



Dictamen nº 130/2011

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de junio 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 14 de abril de 2011, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. 93/11), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 18 de mayo de 2007, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración regional, en solicitud de una indemnización por los daños padecidos en un vehículo de su propiedad a consecuencia de accidente de circulación que imputa al anormal funcionamiento de los servicios públicos de carreteras.

Relata el interesado que el 21 de mayo de 2006, sobre las 10:45 horas, circulaba por la carretera MU-702, entre Archivel y Campo de San Juan, cuando fue sorprendido por la invasión de la calzada por parte de un ejemplar de cabra montés, con el que colisionó, occasionándole desperfectos a un automóvil de su propiedad por valor de 2.576,48 euros. Afirma que se personaron en el lugar el Agente Forestal y el Celador de Caza de la Oficina Técnica de Caza y Pesca de la Comunidad, instruyéndose expediente que se acompaña a la reclamación.

Apunta el reclamante como títulos de imputación del daño a la Administración regional la ausencia tanto de señalización que advierta del frecuente paso de animales como de medidas que lo eviten, con el consiguiente riesgo para la conducción.

Otorga representación a un Letrado.

Junto a la reclamación aporta "informe de actuación" suscrito por sendos funcionarios de la Comunidad Autónoma (celador de caza y agente forestal) cuya presencia fue requerida por el interesado tras el accidente. Dicho informe es del siguiente tenor:

"Que llegados al sitio donde se encontraba el animal (una vivienda-garaje), nos encontramos con la persona que requería nuestra presencia x, Con DNI --, vecino de Caravaca de la Cruz (Murcia), con domicilio en calle -- el cual nos relata lo siguiente:

Que transitando por la carretera comarcal MU-702, entre las poblaciones de Archivel y Campo de San Juan, sentido hacia Campo de San Juan, en el paraje denominado "Puerto de la Tía Lucía", a eso de las 10:45 h AM, es sorprendido al conducir su vehículo (Nissan Primera 2, Punto 0, matrícula --), en compañía de su mujer y sus dos hijas menores, por la intromisión repentina desde el lado derecho de la calzada de un animal (cabra montés), que choca con su vehículo, y que del impacto el animal sale despedido para caer en el lado contrario de la calzada a unos 20 metros del punto de colisión. Que tras detener el vehículo, comprueba que el animal está muerto por las heridas sufridas y que su vehículo ha sufrido roturas y desperfectos.

Que hay testigos de vehículos que paran en la calzada para ver lo ocurrido e incluso un vehículo tiene que pasar esquivando al animal en el momento del choque (no se nos facilita datos de testigos y de vehículos).

Que para que no desaparezca la prueba del accidente, recoge y mete en su maletero el animal muerto y lo traslada al sitio donde se nos requiere.

También nos informa que los daños sólo han sido materiales en su vehículo (...)

Descripción de lo visto por éstos que suscriben este informe:

Que en el garaje de la vivienda encontramos una cabra montés hembra de entre 5 y 6 años que efectivamente está muerta y que presenta un impacto en el lado izquierdo de la cabeza,

con rotura de cuerna izquierda, desgarro en oreja izquierda, herida en ceja y ojo izquierdos, erosión en mandíbula izquierda, erosión en pata delantera izquierda, erosión pequeña en pata trasera derecha, hemorragia nasal y bucal así como no presenta hinchazón ni mal olor por descomposición, también observamos que tiene afectado por sarna aproximadamente el 15% de su cuerpo (orejas, cuello, torso y demás).

Las dimensiones del animal son:

-67 cm. de altura desde pezuña al frontal de la cabeza.

-49 cm. de altura de la cruz.

-95 cm. de longitud desde el morro hasta cola.

-25 kg. de peso aproximado.

(Procedemos a fotografiar al animal).

También observamos, en el mismo garaje, el coche que se nos relata como el accidentado, es un Nissan Primera 2.0, de color plateado y con matrícula --, que presenta un impacto frontal con rotura de faro izquierdo, rejilla del motor exterior rota, arranque parcial de matrícula delantera, carrocería y defensa delantera rota o deformada, capo doblado y bloqueado así mismo. Constatamos que en la pintura de la carrocería hay manchas y pequeñas gotas de sangre seca, así como restos de pelo y borra de animal.

