



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dictamen nº 68/2011

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de abril de 2011, 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 Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 19 de julio de 2010, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **172/10**), aprobando el siguiente Dictamen.

## ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado en el Registro General de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transportes el 16 de noviembre de 2007, x. solicita indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, por los daños sufridos el 3 de diciembre de 2006 en el vehículo de su propiedad Audi 80, matrícula "?", cuando circulaba por la Autovía del Noroeste, C-415, a la altura de la Venta del Pedrusco, y un perro irrumpió en la autovía interponiéndose en su trayectoria, sin poder evitar colisionar con él, lo que ocasionó al vehículo que conducía daños de tal entidad que hubo que avisar a una grúa para poder retirar el automóvil. Añade que del accidente fueron testigos x, que viajaba de acompañante en el vehículo siniestrado, y x, conductor del vehículo que circulaba detrás del automóvil del reclamante. Acompaña, a efectos probatorios, declaraciones originales de ambos.

Asimismo une a su reclamación permiso de circulación, fotografías del lugar del accidente en las que puede observarse al animal muerto, fotografías del estado en el que quedó el vehículo, y facturas de las reparaciones efectuadas por un importe total de 2.106,66 euros.

Finaliza el reclamante solicitando una indemnización coincidente con el importe antes citado, al considerar que los hechos traen causa de una conducta omisiva de la Administración

Regional, al no mantener la autovía de su titularidad en las debidas condiciones de seguridad para sus usuarios.

**SEGUNDO.-** Mediante escrito de 17 de diciembre de 2007, la instructora requiere al reclamante el envío de determinada documentación, lo que se cumplimenta por el interesado mediante escrito fechado el 2 de enero de 2008, al que une la documentación que se le había solicitado y propone los siguientes medios de prueba:

1. Documental, consistente en los documentos que se acompañaron al escrito de iniciación del expediente, así como los que ahora se une a este nuevo escrito.

2. Testifical, consistente en que sean citados, al objeto de que presten declaración acerca de la forma de ocurrir los hechos, las siguientes personas, de las que hace constar documentos nacionales de identidad, domicilios y números de teléfono:

- x.
- y.
- Legal representante del Taller "--".
- Legal representante de Talleres y Grúas "--".

**TERCERO.-** Con fecha 17 de diciembre de 2007, la instructora solicita el preceptivo informe a la Dirección General de Carreteras para que se pronuncie sobre los siguientes extremos:

*"-Titularidad de la carretera en la que tuvieron lugar los hechos.*

*- En el caso de pertenecer a la Red de Carreteras de la Región de Murcia:*

- 1. Realidad y certeza del evento lesivo.*
- 2. Existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero.*
- 3. Presunta relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio*

*público de carreteras.*

*4. Imputabilidad a la Administración y responsabilidad atribuible a otras Administraciones.*

*5. Actuaciones llevadas a cabo hasta la fecha.*

*6. Indicar si la carretera se halla con señalización (limitación de velocidad, obras, peligro...etc) u otra consideración que estime pertinente significar.*

*7. Valoración de los daños alegados.*

*8. Aspectos técnicos en la producción del daño.*

*9. Cualquier otra cuestión que se estime de interés".*

**CUARTO.-** Mediante comunicación interior de 25 de enero de 2008, el Director General de Carreteras remite a la instructora un informe fechado el día 16 del mismo mes y año, emitido por x, empresa concesionaria de la autovía del Noroeste, que expresa lo siguiente:

*"La actual Autovía del Noroeste-Río Mula (C-415) pertenece a la Red de Carreteras de la Región de Murcia, siendo por lo tanto de titularidad autonómica.*

*A) En la fecha y lugar indicados por el reclamante, 3 de diciembre de 2006 y en el P.K. 3 (Vta. Pedrusco), no hay constancia del suceso que se menciona, al no recibirse aviso alguno sobre el mismo ni ser atendido por el equipo de vigilancia permanente, según los partes y registros de los que dispone esta empresa concesionaria.*

