



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº **245/2011**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 21 de noviembre 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 2011, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **189/11**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 6 de abril de 2009, x presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en solicitud del importe de reparación de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad cuando circulaba por la carretera de titularidad regional RM 730.

Afirma la interesada que la causa de tales daños fue el choque sufrido el 21 de marzo de 2009 contra un jabalí que cruzó la carretera, en el kilómetro 22 aproximadamente, en una zona que carece de la señalización adecuada.

Aporta junto a la reclamación la siguiente documentación: a) informe de valoración de daños efectuado por compañía de seguros, por importe de 3.034,94 euros; b) reportaje fotográfico de la señalización existente en tramos de carretera próximos al lugar del accidente (kilómetros 21 y 25) y del estado en que quedó el vehículo, en cuya carrocería se observan restos del pelaje del animal; c) copia del DNI de la reclamante; d) diligencia de comparecencia ante la Guardia Civil, de fecha 24 de marzo de 2009, en la que manifiesta que el accidente ocurre sobre las 21 horas del 21 de marzo, a la salida de un cambio de rasante. Cuando, días más tarde, la reclamante vuelve al lugar del accidente observa que se trata de una zona de coto con inscripción "--", con tablillas de coto blancas y negras, una zona de terreno vallado y pacas de

paja; e) documento acreditativo de estar exento el vehículo del Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica, en atención a la condición de minusválido de su titular, x; f) copia del permiso de circulación del vehículo a nombre de este último; g) justificante de pago del seguro del automóvil; h) copia del permiso de conducción de la reclamante; e i) copia de la tarjeta de inspección técnica del automóvil.

SEGUNDO.- Con fecha 22 de julio de 2009, la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial recaba de la Dirección General de Carreteras su preceptivo informe, comunica a la interesada los extremos a los que se refiere 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 le requiere para que *"subsane y mejore la solicitud aportando copia debidamente compulsada"* de los documentos que enumera, conminándola a acreditar la legitimación con que reclama, toda vez que el titular del vehículo es una persona distinta a la solicitante.

Por ésta se aporta la documentación requerida por el órgano instructor. Entre ella consta una copia del DNI del titular del vehículo, al parecer esposo de la reclamante. En la copia del Libro de Familia que se adjunta, existe una discrepancia entre el nombre de pila de uno de los titulares del libro (x) y el DNI del propietario del vehículo (x).

Se adjunta, igualmente, declaración del operario de la grúa que retiró el vehículo del lugar del accidente -quien ratifica que el coche había chocado con un jabalí y que el vehículo presentaba serios daños- y factura de reparación por importe de 3.034,94 euros.

TERCERO.- El informe de la Dirección General de Carreteras, de 22 de septiembre de 2009, se emite por el Jefe de Sección de Conservación III, quien indica 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 se ha comprobado la existencia de dos cotos 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. Tampoco se dispone de información en este Servicio de Conservación sobre la existencia de la ubicación o tramo de la carretera utilizado como paso habitual de animales en libertad"*.

CUARTO.- Acordada por el órgano instructor la apertura del período de prueba, se requiere a la interesada para que acredite la titularidad del vehículo.

QUINTO.- El 29 de septiembre de 2009, comparecen ante el órgano instructor tanto el titular del vehículo como la reclamante, otorgando aquél su representación a ésta.

SEXTO.- Conferido el preceptivo trámite de audiencia, presenta la reclamante escrito de alegaciones, de fecha 18 de noviembre de 2009, en el que manifiesta que las señales que advierten del paso de animales por la calzada están en malas condiciones de conservación, toda vez que están incompletas o borrosas en su dibujo, de forma que se aprecia en las mismas que la figura de los animales ha perdido el original color negro, aunque se puede apreciar su contorno. Del mismo modo, señala que existen cotos en las inmediaciones, uno de los cuales es privado y vigilado, conteniendo pacas de paja para alimentación de animales. Adjunta diversas fotografías.

SÉPTIMO.- Solicitado, el 31 de marzo de 2011, informe al Parque de Maquinaria, se evacua para señalar que la valoración del daño es correcta en atención a los desperfectos que presenta el coche tras el siniestro. El valor venal del vehículo es muy superior al reclamado.

OCTAVO.- Otorgado nuevo trámite de audiencia a la reclamante, no consta que ésta haya hecho uso del mismo.

NOVENO.- Con fecha 24 de junio de 2011 se formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, al considerar el órgano instructor que queda acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para generar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos de carreteras y el daño alegado. Dicha consideración se basa en estimar acreditada una infracción del deber de la Administración regional de señalar adecuadamente las carreteras de su titularidad, *"pues existe una señal de peligro con fondo blanco, que es en realidad una señal denominada P-23, puesto que se adivina la sombra del animal que se ha borrado, y que indica paso de animales domésticos. Esta es la señal sobre la que pesa el deber de conservación y que no ha prestado el servicio de alertar al conductor del peligro existente"*.

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 19 de julio 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 x, puesto que ha acreditado en el expediente ser el propietario del vehículo siniestrado.

Por otro lado, su actuación a través de representante (x) ha quedado debidamente acreditada, según exige el artículo 32 LPAC, al subsanar durante el período de prueba el defecto de representación de que adolecía el 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, cuando se requiere a la interesada para la subsanación y mejora de la solicitud con la advertencia de archivo de la instancia, no se distingue qué omisiones son las que producen ese efecto y cuáles no, siendo ello exigible a la Administración

para que el ciudadano conozca las consecuencias de sus actos.

