



ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 4 de octubre de 2005 se presenta en el Registro de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes una reclamación por parte de D. J. F. V. B., en la que solicita indemnización como consecuencia de los daños sufridos el 30 de septiembre de 2005 en su vehículo matrícula X, al cruzarse un zorro en su trayectoria cuando circulaba por la Autovía del Noroeste, p.k. 6,5. Acompaña a su instancia fotocopia del atestado levantado por la Guardia Civil de Tráfico y varias fotografías del animal muerto en la autovía y del vehículo dañado.

SEGUNDO.- Con fecha de 4 de noviembre de 2005, el reclamante presenta fotocopia de la factura de reparación, a nombre de D. F. V. F., por importe de 1.603,64 euros, certificado bancario con su número de cuenta, copia del permiso de circulación, en el que figuran como propietario el citado señor "y otro", y una fotocopia del DNI de éste.

TERCERO.- Con fecha 9 de febrero de 2006 se solicita informe de la Dirección General de Carreteras, así como la remisión de las Diligencias practicadas por la Guardia Civil, y su informe sobre los hechos. Asimismo, se requiere del reclamante la mejora de su reclamación, e informe del Parque de Maquinaria sobre la valoración del vehículo y los daños producidos en el mismo.

CUARTO.- Con fecha de 23 de febrero de 2006 el reclamante presenta documentación de mejora de la reclamación.

QUINTO.- Con fecha 27 de febrero de 2006 se reciben las Diligencias practicadas por la Guardia Civil, en las que se hace constar que el accidente se ha producido como consecuencia de la irrupción en la vía de un "perro" (f. 52 exp.).

SEXTO.- El 20 de febrero de 2006 la empresa concesionaria de la gestión de la autovía emite informe en el que expresa lo siguiente:

"A las 1 horas 49 minutos del día 1 de octubre se recibe en sala de control aviso de la Guardia Civil de Tráfico comunicando el atropello de un animal aproximadamente en el p.k. 6 de la autovía. Trasladado el aviso al operario que efectúa la vigilancia nocturna, éste se persona a las 2 horas 7 minutos comprobando la existencia de un zorro muerto en la calzada, sin encontrarse en dicho lugar vehículo alguno. Siguiendo el procedimiento habitual se limpió la zona, enterrando posteriormente al animal. (...) De la descripción que aporta el reclamante en el escrito presentado no se deduce actuación negligente del mismo o terceros, por lo que parece debe ser considerado como un hecho totalmente fortuito. (...) En carreteras de estas características (autovías) se hace prácticamente imposible controlar la existencia de animales en la calzada, ya que éstos pueden irrumpir en la misma introduciéndose por cualquiera de los accesos, abiertos, por los que entran y salen los vehículos. De hecho, en el punto del atropello existe un acceso próximo: p.k. 5.1: salida 4. Planta Residuos Urbanos. Al estar situada en las inmediaciones la citada planta de basuras, la misma supone un foco de atracción para éste y otros tipos de animales, que en un momento dado pueden invadir la zona de circulación de vehículos ocasionando incidentes como el que se describe. Si bien deben considerarse como hechos puntuales, a lo largo de los 62 kms de la autovía se han producido otras colisiones con animales, fundamentalmente domésticos, coincidiendo principalmente con los puntos de

entrada y salida de los vehículos a la misma, siendo éste un hecho común a este tipo de vías, como se ha mencionado anteriormente. (...) El estado del vallado de la autovía es objeto de una revisión periódica por parte del personal de vigilancia de esta concesionaria. En este tipo de atropellos, y como norma general, el personal que atiende o detecta el incidente procede a efectuar una revisión exhaustiva del vallado en la zona en la que se ha producido el atropello. En el caso que nos ocupa, no hay constancia de que se detectaran desperfectos en la zona en cuestión durante la inspección efectuada. De la existencia de vallado lateral no se deriva necesariamente una relación de causalidad entre el servicio público 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 traspasando el vallado por el acto de un tercero o por sus propias cualidades naturales. Según lo anteriormente expuesto, no debe imputarse a la Administración ni al servicio de conservación y explotación que realiza esta empresa concesionaria responsabilidad alguna por la reclamación efectuada".

SÉPTIMO.- Con fecha 27 de marzo de 2006 se recibe informe del Parque de Maquinaria, en el que se establece como valor venal del vehículo en el momento del accidente 12.490 o 13.270 euros, según se trate de vehículo con cambio automático o no, y se expresa que los daños que se reclaman pueden corresponder perfectamente a los que se deducen de la factura aportada.