(Se toman fotos del vehículo).

Posteriormente y desplazados con el conductor accidentado al punto de colisión, se observa que en el punto kilométrico 17.200 de la carretera comarcal MU-702, (...) restos de partes de pastas, vidrios y restos de faro, así como manchas de sangre en la calzada coincidiendo con lo descrito por el conductor accidentado".

SEGUNDO.- El 3 de septiembre se comunica al interesado la información prescrita en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y se le requiere

para que subsane y mejore la solicitud mediante la aportación de diversos documentos y datos.

Con fecha 17 de septiembre, el interesado cumplimenta el requerimiento efectuado, mediante la aportación de la documentación indicada, y precisa el punto kilométrico en el que ocurrió el siniestro.

TERCERO.- Recabado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se emite el 12 de junio de 2008. El Jefe de Sección de Conservación III, informa que la carretera es de titularidad regional y que no consta en el Servicio de Conservación de Carreteras documentación alguna relativa al siniestro. Asimismo, pone de manifiesto que, de las fotografías aportadas por el interesado, se desprende la existencia de un coto privado de caza en las proximidades, apuntando la posible responsabilidad de su propietario. Del mismo modo, afirma que *"esta carretera es de tipo convencional y no existe obligación de colocar o instalar valla de cerramiento junto a la carretera y no se dispone en este Servicio de Conservación (información) de que este lugar sea paso habitual de animales en libertad"*.

CUARTO.- Conferido trámite de audiencia al reclamante, presenta escrito de alegaciones en el que afirma que dirigió demanda de conciliación frente al propietario del coto adyacente al lugar de los hechos. Éste manifestó que su coto es de caza menor y que el animal debió de provenir del refugio de caza "El Bebedor", dependiente de la Consejería de Medio Ambiente. El acto de conciliación terminó sin avenencia, aportando el documento presentado por el demandado.

Solicita el reclamante que se recabe informe de la Oficina Regional de Caza y Pesca acerca del tipo de licencia que poseía el coto de referencia (--) y si su propietario solicitó en algún momento licencias puntuales para caza mayor; del mismo modo, solicita que se informe si es posible que la cabra procediera del indicado refugio de caza de titularidad autonómica y, en tal caso, que se remita el expediente a la Consejería de Medio Ambiente, para su tramitación como presunta responsable.

QUINTO.- Solicitado el informe propuesto por el reclamante, se emite el 15 de diciembre de 2008. La Oficina Regional de Caza y Pesca, confirma que el coto tiene como aprovechamiento principal la caza menor y que no consta petición ni concesión alguna de permiso especial para caza mayor. Afirma, además, su falta de competencia en materia de refugios de fauna, por lo que traslada la petición de información acerca de la posible procedencia del animal al Servicio de Protección de la Naturaleza, de la Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

SEXTO.- Conferido nuevo trámite de audiencia al reclamante, el 3 de febrero de 2009 presenta escrito de alegaciones en el que considera que debe estimarse la reclamación, pues se ha acreditado la presencia de todos los requisitos exigidos por el ordenamiento para la declaración de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Afirma que, tras el siniestro, la Consejería de Obras Públicas procedió a señalizar la carretera advirtiendo de la existencia de animales salvajes sueltos, aportando diversas fotografías de las nuevas señales.

SÉPTIMO.- El 28 de febrero de 2011 se remite informe del Servicio de Biodiversidad, Caza y Pesca Fluvial de la Dirección General de Patrimonio Natural y Biodiversidad.

Se indica que la cabra montés es una especie cinegética que habita los montes regionales, ubicándose las principales poblaciones en libertad en el Noroeste regional. El refugio de caza "El Bebedor" presenta poblaciones escasas y en libertad de este animal, que oscilan en función de la época del año y de los movimientos dispersivos de la especie, igual que los terrenos que colindan con el refugio. Concluye que, al tratarse de una especie en libertad, no es posible determinar el lugar de procedencia de la misma antes de atravesar el acotado --, colindante con la carretera donde se produjo el accidente.

