar sale despedido produciendo daño al otro camión marca Mercedes Actros matrícula -- (seguro con -- en vigor) produciéndole daños en la luna delantera. //causas: meteorología adversa (caída de árbol en calzada)…"*.

SEGUNDO.- El 12 de abril de 2023 se requiere al representante de la mercantil interesada para que aporte las copias de diversos documentos entre los que se encuentran las del recibo acreditativo del pago de la prima del seguro, del permiso de circulación del vehículo y de su tarjeta de inspección técnica (ITV) y del carné de conducir del conductor.

TERCERO.- Con fecha 14 de abril de 2023 se solicita a la Dirección General de Carreteras que emita informe acerca de la reclamación formulada.

CUARTO.- El abogado actuante presenta el día 26 del citado mes de abril un escrito con el que acompaña las copias de los documentos solicitados por el órgano instructor.

QUINTO.- El instructor del procedimiento reitera al órgano directivo citado, el 28 de junio de 2023, la solicitud de información que le había dirigido.

SEXTO.- El mencionado 28 de junio de 2023 se solicita a la Jefatura del Parque de Maquinaria, dependiente de la Dirección General de Carreteras, que emita informe acerca del valor venal del vehículo en el momento en que se produjo el accidente y sobre la valoración de los daños por los que se reclama.

SÉPTIMO.- El 5 de julio de 2023 se recibe el informe elaborado, el día anterior, por el Jefe de Sección de Conservación II con el visto bueno del Jefe de Servicio de Conservación.

En este documento se reconoce que la Administración regional es titular de la carretera RM-714.

Se añade que no se tuvo en su momento constancia directa del accidente y que se aprecia la concurrencia de fuerza mayor, *"ya que del 16 al 19 de enero de 2023, se registraron varias incidencias debidas a fuertes rachas de viento, asociados a las borrascas Fien y Gerard, que provocaron caídas de árboles y ramas por la zona, circunstancias estas incontrolables por esta administración"*. Se destaca, asimismo, que *"No se tiene constancia de accidentes similares en la misma carretera, pero si en otras carreteras de la Región de Murcia"*.

OCTAVO.- El 18 de julio de 2023 se recibe el informe realizado con esa fecha por un Técnico de Gestión del Parque de Maquinaria, en el que se le atribuye al vehículo accidentado un valor venal de más de 30.000 € en el momento del siniestro. Además, se argumenta que los daños por los que se reclama son compatibles con el modo en que se sostiene que se produjo el siniestro y con las reparaciones efectuadas en el camión.

NOVENO.- Obra en el expediente un informe realizado el 6 de febrero de 2024 por la Agencia Estatal de Meteorología (AEMET) en el que se pone de manifiesto que se produjeron fuertes rachas de viento el 17 de enero de 2023 en el lugar de Calasparra determinado por las coordenadas geográficas siguientes: latitud: 38°14'03''N y longitud: 01°42'08''W.

Se precisa, además, que la velocidad de la racha máxima del viento fue de 66 km/h a las 12:40 h de aquel día. También se ofrece información referente a los días 16 y 18 y 19 de enero de 2023.

DÉCIMO.- Con fecha 27 de marzo de 2024 se concede audiencia a la mercantil interesada para que pueda formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime procedentes.

UNDÉCIMO.- El abogado de la compañía aseguradora reclamante presenta un escrito el 9 de abril siguiente en el que se ratifica en las alegaciones que formuló en sus escritos anteriores, de 14 de marzo y 27 de abril de 2023. Además, reitera su pretensión indemnizatoria.

DUODÉCIMO.- El 20 de diciembre de 2024 se recibe el decreto dictado con esa fecha por el Letrado de la Administración de Justicia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 2 de Murcia, en los trámites del procedimiento abreviado núm. 501/2024. En su virtud, se acuerda la admisión a trámite del recurso contencioso-administrativo interpuesto por dicha compañía aseguradora contra la desestimación, por silencio administrativo, de la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

DECIMOTERCERO.- Con fecha 14 de enero de 2025 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la

solicitud de indemnización por no haberse acreditado la existencia de una relación de causalidad adecuada entre el hecho acaecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público de conservación y mantenimiento de carreteras.