OCTAVO.- El 26 de abril de 2006 se acuerda la apertura de un período de prueba para que el reclamante aporte copia de las condiciones de la póliza del seguro del vehículo y el recibo del pago de la prima de la anualidad correspondiente, lo que es cumplimentado por aquél mediante escrito presentado el 11 de mayo de 2006.

NOVENO.- El 6 de julio de 2006 se acuerda el preceptivo trámite de audiencia y vista del expediente.

DÉCIMO.- El 24 de octubre de 2006 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la resolución, en síntesis, por considerar que no existe relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se reclama, pues el deber de vigilancia inherente al servicio público de mantenimiento (en concreto, lo relativo a los elementos encargados de la conservación de la vía y de la retirada de obstáculos existentes en ella) no puede exceder de lo razonablemente exigible, por lo que no puede exigirse una vigilancia tan intensa y puntual que, sin mediar lapso de tiempo, cuide de que el tráfico en la calzada sea libre y expédito en todo momento, añadiendo que no hubo una omisión por parte de la Administración de su deber de conservación, vigilancia y mantenimiento de la vía en garantía de la seguridad en la circulación, pues no se ha probado que el vallado de la autovía fuera defectuoso.

UNDÉCIMO.- El 26 de octubre siguiente, el interesado presenta escrito adjuntando documento de la Jefatura Provincial de Tráfico de Murcia en el que consta que el otro titular del vehículo en cuestión es él mismo.

DUODÉCIMO.- Mediante escrito registrado de entrada en este Consejo Jurídico el 31 de octubre de 2006, el Secretario General de la Consejería citada, por delegación del Consejero, solicita la emisión de nuestro preceptivo Dictamen, acompañando el expediente y su extracto e índice reglamentarios.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar 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 acreditar ser cotitular del vehículo dañado, según lo indicado en el Antecedente Undécimo. En este punto, debe corregirse lo expresado al respecto por la propuesta de resolución en sus Fundamentos Jurídicos Segundo, tercer párrafo, y Cuarto *"in fine"*, pues se refieren, respectivamente, a una inexistente representación de la titular del vehículo y a que la acreditación de la legitimación del reclamante se produce en el trámite concedido el 22 de junio de 2006, lo que no es así.

Los daños son imputados 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. No obstante, debe señalarse la improcedencia de acordar la suspensión del plazo máximo de resolución y notificación del procedimiento con base en el requerimiento efectuado al reclamante mediante el oficio de 9 de febrero de 2006 (f. 96 exp.) para la subsanación de deficiencias y aportación de documentación complementaria, fundada en el artículo 42.5, a) LPAC, pues se trató, en realidad, de un requerimiento de mejora de la documentación presentada, no de deficiencias en un sentido estricto, y ello sin perjuicio de la valoración probatoria de la citada documentación si el reclamante hubiera optado por no mejorarla; pero en ningún caso tal omisión hubiera impedido proseguir el procedimiento y dictar una resolución sobre el fondo de la pretensión planteada.

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 se realicen 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, impidiera, 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. En lo que se refiere a la imputabilidad del accidente en cuestión a la Administración pública regional, hay que coincidir con la propuesta de resolución en que aquél y los daños no pueden ser achacados al funcionamiento de los servicios públicos, por las razones expresadas en dicha propuesta y en otros Dictámenes de este Consejo Jurídico relativos a supuestos análogos al presente.

Así, 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 este sentido, el informe de la empresa concesionaria pone de manifiesto que el vallado de la autovía estaba en las debidas condiciones, siendo inevitable que existan animales que se introduzcan en la calzada por los accesos abiertos para los vehículos, como el que existía cerca del lugar del suceso, sin que frente a ello el reclamante haya probado nada en contrario.

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.

III. La anterior conclusión no se ve desvirtuada por el hecho de que en el Antecedente de

Hecho Quinto *"in fine"* de la propuesta de resolución, se señale erróneamente que el informe de la Guardia Civil obrante al folio 52 del expediente alude a una posible distracción del conductor (si se examina dicho informe se aprecia que se hace constar como causa del accidente la correspondiente al código "10" del impreso de la fuerza actuante, código que es, precisamente, el correspondiente a *"rebaño o animal suelto"*, por lo que deberá suprimirse la citada observación). Conforme con las consideraciones antes expresadas, el accidente fue la materialización de un riesgo inherente a la utilización de las vías públicas, que los usuarios tienen el deber jurídico de soportar, si no hay un tercero responsable.

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 deberán corregirse su Antecedente de Hecho Quinto, *"in fine"*, y sus Fundamentos Jurídicos Segundo, tercer párrafo, y Cuarto, *"in fine"*, en los términos y por las razones expresadas en las Consideraciones Segunda, I, y Tercera, III, del presente Dictamen. No obstante, V.E. resolverá.

