



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 6 de febrero de 2003 se presenta en el Registro de la Consejería de Obras públicas, Vivienda y Transportes una reclamación por parte de D. J. T. O., por la que solicita indemnización como consecuencia de los daños sufridos el 17 de noviembre de 2002 en su vehículo Opel Combo, con matrícula X, cuando circulaba por la carretera C-3223, dirección Yecla-Almansa. Manifiesta que, en tal día, a las 14:45 horas, de repente salieron tres perros vagabundos de raza galgo que se cruzaron en la carretera, siéndole imposible esquivarlos, de manera que inevitablemente los atropelló, resaltando el hecho de que se trataba de perros vagabundos, puesto que los mismos carecían de dueño y además se comprobó que no llevaban el correspondiente "microchip" obligatorio. Sigue diciendo que debido al siniestro el vehículo sufrió diversos daños, tal y como consta en la factura emitida por el taller que reparó el vehículo y en el atestado instruido por la Guardia civil del Puesto de Yecla, donde se personó a las 17:30 del mismo día para denunciar los hechos, ascendiendo dichos daños a la cantidad de 858,89 euros. Adjunta al escrito copia de las facturas de reparación y del atestado de comparecencia ante el citado puesto de la Guardia Civil.

SEGUNDO.- Con fecha de 26 de febrero de 2003 se acordó un trámite de subsanación y mejora de la reclamación por el órgano instructor, para requerir al reclamante la aportación de diversa documentación sobre el vehículo, su aseguramiento y la percepción de indemnización por tales hechos. Los documentos requeridos fueron aportados por el reclamante con fecha 9 de abril de 2003, a los que añadió unas fotografías (tomadas, según parece, en el lugar del accidente) de la carretera en cuestión.

TERCERO.- Con fecha 14 de abril de 2003 se solicita informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras.

CUARTO.- Con fecha de 16 de abril de 2004 se solicita del reclamante que acredite la representación que pretende ostentar, pues del permiso de circulación aportado se desprende que el vehículo no le pertenece.

QUINTO.- El 7 de mayo de 2003 se emite informe por la Dirección General de Carreteras en el que manifiesta lo siguiente:

- 1) En esta Jefatura de Sección no se ha tenido conocimiento del accidente indicado en el asunto hasta este momento.
- 2) Entendiendo por fuerza mayor acontecimiento extraordinario, imprevisible y cuando fuere previsible, irresistible, así se ha de entender lo sucedido en este caso, debido a que esta carretera se encuentra clasificada o definida dentro del grupo de carreteras convencionales de acuerdo con la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, es decir, no reúne las características propias de autopista, autovía y vía rápida y, por tanto, no tiene los accesos a las propiedades colindantes limitados y se cruza con otras vías de comunicación al mismo nivel, hecho que impide controlar el paso de algún animal en un momento dado.
- 3) Según el dictamen número 322/93 del Consejo de Obras Públicas y Urbanismo recogido en su memoria de 1994, la existencia de vallado no comporta necesariamente una relación de causalidad entre los servicios públicos y los daños producidos al colisionar con animales

sueltos en las autovías, pues éstos pueden acceder a la calzada a través de los enlaces, mediante otros vehículos en circulación, o pasando el vallado por el acto de un tercero o por sus propias cualidades naturales; en nuestro caso, por tratarse de carretera convencional no tenemos ni la obligación de vallar.

4) La Administración no garantiza la indemnidad e impermeabilidad de las calzadas incluso en aquellas que están cerradas, esto es, las autopistas y las autovías.

5) De acuerdo con la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial no se debe vallar; además, sería imposible hacerlo por sus propias características de uso. Tampoco resulta necesario señal alguna de paso de animales domésticos (P-23) o de paso de animales en libertad (P-24).

6) No se acompaña atestado de la pareja de la Guardia Civil a que se hace referencia por acudir al lugar de los hechos; sólo se aporta la comparecencia en el Cuartel de la Guardia Civil en donde el reclamante expone su versión sobre los hechos.

7) No aporta fotos que confirmen los daños del accidente.

SEXTO.- Con fecha 4 de mayo de 2004 el reclamante acredita la representación que le confiere su mujer, titular del vehículo.

