



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **291/2012**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 de noviembre de 2012, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 22 de junio de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **204/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 13 de enero de 2010, x, representada por una Letrada, presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, por los daños padecidos en un vehículo de su propiedad cuando circulaba por la Autovía del Noroeste (RM-15) y un perro se cruzó en su camino, siendo incapaz de esquivarlo e impactando contra él, a consecuencia de lo cual se produjeron daños en el frontal del automóvil, que valora en 1.337,60 euros, coste de reparación de los mismos. Imputa los daños a la Administración regional en tanto titular de la vía y de la obligación de mantenerla en las adecuadas condiciones de mantenimiento y seguridad para la circulación.

Junto al escrito de reclamación aporta la siguiente documentación:

- Copia de escritura de apoderamiento en favor de la Letrada actuante.
- Copia de los permisos de circulación del vehículo y de conducir de la propietaria del coche.
- Copia del recibo del seguro.
- Informe estadístico ARENA expedido por la Guardia Civil.

- Declaración de un testigo.

- Factura de reparación de los daños.

- Copia de tasación pericial de daños.

SEGUNDO.- Por la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial, actuando en calidad de instructora, se procede a comunicar a la interesada la información prescrita por 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 a requerirle para que subsane y mejore la solicitud, mediante la aportación de copia compulsada de diversos documentos que se relacionan y que proponga la prueba de que pretenda valerse.

En contestación a dicho requerimiento, la interesada aporta la documentación, se formulan alegaciones que reiteran lo ya indicado en el escrito de reclamación inicial y se propone la siguiente prueba: a) documental (la aportada por la interesada); b) declaración de la conductora; c) que se oficie a la Guardia Civil para que envíen copia de las diligencias efectuadas y al personal de mantenimiento de la Autovía para que indiquen si se personaron en el lugar del accidente y retiraron el cuerpo del animal; d) testifical de quien circulaba inmediatamente tras la víctima; y e) ratificación del importe de la factura por el representante del taller.

TERCERO.- Con fecha 22 de febrero, la instrucción solicita de la Dirección General de Carreteras su preceptivo informe.

Éste se remite a la instrucción con fecha 29 de marzo. En él, el Director de Explotación de la Concesión confirma que el 25 de octubre de 2009, a las 19:20 horas, el servicio de vigilancia y mantenimiento de la vía detectó un perro muerto en el punto kilométrico 19+850, sentido Caravaca. En el lugar del atropello no se encontraba ningún vehículo.

Señala, asimismo, que *"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, el punto donde se localizó el animal se encuentra próximo a la salida nº 20 "Mula Centro", en el P.K. 20+600 de la autovía.*

Al ser una vía de acceso de los vehículos a la autovía, es obvia la inexistencia de vallado en dichos puntos y no así en el resto de la vía, como puede comprobarse.

No obstante, hay que indicar que 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 -como parece ser el caso-, mediante otros vehículos en circulación ó traspasando el vallado por el acto de un tercero o por sus propias cualidades naturales. (...) En el tramo donde se sitúa el siniestro se han realizado las actuaciones que requieren el normal mantenimiento y

conservación de la vía. La señalización tanto vertical como horizontal, así como el balizamiento en toda la autovía y accesos, es la preceptiva según la normativa vigente.

(...) 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. Si esto no fuera posible en ese momento por razones de iluminación (rondas nocturnas), dicha inspección se efectúa al día siguiente por el personal de vigilancia específica, registrando el resultado en los correspondientes partes de inspección de vallado y procediendo a su inmediata reparación si fuese necesario.

En el caso que nos ocupa, no hay constancia de que se detectaran desperfectos en el cerramiento de la zona en cuestión durante la inspección efectuada, como así consta en el correspondiente parte, debiendo deducirse que la irrupción del animal en la calzada se produjo por alguno de los accesos existentes en dicho punto, los cuales por definición deben permanecer expeditos para el paso de los vehículos en este tipo de vías.

Al día siguiente y en base al procedimiento establecido para estos casos, el equipo que procedió al enterramiento del animal pasó el detector de microchip sin obtener identificación alguna del mismo.

Diariamente las 24 horas y durante los 365 días del año, se efectúan un mínimo de cuatro recorridos completos a lo largo de toda la autovía (62 Kms.) y sus accesos. En comunicación permanente con el centro de control, el personal de vigilancia atiende al instante las incidencias detectadas o que son notificadas a dicho centro de control por parte de los servicios de emergencia (sala 112, Guardia Civil de Tráfico, Policías locales, etc.).

Concretamente, en el día indicado y previamente a la notificación del primer aviso a las 20:00, se pasó por dicho punto a las 15:35 y 18:40 horas, no detectándose la presencia de animales en la zona, según consta en los partes de vigilancia.

Igualmente, debe reseñarse que, excepción (sic) de un aviso a las 16:35 horas por parte del servicio 112 sobre la existencia de un perro suelto en el P.K. 47, no se produjo ningún aviso previo en la sala de control sobre la presencia de animales en la zona del siniestro".

CUARTO.- Acordada la apertura de período de prueba, se procede a la práctica de las propuestas por la interesada.

La declaración del testigo ratifica las circunstancias del accidente relatadas por la conductora. Del mismo modo, las diligencias aportadas por la Guardia Civil de Tráfico señalan que la causa del accidente es la irrupción en la calzada del perro, que no es posible identificar y cuya procedencia es, asimismo, desconocida. Califica los desperfectos ocasionados como "de poca consideración".

QUINTO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria sobre los daños padecidos por el vehículo, se emite el 2 de

marzo de 2011, para indicar que el coste de reparación de los daños que se reclama es adecuado.

No obstante, advierte de la posible infracción cometida por la interesada, que no habría pasado la preceptiva inspección técnica de vehículos.