Ha de ponerse de manifiesto la existencia de una paralización injustificada en la tramitación del expediente (no consta actuación alguna entre la finalización del trámite de audiencia conferido el 16 de octubre de 2009 y la solicitud de informe al Parque de Maquinaria el 31 de marzo de 2011) que ha dado lugar a una excesiva duración del procedimiento, habiendo transcurrido ya más de dos años desde que la interesada presentó la reclamación.

TERCERA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial: no concurrencia

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, la reclamante imputa a una omisión de la Administración el origen de los daños sufridos, en cuanto considera que ésta debía haber mantenido la correspondiente señalización de advertencia de peligro de animales en la calzada, dado que en las proximidades del lugar del accidente existían dos cotos de caza.

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 la declaración del operario de la grúa que acude a requerimiento de los interesados para prestarles asistencia, pues constatan la existencia de restos del animal en el coche y los desperfectos que éste presenta tras la colisión, que son coherentes con la forma de producirse el siniestro conforme a la versión ofrecida por los reclamantes.

En relación con 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 próximo a una carretera no es

circunstancia suficiente para que, en todo caso, deba colocarse la señal P-24, establecida en la reglamentación de tráfico para advertir de la posible existencia de animales sueltos con peligro para la circulación.

Así, como recordamos en nuestros Dictámenes 225/2010 y 130/2011, entre otros, 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 predicable 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, nuestros Dictámenes 101/2010 y el ya citado 130/2011.

Alegan los reclamantes, al respecto, que a la Administración sí le constaban las circunstancias que determinan la obligatoriedad de colocar las indicadas señales, pues de facto éstas ya se encontraban en la vía, si bien, en tal estado de conservación que resultaban ineficaces en orden a cumplir su función de advertencia de peligro, dado que se había borrado la figura del animal. Sin embargo, según el órgano instructor, las señales aludidas no serían las referenciadas como P-24, indicativas del peligro para la circulación que representa la presencia de animales en libertad, sino del tipo P-23, que alertan de la presencia de animales domésticos.

Esta circunstancia produce dos consecuencias. En primer lugar, que no consta acreditado que el lugar del accidente fuera un paso habitual de especies silvestres que supusieran un peligro para la circulación, sino, en todo caso, de animales domésticos, categoría en la que no cabe incluir al jabalí, de donde deriva que la Administración regional no venía obligada a advertir a los usuarios de la vía de un riesgo que no le consta que se produjera con asiduidad en dicho tramo de carretera. En segundo lugar, el defectuoso estado de conservación de la señal ubicada en el lugar del siniestro, del tipo P-23, en nada habría influido en la producción del accidente, toda vez que éste no se debió a la invasión de la calzada por un animal doméstico, sino salvaje. Ello impide apreciar la existencia de nexo causal entre las condiciones de la señalización y el daño sufrido por los reclamantes, que no sería imputable a la Administración regional.

No obstante, ha de advertirse que, dada la pésima calidad de las fotografías obrantes en el expediente remitido a este Consejo Jurídico, no puede apreciarse en ellas el tipo de la señal (P-23 o P-24) fotografiada, sin que el órgano instructor manifieste cómo ha llegado a conocer que las señales en cuestión pertenecen al tipo P-23 y no a otra señal de peligro como la P-24, pues el informe de la Dirección General de Carreteras que obra en el expediente no se detiene en precisar dicho extremo.

Ello hace que la consideración efectuada acerca de la ausencia de nexo causal quede condicionada a la constatación fehaciente del tipo de señal que estaba colocado en el lugar del siniestro al tiempo de ocurrir éste, pues de ser una señal P-24, indicativa del peligro de cruce de animales en libertad, su mal estado sí podría ser determinante para considerar concurrente una omisión del deber administrativo de señalización de las carreteras, que comprende el de mantener las señales de tráfico en condiciones adecuadas para que puedan cumplir la función que les es propia.

En consecuencia, procede que por la instrucción se recabe de la Dirección General de Carreteras información acerca del tipo de señal de peligro instalado a la fecha del siniestro en el tramo donde aquél tuvo lugar. De ser una señal del tipo P-23, como afirma la propuesta de resolución, no existiría relación causal entre el defectuoso estado de conservación de la señal y el daño sufrido por los interesados, procediendo desestimar la reclamación. Por el contrario, de

ser una señal tipo P-24, su mal estado sí podría haber incidido en la producción del siniestro, por lo que debería formularse nueva propuesta de resolución y remitirse el expediente de nuevo al Consejo Jurídico para Dictamen.

QUINTA.- Sin perjuicio de las modificaciones que hayan de introducirse en la propuesta de resolución como consecuencia de lo indicado en la Consideración anterior, debe revisarse aquélla para corregir las referencias a otro expediente que se han deslizado en la propuesta. Así, a modo de ejemplo, en el Antecedente de Hecho Primero o el Fundamento Jurídico Segundo, al analizar la legitimación.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, toda vez que ni de la instrucción del procedimiento ni de los términos en que se expresa tal propuesta, se desprende la concurrencia de los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Procede, en cambio, completar la instrucción y, a la luz de su resultado, actuar conforme se indica en la Consideración Cuarta de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.