SÉPTIMO.- Con fecha 7 de junio de 2004 se solicita a la Comandancia de la Guardia Civil el envío de las diligencias instruidas como consecuencia del accidente objeto de la reclamación, que son remitidas mediante oficio de 30 de junio de 2004. En ellas, además del atestado por comparecencia reseñado anteriormente, consta un acta de inspección ocular extendida a las 16 horas del día del accidente, en la que los agentes actuantes indican los desperfectos del vehículo en cuestión; también se remite otra diligencia en la que se expresa que los agentes se personaron al día siguiente en el lugar de los hechos, procediendo a la retirada de los cadáveres de los perros, y que se han realizado gestiones infructuosas para identificar a su propietario.

OCTAVO.- Con fecha 18 de marzo de 2005 se solicita informe del Parque de Maquinaria, a efectos de que determine el valor venal del vehículo en la fecha del accidente y la valoración de los daños reclamados, informe que es emitido el 5 de abril de 2006, en el que se indica que el valor venal del vehículo en el momento del accidente era de 2.854 euros, y los daños que se reclaman, ocasionados por la colisión con los animales, pueden corresponder perfectamente a los que se deducen de la factura aportada. Su valor, que asciende a 859,89 euros, es conforme con el coste de los mismos en la fecha del accidente.

NOVENO.- El 22 junio de 2006 se otorga el preceptivo trámite de audiencia, presentando alegaciones el reclamante en las que reitera lo expresado en su escrito inicial sobre la concurrencia de los requisitos necesarios para determinar la responsabilidad de la Administración regional.

DÉCIMO.- El 4 de octubre de 2006 se formula propuesta desestimatoria de la reclamación, por no resultar acreditada la alegada causa del accidente y, en cualquier caso, porque no sería imputable a la Administración, de acuerdo con el informe emitido por la Dirección General de Carreteras.

UNDÉCIMO.- El 6 de octubre de 2006 el Secretario General de la Consejería de referencia, por delegación del Consejero, solicita la emisión del preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando al expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A los anteriores Antecedentes de Hecho le son aplicables 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, concurriendo con ello el supuesto previsto en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, al tener conferida la representación de su cónyuge, titular del vehículo por cuyos daños solicita el correspondiente resarcimiento. Daños que imputa a la Administración regional por su deficiente actuación en materia de conservación y vigilancia de una vía pública de su titularidad, por lo que dicha Administración está legitimada pasivamente para resolver dicha reclamación.

II. La reclamación ha de considerarse formulada dentro del plazo de un año establecido 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).

III. Las actuaciones obrantes en el expediente remitido permiten afirmar que se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido en la LPAC y su normativa de desarrollo.

TERCERA.- Relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público regional de vigilancia de carreteras y los daños por los que se reclama.

I. De los artículos 139.1 y 141.1 LPAC se desprende que la Administración debe responder por los daños y perjuicios causados a los particulares con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos, siempre que se trate de daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (en cuyo caso se habla de "*lesión*", en sentido estricto) y que, por ello, son indemnizables.

A pesar de que el tenor literal del citado artículo 139.1 se refiere 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 actuase positivamente para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

A partir de este planteamiento, el reclamante imputa a la Administración el origen de los daños sufridos, en cuanto a aquélla corresponde el deber de conservación y vigilancia de la carretera; por ello, estima que no tiene el deber jurídico de soportar los daños causados por el accidente. Antes de entrar en el análisis del caso que nos ocupa, es necesario recordar algunas consideraciones generales que este Consejo Jurídico viene realizando en relación con los deberes de conservación y señalización de las vías públicas regionales.

Así, lo que se exige al servicio público de mantenimiento y conservación de carreteras es que realice las actuaciones de conservación y señalización que sean consideradas como necesarias dentro de un determinado estándar o nivel de prestación del servicio público, sin que la mera titularidad pública de la vía implique que todo accidente acaecido en ella sea de su responsabilidad. En reiterados Dictámenes, siguiendo la doctrina del Consejo de Estado y del Tribunal Supremo, hemos sostenido que las obligaciones públicas en esta materia no pueden ser tan rigurosas que impliquen su deber de eliminar de modo inmediato cualquier obstáculo que aparezca en la calzada. Así, y de modo paradigmático, Consejo de Estado y Tribunal Supremo niegan la relación de causalidad cuando el accidente se produce por una mancha de aceite fresca que se ha derramado en la calzada, pues la rapidez e inmediatez del siniestro justifican que la Administración no esté obligada a prevenir o evitar tales eventos. Quiere decirse, pues, que cuando se trata de casos como el que nos ocupa, las concretas circunstancias del supuesto influyen determinadamente para decidir si existía o no obligación de que el servicio público actuara y, en su caso, señalizara o eliminara la situación de que se

trata.