DECIMOCUARTO.- El 23 de enero de 2025 se recibe otro decreto dictado dos días antes por el Letrado de la Administración de Justicia en el órgano jurisdiccional citado y en el procedimiento ya citado. En esa resolución se solicita la remisión del expediente administrativo y que se efectúen los emplazamientos de los que aparezcan como interesados en el expediente administrativo.

Una vez incorporados el preceptivo índice de documentos y el extracto de secretaría, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en este Consejo Jurídico el 3 de febrero de 2025.

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 de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La solicitud de indemnización por los daños sufridos en el vehículo asegurado se ha presentado, por subrogación, por la citada compañía interesada, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro.

En este sentido, hay que entender que la comunicación que varios responsables de la mercantil dirigieron al taller en el que se efectuó la reparación del vehículo, por la que se le informaba de que se acababa de ordenar una transferencia a su favor por la cantidad ya citada de 3.931,88 €, constituye, si no la prueba perfecta y exigible del abono efectuado, por lo menos un indicio suficiente de ello.

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-714 que es de su titularidad, como se ha acreditado en el procedimiento.

II. La solicitud de indemnización se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPAC, como se deduce de la lectura del expediente administrativo. Así, se sabe que el accidente se produjo el 17 de enero de 2023 y que la acción de resarcimiento se interpuso el 14 de marzo de ese mismo año, dentro del plazo legalmente establecido al efecto y de forma temporánea, por tanto.

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, si bien se advierte que se ha sobrepasado el plazo de tramitación al que se refiere el artículo 91.3 LPAC.

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 es 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 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.

Por tanto, el titular de la vía es responsable del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y tiene la obligación 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.

Es doctrina reiterada y pacífica, tanto de este Consejo Jurídico como de otros órganos autonómicos y estatales

integrantes de las respectivas Administraciones consultivas, 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.

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.

Como se ha expuesto, la compañía aseguradora citada solicita que se le reconozca el derecho a percibir una indemnización de 3.931,88 € como consecuencia de los desperfectos que se produjeron en un camión que ella había asegurado y cuya reparación tuvo que abonar, como consecuencia de la caída de las ramas de un árbol que había en el arcén de la vía RM-714, que es una carretera convencional de calzada única.

La interesada no ha presentado ninguna prueba fotográfica que pueda servir para demostrar el desprendimiento de la rama y el lugar concreto, aledaño a la carretera, en el que pudiera estar situado el árbol -o los árboles o el grupo de ellos- del que pudiera entenderse que se había desprendido.

No obstante, la realidad del hecho lesivo, esto es, la caída de la rama, se ha demostrado por medio del informe estadístico *ARENA* que elaboraron los agentes de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil que se personaron en el lugar del siniestro poco después de que se hubiese producido, y que afectó al vehículo señalado y a un segundo camión, también asegurado por la compañía interesada. Además, por medio del informe de peritación y de las numerosas fotografías de los desperfectos que se anexaron a ese documento.

A su vez, la determinación en dicho informe policial de las coordenadas geográficas del punto en el que tuvo lugar el accidente permite advertir la existencia, en las proximidades de la vía y junto a ella, de varios grupos de árboles -aunque no el arcén, como se expone en la reclamación-, por lo que es razonable pensar que el desprendimiento se produjo de alguno de ellos.

Y también lo es que estaban situados en alguna de las zonas de protección de la carretera (art. 29 de la mencionada Ley 2/2008, de 21 de abril), y particularmente en la franja de terreno de 3 metros que se corresponde con la de dominio público, en las que deben ejecutarse, sin duda, labores de conservación y mantenimiento de la propia vía para asegurar la obligación que incumbe a la Administración viaria regional de mantener la vía libre de obstáculos a la circulación.

II. Por otro lado, la Administración viaria regional alega que entre los días 16 y 19 de enero de 2023 (el percance se produjo el día 17) se registraron varias incidencias en distintas carreteras de esa zona debidas a fuertes rachas de viento, asociadas con las borrascas Fien y Gerard, que provocaron caídas de árboles y de ramas. Y sostiene que el informe emitido por la AEMET sirve para acreditar la concurrencia de esa adversidad climática, a la que cabe atribuir la producción del daño, pero no a un funcionamiento anormal del servicio público de conservación y mantenimiento de las vías de titularidad pública. En este sentido, resulta posible entender que se estaría entonces en presencia de un supuesto de *fuerza mayor*, que serviría para exonerarla de toda responsabilidad.