SEXTO.- Conferido trámite de audiencia a la interesada, presenta escrito de alegaciones para ratificarse en las ya contenidas en su reclamación inicial, afirmando que la Administración no ha acreditado que el perro se introdujera en la autovía por alguno de los accesos para vehículos. Se sostiene, asimismo, que el vehículo sí había pasado la inspección técnica a la fecha del accidente, aportando copia de la tarjeta de inspección.

SÉPTIMO.- Con fecha 18 de mayo de 2012, se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar el órgano instructor que no ha quedado acreditada la relación causal entre el funcionamiento del servicio público de carreteras y el daño alegado.

En tal estado de tramitación y unidos 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 22 de junio de 2012.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo 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.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

1. La reclamación ha sido interpuesta por quien goza de la legitimación activa para ello en su condición de titular del vehículo que sufre el daño, conforme consta en el permiso de circulación del automóvil, expedido a nombre de la hoy reclamante, que es quien sufre el detrimento patrimonial cuyo resarcimiento se solicita.

En cuanto a la legitimación pasiva, corresponde a la Administración regional, en su condición de titular de la Autovía del Noroeste donde se produjo el accidente, como se desprende de la documentación incorporada al

expediente. El hecho de que las labores de conservación de la citada Autovía se lleven a cabo por una empresa concesionaria no exonera de responsabilidad a la Administración, teniendo en cuenta que dicha responsabilidad es, en todo caso, directa, sin perjuicio de que, en última instancia, se determine que el sujeto que ha de soportar la onerosidad de la indemnización deba ser el contratista.

2. En lo que a la temporaneidad de la acción se refiere cabe afirmar que, a tenor de lo dispuesto en el artículo 142.5 LPAC, el derecho a reclamar se ha ejercitado dentro del plazo legalmente establecido, toda vez que se señala como fecha de ocurrencia de los hechos el 25 de octubre de 2009 y la reclamación se interpuso el 13 de enero siguiente y, por lo tanto, antes de que transcurriera un año entre ambas fechas.

3. El procedimiento seguido respeta, en términos generales, lo dispuesto tanto en la LPAC como en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo (RRP), sin que se aprecien carencias esenciales.

Del mismo modo, han de reiterarse a la Consejería consultante las advertencias ya efectuadas en anteriores dictámenes acerca de la incorrecta práctica consistente en requerir al interesado para que "*subsane y mejore*" la solicitud, con indicación de los documentos que ha de aportar al procedimiento pero sin particularizar cuál de ellos se recaba como preceptivo y cuál con otro carácter, lo que adquiere relevancia dados los diferentes efectos que el ordenamiento jurídico anuda a la desatención de uno y otro requerimiento. Ha de evitarse, además, exigir al interesado que aporte documentación ya obrante en el expediente.

TERCERA.- Sobre los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

La responsabilidad patrimonial de la Administración supone, según se desprende de los artículos 139 y siguientes 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, 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).

La Administración ha practicado las pruebas que estaban a su alcance, solicitando informe técnico de la Dirección General de Carreteras. De dicho informe se desprende que los hechos determinantes del daño, es decir, la presencia del animal en la autovía y la colisión del automóvil con el mismo, han de considerarse acreditados, toda vez que queda constancia de los mismos en los partes de incidencias del servicio de mantenimiento y así se recoge además en el informe estadístico sobre el accidente elaborado por la Guardia Civil. Sin embargo, no puede considerarse probado el nexo causal entre el funcionamiento de dicho servicio y la producción de los daños materiales en el vehículo. En efecto, la Dirección General de Carreteras manifiesta que no tiene constancia de la existencia de desperfectos en la valla de cerramiento correspondiente al punto en donde se produjo el atropello, por lo que se presume que la irrupción de los animales en la calzada se produjo por algún acceso a la Autovía próximo al mismo, que por definición debe permanecer expedito para el paso de vehículos en este tipo de vías. De otra parte tampoco la reclamante imputa a la Administración ningún defecto u omisión concretos del deber de conservación de la carretera que permita inferir el imprescindible nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y el daño alegado, más allá de una genérica imputación de falta de medidas de seguridad y protección de la carretera, que parece deducir de la mera ocurrencia del accidente, pero sin indicar qué concretas medidas habrían sido las adecuadas y exigibles.

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 la valla en el lugar del atropello se encontrara en condiciones inadecuadas, concurriendo además la circunstancia de que próximo a dicho punto existía un acceso a la autovía por donde, probablemente, pudo acceder el animal, como se ha destacado anteriormente. 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. De hecho, según consta en el informe de la Dirección General de Carreteras, se pasó por el lugar del accidente apenas una hora antes de que ocurriera y no se detectó la presencia de animales en la zona.

Por tanto, no habiéndose acreditado por la parte reclamante, a quien incumbe, el nexo de causalidad entre la obligación de conservación de la carretera y la irrupción de un animal en la calzada, el Consejo Jurídico comparte el criterio del órgano instructor y estima 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, 136/2008 y 18/2009, entre otros muchos, 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, 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). Así, cuando la acción de responsabilidad no formula más imputación al servicio público que la de la ausencia de evitación eficiente del accidente, pero no afirma ni la existencia de defectos en el mantenimiento del vallado circundante a la autovía ni carencias concretas en la vigilancia de la vía, la jurisprudencia no aprecia el necesario nexo causal y declara la inexistencia de responsabilidad (por todas, SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 14 de marzo de 2011).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, por su parte, en sentencia de 24 marzo 2008, rechaza la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando no se prueba por el actor que el perro se introdujo a la autovía a través de algún desperfecto en el vallado perimetral, y ello aunque se constate la existencia de agujeros en el mismo.

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.