OCTAVO.- El 11 de marzo se confiere nuevo trámite de audiencia al interesado, quien presenta alegaciones que cabe sintetizar como sigue:

a) La carretera no estaba debidamente señalizada, pues antes del siniestro no existían las señales de advertencia de la posibilidad de animales sueltos, por no constarle al Servicio de Conservación de Carreteras que la carretera fuera zona de paso habitual de animales en libertad. Tales señales fueron instaladas posteriormente.

b) La cabra montés procedía del Refugio de Caza "El Bebedor". Que sea una especie en libertad no puede determinar sin más la desestimación de la reclamación, pues la acreditación fehaciente de la procedencia del animal del indicado refugio constituiría una prueba diabólica no exigible.

NOVENO.- Con fecha 21 de marzo de 2011, el órgano instructor formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no concurren los requisitos

establecidos por el ordenamiento para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de Dictamen, mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 14 de abril de 2011.

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.

1. La legitimación activa corresponde, cuando de daños materiales en las cosas se trata, a quien ostenta su propiedad, dado que éste será el que sufra el perjuicio patrimonial ocasionado por el funcionamiento de los servicios públicos; en el caso que nos ocupa, reside en el x, puesto que ha acreditado en el expediente ser el propietario del vehículo siniestrado.

Por otro lado, su actuación a través de representante ha quedado debidamente acreditada, según exige el artículo 32 LPAC, al otorgar la representación en el propio escrito de reclamación.

Los daños se imputan a la Administración regional por su deficiente actuación en materia de conservación y señalización de una vía pública de su titularidad, por lo que aquélla está

legitimada pasivamente para resolver la reclamación.

2. La acción de responsabilidad ha sido ejercitada dentro del plazo establecido en el artículo 142.5 LPAC, toda vez que la reclamación se interpuso antes de que transcurriera un año desde la fecha en que ocurrieron los hechos.

3. El procedimiento seguido se ha ajustado en términos generales a los trámites previstos en el artículo 6 RRP. No obstante, conviene recordar que el Consejo Jurídico viene, al menos desde nuestro Dictamen 56/2001, indicando la conveniencia de introducir la práctica administrativa de exigir un informe adicional de los servicios técnicos del Parque Móvil, pues ello asegura la necesaria correspondencia entre el accidente y los daños cuya indemnización se reclama, recomendación que, en el presente caso, no se ha seguido.

Ha de ponerse de manifiesto la existencia de paralizaciones injustificadas en la tramitación del expediente que han dado lugar a una excesiva duración del procedimiento, habiendo transcurrido ya más de cuatro años desde que el interesado presentó la reclamación.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

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 una omisión de la Administración el origen de los daños sufridos, en cuanto considera que ésta debía haber mantenido la vía en mejor estado e instalado la correspondiente señalización de advertencia de peligro de animales en la calzada, dado que en las proximidades del lugar del accidente existía un refugio de caza y le constaba a la Administración la existencia de poblaciones de cabra montés en las proximidades. Asimismo, considera que la Administración sería responsable en su condición de titular del indicado refugio, del que procedería el animal causante del accidente.

En primer lugar, debe apuntarse que la realidad del accidente, pese al desconocimiento que sobre él manifiesta tener la Dirección General de Carreteras, puede entenderse acreditada con la manifestación del interesado y el informe de actuación del Agente Forestal y el Celador de Caza que acuden a requerimiento del interesado para recoger el animal muerto, pues constatan la existencia de restos del animal en el coche, lesiones en la cabra secundarias al atropello y adecuadas a la colisión con el vehículo y marcas en el lugar de los hechos coherentes con el mecanismo de producción del siniestro y los daños advertidos tanto en el animal como en el vehículo.

1. Sobre la exigibilidad de señalización de la carretera.

El Consejo de Estado ha tenido la ocasión de pronunciarse en diversos dictámenes sobre cuestiones similares a la presente, concluyendo que la mera existencia de un coto de caza, supuesto al que cabe equiparar el refugio de caza, próximo a una carretera no era circunstancia suficiente para que en todo caso deba colocarse la señal P-24, establecida en la reglamentación de tráfico para advertir, como antes se indica, de la posible existencia de animales sueltos con peligro para la circulación.