Ya se ha adelantado que en el artículo 32.1 LRJSP se atribuye a la fuerza mayor la condición de circunstancia excluyente de la responsabilidad patrimonial administrativa. Ahora procede añadir que se trata de un concepto

jurídico que debe quedar ceñido, como reiteradamente ha repetido la jurisprudencia del Tribunal Supremo, a la causa extraña a la organización administrativa que está fuera del círculo de actuación obligado, que no hubiera podido preverse o que, aunque se hubiera podido prever, fuese inevitable. De otra parte, conviene resaltar que corresponde a la Administración la carga de acreditar la concurrencia de esa circunstancia justificativa de la exoneración de la responsabilidad administrativa.

En este caso, la existencia de rachas de viento fuertes no se puede considerar un hecho extraordinario ni, mucho menos, una fuerza mayor, pues la experiencia demuestra que se trata de un fenómeno normal de la naturaleza perfectamente habitual, frecuente y previsible. De hecho, en el artículo 2.1,e), subapartado 4º, del Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del seguro de riesgos extraordinarios, se define a los vientos extraordinarios como aquéllos que presenten rachas que superen los 120 km/h. Además, se especifica que entiende por racha el mayor valor de la velocidad del viento, sostenida durante un intervalo de tres segundos.

Señala el referido informe de la AEMET que la racha máxima del viento aquel 17 de enero de 2023 alcanzó una velocidad de 66 km/h a las 12:40 h. Aunque es cierto que la intensidad del viento debía seguir siendo fuerte en el momento en el que se produjo el accidente, es decir, hacia las 13:45 h, también lo es que la intensidad señalada no lo hacía extraordinario porque hubiese superado el umbral previsto en el citado Real Decreto 300/2004, de 20 de febrero. Así pues, no se puede entender que tuviese la virtualidad de producir la ruptura del nexo causal que se aprecia entre el daño acreditado y el funcionamiento del servicio regional de conservación y mantenimiento de carreteras.

De forma contraria, como la Administración no ha podido demostrar la concurrencia de fuerza mayor en este caso, procede declarar la existencia de una relación de causalidad adecuada entre el mal funcionamiento de dicho servicio público y el daño por el que se reclama, que la interesada no tenía la obligación jurídica de soportar. Por tanto, una vez constatada la concurrencia de todos los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, procede estimar la reclamación y declarar el derecho de la reclamante a que se le indemnice.

QUINTA.- Acerca del *quantum* indemnizatorio.

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 y la cuantía y el modo de la indemnización.

Se sabe que la interesada ha presentado la factura -emitida al nombre del propietario- del arreglo de los desperfectos que se produjeron en el camión, como consecuencia del accidente, por el importe que aquí se reclama, esto es, 3.931,88 €.

Ya se ha expuesto que los responsables del Parque de Maquinaria han considerado conforme la cantidad que la interesada solicita en el presente procedimiento porque se ajusta a la forma en la que se dice que se produjo el siniestro y a la entidad y naturaleza de las reparaciones que se llevaron a cabo. En consecuencia, esa debiera ser la cuantía con la que se le tendría que resarcir a la compañía aseguradora.

Pese a ello, ya se ha adelantado que la interesada ha aportado un documento, la mencionada carta de aviso de transferencia dirigida al taller, que sirve indiciariamente para reconocerle legitimación activa en este caso. Sin embargo, debido al carácter estimatorio de este Dictamen, resulta necesario que el órgano instructor, antes de que proceda al abono de la cantidad reconocida, solicite a la aseguradora que aporte los documentos que resulten necesarios para demostrar la realidad y efectividad del pago efectuado al taller.

Por último, hay que tener en consideración que el importe de la indemnización que se ha dejado apuntado debe ser actualizado de acuerdo con lo que se establece 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 concurrir los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de la Administración regional, concretamente la existencia de una relación de causalidad adecuada entre la falta de funcionamiento del servicio público de mantenimiento y conservación de carreteras y el daño patrimonial alegado, cuyo carácter antijurídico se ha acreditado convenientemente.

SEGUNDA.- Por lo que se refiere a la valoración del daño ocasionado, debe estarse a lo que se indica en la Consideración Quinta.

No obstante, V.E. resolverá.