*Igualmente, en la citada fecha y posterior, no se produjo retirada alguna de animales en el supuesto punto de colisión.*

*B) y resto. Al no tener constancia del suceso en cuestión, esta empresa concesionaria no puede emitir informe sobre los aspectos solicitados.*

*Debe destacarse, en la fecha indicada, la ausencia de comunicación alguna por parte de los servicios de emergencia (sala 112, guardia civil de tráfico, etc.) que habitualmente notifican este tipo de incidentes a nuestro centro de control permanente.*

*Igualmente, el servicio de vigilancia permanente que presta esta empresa concesionaria, no detectó ni éste ni otro suceso similar en la fecha indicada a lo largo de la autovía y sus accesos durante las rondas de vigilancia efectuadas".*

**QUINTO.-** Mediante escrito de 12 de febrero de 2008 se otorgó el preceptivo trámite de audiencia al interesado, sin que hiciese uso de él al no comparecer ni presentar alegación alguna.

**SEXTO.-** El 7 de julio de 2010 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, por entender que no ha quedado probada en el expediente la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños alegados.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 19 de julio de 2010 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico acompañando el expediente administrativo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

### **CONSIDERACIONES**

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

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, el presente Dictamen se emite con carácter preceptivo.

**SEGUNDA.-** Legitimación, plazo y procedimiento.

I. El reclamante acredita la titularidad del vehículo en el que se alega haber sufrido daños, gozando, por tanto, de la condición de interesado a efectos de ejercer la presente acción que, a tenor de la fecha de producción de los hechos (3 de diciembre de 2006), ha sido ejercitada dentro del plazo de un año legalmente establecido al efecto 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).

II. Si bien se ha procurado respetar las previsiones 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), tal objetivo no se ha conseguido plenamente, puesto que se observa la deficiente realización de los siguientes trámites esenciales:

a) En primer lugar es preciso destacar que se ha omitido el preceptivo informe del servicio público (Dirección General de Carreteras) a cuyo funcionamiento se imputa la presunta lesión indemnizable (art. 10.1 segundo párrafo RRP). Este informe no sólo es preceptivo sino, además, determinante, debido a la índole técnica de la causa que se señala como originadora de los daños (deficiente conservación, mantenimiento y vigilancia de la vía). El parecer técnico, que en este punto debe suministrar el órgano administrativo competente, no puede sustituirse por el de la empresa concesionaria, y ello porque, como ya tuvo ocasión de manifestar este Órgano Consultivo en diversos Dictámenes, entre ellos, el 16/2007, dicha mercantil ocupa una posición jurídica, respecto de la reclamante, de distinto alcance que la Administración titular de la autovía y, en potencia, ambas pueden promover intereses que entren en conflicto. Por ello, resulta procedente que se emitan ambos informes: el del órgano administrativo (exigido por el citado artículo 10.1 segundo párrafo RRP) y el de la empresa concesionaria (artículos 1.3 RRP y 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público), ya que el Centro directivo correspondiente no puede abdicar de sus competencias (art. 12.1 LPAC).

b) Por otro lado, como venimos indicando, al menos desde nuestro Dictamen 56/2001, *"debemos recordar la conveniencia de introducir la práctica administrativa de exigir un informe adicional de los servicios técnicos del Parque Móvil, como se ha hecho en algunas ocasiones, pues ello asegura la necesaria correspondencia entre el accidente y los daños cuya indemnización se reclama"*. Trámite que tampoco se ha cumplimentado en el supuesto que nos ocupa.