Así, como recordamos en nuestro Dictamen 225/2010, dicho Órgano Consultivo expresaba que *"tampoco concurre la circunstancia contemplada por la disposición adicional 9ª de la Ley de Seguridad Vial en la redacción dada por la Ley 17/2005, de 19 de julio, puesto que no se aprecia una posible responsabilidad de la Administración ni en el estado de conservación de la vía ni en su señalización. En efecto, aunque la propuesta de resolución entiende que es responsable la Administración del Estado por razón de la falta de señalización (la señal P-24 que debe advertir de la presencia de animales sueltos), ello no es así. No se trata de un tramo de vía donde habitualmente tenga lugar este tipo de sucesos ni por tanto quepa prever la presencia de animales sueltos. La existencia de un coto de caza en los alrededores no significa que necesariamente haya de presumirse la falta del debido cuidado para sus terrenos, de suerte que sea previsible la presencia de animales sueltos y deba señalizarse este hecho. Cuando en algún caso se ha apreciado la procedencia de indemnización no ha sido por la falta de la posible señalización, sino por otras circunstancias relacionadas con la conservación y vigilancia de la vía, que aquí no concurren"* (Dictamen 1619/08). En el mismo sentido, sus Dictámenes 717, 724/2009, 37 y 815/2010.

En parecida línea, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de Oviedo, en sentencia de 21 de enero de 2008, resuelve un supuesto en el que la carretera en donde acaece el accidente transcurre por un coto de caza y zona boscosa; establece dicha sentencia que *"la necesidad de existencia de señalización P-24 de paso frecuente de animales conforme al art. 149.5 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, no se ve cumplida por el dato de que transcurra dicha carretera por zona boscosa (algo por lo demás predictable de muchas carreteras en nuestra*

región), sino por el dato específico de que exista un paso frecuente de animales, extremo éste cuya acreditación pasaría por ejemplo por la existencia de otros accidentes en ese mismo lugar o zona por la irrupción de animales en la calzada, extremo éste (que) no consta acreditado o intentado acreditar en autos".

Por todo ello, debe considerarse que la referida señalización está indicada cuando conste un avistamiento o paso frecuente de animales en la calzada o la existencia de accidentes por esta causa, siendo así que el informe de la Dirección General de Carreteras reseñado en el Antecedente Tercero expresa que, antes del siniestro padecido por el interesado, no constaba tal circunstancia en el tramo de carretera de que se trata, ni el reclamante ha acreditado otra cosa. En el mismo sentido, nuestro Dictamen 101/2010.

2. Sobre la procedencia del animal.

El Consejo de Estado ha tenido la ocasión de pronunciarse en diversos dictámenes sobre cuestiones similares a la presente, concluyendo que, para que nazca la responsabilidad patrimonial por daños producidos por animales, es necesario que quede acreditado que los mismos proceden de espacios naturales o cinegéticos de titularidad de la Administración pública (entre otros, Dictámenes 1761/2000, 3105/2003 y 2948/2004).

Conviene recordar aquí que la carga de la prueba de los hechos en que se base la reclamación de responsabilidad patrimonial recae necesariamente sobre el sujeto que la plantea, afirmación que encuentra su principal apoyo en los artículos 6 RRP y 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que vienen a recoger las reglas del *onus probandi* dentro de la categoría de las obligaciones, sentando la conocida máxima de que incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento y la de su excepción al que se opone; todo ello sin perjuicio del deber genérico de objetividad y colaboración en la depuración de los hechos que pesa sobre la Administración, en consonancia con lo previsto en los artículos 78.1 y 80.2 de la citada LPAC.

En el supuesto sometido a consulta, se informa por la Dirección General de Patrimonio natural y Biodiversidad que existen poblaciones en libertad de cabra montés por la zona donde se produjo el accidente, y no sólo en el interior del refugio de caza de titularidad regional, por lo que no puede considerarse probado que el animal procediera de aquél.

En cualquier caso, procede recordar la reiterada doctrina de este Consejo Jurídico en el sentido de 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". (Dictámenes 199/08 y 173/2009, entre otros). A su vez, y siguiendo la línea de razonamiento de dichos Dictámenes, resulta aún más aplicable tal doctrina a un supuesto como el presente, en que se trata de una carretera convencional, en la que ni siquiera es exigible una limitación de accesos a las propiedades colindantes con la misma.

En consecuencia, en el presente caso no existe la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación y mantenimiento de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización, por lo que procede desestimar la reclamación de referencia.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución en la medida en que desestima la reclamación al considerar que no concurren los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos y el daño alegado.

No obstante, V.E. resolverá.