Tales consideraciones en modo alguno suponen que se configure en todo caso la institución de la responsabilidad patrimonial administrativa como de índole culpabilística, pues la aplicación del criterio del estándar en la prestación de servicios públicos implica que, cuando no sea exigible el funcionamiento del servicio público, resultará, vista la cuestión desde el punto de vista de la relación de causalidad, que la actividad o inactividad administrativa no ha sido un factor eficiente en la producción del daño, en cuanto no podrá considerarse que haya existido una omisión pública generadora del mismo. Y, visto desde la perspectiva del deber jurídico del ciudadano de soportar el daño (artículo 141.1 LPAC), ha de decirse que cuando no hay una omisión indebida de la Administración, el ciudadano tiene el deber jurídico de soportarlo, en cuanto supone una materialización del riesgo inherente a la utilización de las vías públicas (siempre, claro está, que no exista un tercero responsable).

II. 1. Aplicadas las precedentes consideraciones al caso que nos ocupa, hay que señalar, por un lado, que, frente a lo que señala la propuesta de resolución en el segundo párrafo de su fundamento jurídico tercero, apartado 4, en el sentido de que no se puede considerar acreditado que la causa del accidente fuera la colisión del vehículo con varios perros que irrumpieron en la calzada, tal hecho debe considerarse probado indiciariamente, a la vista de las circunstancias del caso. Así, el que al día siguiente al del accidente los agentes se personaran en el lugar de los hechos indicado por el reclamante y recogieran los cadáveres de los perros en cuestión, y que el Parque de Maquinaria informase que los daños reclamados son acordes con un impacto como el denunciado, permiten llegar a esta convicción.

Lo anterior obliga a modificar el indicado párrafo de la propuesta de resolución, en el sentido expresado.

2. Sin embargo, en lo que se refiere a la imputabilidad del accidente a la Administración pública regional, hay que coincidir con la propuesta de resolución en que el accidente y sus daños no pueden ser achacados al funcionamiento de sus servicios públicos.

Conforme con lo informado por la Dirección General de Carreteras, no existía obligación alguna de vallar los márgenes de la calzada, por tratarse de una carretera convencional, y tampoco concurrían las circunstancias exigibles para instalar señales de advertencia de presencia de animales que pudieran cruzar la calzada (no consta que se tratara de un paraje propicio para ello, por existir, por ejemplo, una reserva de especies o, simplemente, por ser frecuente en la zona este tipo de hechos).

A lo anterior se une el hecho de que el propio reclamante afirma que los perros irrumpieron "de repente" en la calzada, es decir, que se trató de un evento sorpresivo, sin que hubiera una presencia más o menos permanente de dichos animales en la vía que los hiciera deambular por la misma sin control durante un período lo suficientemente largo como para que hubiera sido exigible una intervención de los servicios de vigilancia de la carretera.

En nuestro Dictamen 40/2005, expresamos que *"conviene aquí señalar, como hace el Consejo de Estado en numerosos Dictámenes (por todos, el 3.569/2003), que 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, no obliga, sin embargo, en supuestos como el que es objeto de Dictamen, en el que el nexo causal entre el daño alegado y la actuación administrativa acusa una interferencia concretada en la irrupción en la calzada de un animal. La presencia incontrolada de animales en la calzada -dice el alto Órgano Consultivo- no puede reputarse como una anomalía en la prestación del servicio público viario, sino como un factor ajeno a las exigencias de seguridad viaria, que enerva la relación de causalidad exigible a los efectos del reconocimiento de la eventual responsabilidad administrativa, ya que su acceso a la vía puede resultar inevitable, atendiendo a las diferentes*

formas en que pueden irrumpir en la calzada".

En consecuencia, al no poder imputarse el accidente ni sus daños al funcionamiento de los servicios públicos regionales, falta el imprescindible nexo de causalidad exigido por el artículo 139 y siguientes LPAC para poder declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración. En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- No existe relación de causalidad entre los daños por los que se reclama y el funcionamiento de los servicios públicos regionales, por las razones expresadas en la Consideración Tercera de este Dictamen.

SEGUNDA.- Por lo anterior, la propuesta objeto de Dictamen se informa favorablemente, si bien deberá modificarse lo expresado en el párrafo segundo de su fundamento jurídico tercero, apartado 4, en los términos indicados en la Consideración Tercera II, 1 de este Dictamen. No obstante, V.E. resolverá.