A pesar de las irregularidades procedimentales puestas de manifiesto, en el presente caso, atendiendo a los principios de eficacia, economía procedimental y salvaguarda de los derechos de los interesados, entre ellos el de recibir en un tiempo razonable una resolución expresa y motivada, principio que en el presente caso ya se ha visto suficientemente conculcado con una demora en la tramitación del expediente que rebasa los tres años, y considerando, además, que la Dirección General de Carreteras al remitir el informe de la empresa concesionaria sin

salvedad ni matización alguna, lo está implícitamente ratificando, el Consejo considera oportuno, como ya ha hecho en otros Dictámenes emitidos en supuestos similares al que nos ocupa (el 171/2009, entre otros), examinar el fondo de la reclamación.

### **TERCERA.-** Sobre el fondo del asunto.

La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 139 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 imputabilidad de la Administración frente a la actividad dañosa.
- 4) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.
- 5) Ausencia de fuerza mayor.

En relación con las reclamaciones por responsabilidad patrimonial, la doctrina del Consejo de Estado pone de manifiesto que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el art. 217 de la LEC (entre otros muchos, se pueden citar los Dictámenes números 968/2002, 62/2003 y 2396/2003).

También este Consejo Jurídico ha venido destacando que la carga probatoria incumbe a los reclamantes respecto a la acreditación de tales circunstancias (entre otros, Dictámenes



números 107/2003, 28/2004 y 85/2004).

En el supuesto que nos ocupa, tal como se indica en la propuesta de resolución, el hecho ha de entenderse probado por las declaraciones de los testigos y por las fotografías aportadas por el reclamante, pero ello no implica, sin más, que pueda entenderse acreditada la concurrencia del nexo causal

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 carreteras -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"*.

Si bien la Administración Regional, en su condición de titular de la carretera, debe mantenerla en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, según reza el artículo 57 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, en el expediente objeto de Dictamen no se ha acreditado que los elementos constitutivos de la vía se encontraran en condiciones inadecuadas. De otra parte, como recoge la propuesta de resolución, el deber de vigilancia inherente al servicio público de mantenimiento no puede exceder de lo razonablemente exigible, lo que lógicamente no puede ser una vigilancia intensa y puntual que, sin mediar lapso de tiempo, cuide de que el tráfico en la calzada sea libre y expedito en todo momento.

Por tanto, si bien se ha acreditado la realidad del suceso a través de las pruebas antes indicadas, sin embargo no se ha probado por la parte reclamante, a quien incumbe, el nexo de causalidad entre la obligación de conservación de la misma y la irrupción de un animal en la calzada, llevando al Consejo Jurídico a compartir el criterio del órgano instructor y estimar que no puede apreciarse la concurrencia de los requisitos exigidos por el artículo 139 LPAC para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial. La misma conclusión alcanzó el Consejo Jurídico en sus Dictámenes números 40/2005, 8/2006 y 136/2008 acerca de la irrupción de animales en las autovías, tal como ha expuesto también el Consejo de Estado, entre otros, en el Dictamen de 30 de octubre de 2003 (expediente 3.184/2003), cuya doctrina es aplicable al asunto aquí consultado:

*"En el caso examinado, no cabe duda de que la lesión se ha producido a consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público. La Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada. Excede, sin embargo, ese límite un caso como el sometido a consulta. Y es que el Consejo de Estado ha señalado ya en numerosas ocasiones que la presencia incontrolada de animales en las carreteras no genera la obligación de indemnizar, habida cuenta que 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, si se tiene presente que su acceso a las vías públicas puede resultar inevitable. Tal doctrina, generalmente aplicada con relación a colisiones con animales ocurridas en autopistas, resulta con mayor motivo de aplicación al caso de que ahora se trata, en que no tratándose de autopista, sino de autovía, no es obligada la privación, sino la mera limitación, de accesos a las propiedades colindantes".*

Además, en el presente caso, como en los analizados en los Dictámenes antes indicados, sostener la atribución de la responsabilidad del accidente a la Administración entrañaría una interpretación exageradamente providencialista, al convertirla en una suerte de aseguradora universal (SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de noviembre de 2007).

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

**ÚNICA.-** Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial, por no concurrir los requisitos que determinan su existencia.

No obstante, V.E. resolverá.