



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **184/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 1 de julio de 2013, 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 19 de octubre de 2012, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **347/12**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 12 de agosto de 2011 x presentó un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial dirigido a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. En síntesis, en él expresa que el 18 de enero de 2011 circulaba con su vehículo matrícula -- por la carretera RM-15, p.k. 61,500, cuando dos tejones cruzaron la calzada, sin poder esquivar a uno de ellos, colisionando con el mismo y produciendo daños a dicho vehículo en la cantidad de 1.962,53 euros, según informe pericial de su aseguradora de 20 de enero siguiente, que adjunta; importe que reclama por considerar que la Administración regional incumplió su deber de tener expedita y libre de obstáculos la citada carretera. Añade que por tales hechos la Policía Local de Caravaca instruyó el "atestado" cuya copia adjunta. Dicho documento es una diligencia de 19 de enero de 2011, extendida por la Guardia Civil de Tráfico, Destacamento de Caravaca, en la que hace constar la comparecencia del interesado para denunciar los referidos hechos, en la que, entre otros aspectos, concreta la hora del accidente en las 21:50 del citado 18 de enero de 2011 y afirma que al lugar acudió la Policía Local de Caravaca para realizar fotografías de lo ocurrido.

Asimismo, el reclamante adjunta varias fotografías de una carretera y valla, sin ninguna autenticación.

SEGUNDO.- Con fecha de 14 de septiembre de 2011, la citada Consejería incoa el correspondiente procedimiento, requiere al reclamante para que subsane y mejore su reclamación en diversos extremos y solicita informe a la Dirección General de Carreteras.

TERCERO.- El 4 de octubre de 2011 el interesado presenta escrito adjuntando diversa documentación, incluyendo una factura de reparación del citado vehículo por un importe de 1.019,30 euros, indicando que por razones económicas en su día decidió acometer la reparación de parte de los daños, si bien reclama por todos los consignados en el informe pericial ya presentado, por la cantidad expresada en su escrito inicial.

CUARTO.- Con fecha de 14 de octubre de 2011 la Dirección General de Carreteras emite informe en el que, en síntesis, expresa, *"en base al informe de la empresa concesionaria"* del servicio de vigilancia y conservación de la vía en cuestión (Autovía del Noroeste-Río Mula, RM-15), de titularidad regional, que, según los partes y registros facilitados por dicha empresa (que se adjuntan, fotos incluidas de un animal muerto en la calzada), sólo consta un accidente, por dicha causa, el día 19 de enero de 2011, a las 0:40 horas, en el p.k. 61,200, lugar al que posteriormente acudió un operario de la empresa, constatando un accidente por atropello de dicho animal, pero en relación con un vehículo y una persona distintos del reclamante; añade, no obstante, que según el parte de inspección del citado día, se comprobó que no existían desperfectos en la valla de cerramiento de la autovía, y que en las inmediaciones del lugar estaba la salida 61, Caravaca-Oeste.

QUINTO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la citada Dirección General, fue emitido el 14 de noviembre de 2011, en el que estima correcto el importe de la factura presentada.

SEXTO.- Mediante oficio de 30 de enero de 2012 se acordó un trámite de audiencia y vista del expediente para el reclamante, sin que conste su comparecencia ni la presentación de alegaciones.

SÉPTIMO.- El 3 de septiembre de 2012 se formula propuesta desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por negar la existencia de un anormal funcionamiento de los servicios públicos, según reiterada jurisprudencia y doctrina consultiva recaída en este tipo de supuestos.

OCTAVO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente se solicitó el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico, 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.

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, al versar sobre un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

I.- El reclamante están legitimado, en calidad de propietario del vehículo, para reclamar por los daños del mismo por los que solicita la correspondiente indemnización.

La Administración regional está legitimada para resolver la reclamación; formalmente, al dirigirse la acción resarcitoria contra la misma; sustantivamente, por imputarse los daños cuyo resarcimiento se reclama a los servicios públicos regionales de mantenimiento de una carretera (autovía) de su titularidad.

II. La acción resarcitoria ha sido ejercitada dentro del plazo anual establecido en el artículo 141.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), si se considera la fecha del accidente alegado por el reclamante, y la de la presentación de la reclamación.

III.- En lo que se refiere al procedimiento tramitado, y como hemos señalado en anteriores Dictámenes análogos al presente (vgr. Dictamen 199/2008, de 10 de diciembre), debe decirse que a la concesionaria de la explotación y mantenimiento de la autovía no se la ha emplazado en el procedimiento como interesada, sino que se le ha considerado como una mera colaboradora de la Administración a la que, según se deduce del expediente, se le solicitó un informe, que, en este caso, ni siquiera figura en el expediente remitido, aunque se hace alusión al mismo en el informe emitido por la Dirección General de Carreteras (que parece haberlo reproducido, visto su tenor). Con ello se desconoce lo prevenido por el artículo 1.3 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, y, en general, de lo establecido en el artículo 31.1.b) LPAC en relación con el régimen de responsabilidad de los contratistas de la Administración, en aplicación de los criterios establecidos en el artículo 198 de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público) y de la doctrina que al respecto viene siendo sostenida por este Consejo Jurídico en diferentes Dictámenes (vgr. n.º 49, 53 y 70/2010 y 186/2011, entre otros).

No obstante lo anterior, dada la importante dilación en la tramitación del expediente, y a la vista de las consideraciones a realizar sobre el fondo del asunto, no se considera necesario proceder ya al emplazamiento de la concesionaria.

TERCERA.- Relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos de conservación y mantenimiento de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización. Inexistencia.

I. En materia de reclamaciones de responsabilidad patrimonial dirigidas a la Administración pública titular de la vía en que se produce un accidente por colisión del vehículo con un animal presente en la misma, este Consejo Jurídico y el Consejo de Estado se han pronunciado en reiteradas ocasiones sobre el alcance que en estos casos ha de darse al instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa, tal y como viene configurado por los artículos 139 y siguientes LPAC y la jurisprudencia.

Así, este Consejo Jurídico ha asumido en diversos Dictámenes lo expresado por el Consejo de Estado, entre otros, en su Dictamen de 30 de octubre de 2003:

"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".

Dicho parecer ha sido acogido por la Audiencia Nacional en diversas sentencias que conforman una jurisprudencia consolidada al respecto. En este sentido, puede resumirse tal jurisprudencia del modo en que lo hace la SAN de 22 de septiembre de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, que, por su concisión y a la vista la similitud del caso allí planteado con el presente, justifica su larga cita (f. j. 4º):

"Esta Sala ha dicho reiteradamente en procesos en que se sustanciaban pretensiones semejantes a la que examinamos, (que) la irrupción en la calzada de una autovía, que es una carretera destinada al tránsito de vehículos en particulares condiciones de rapidez y seguridad, de un animal de ciertas dimensiones, un jabalí en este caso, circunstancia abiertamente perturbadora, por lo súbito y desacostumbrado, de aquellas condiciones normales previsibles en general para los usuarios de la vía, es un factor provocado por un incumplimiento, directo o por pasividad, del deber que incumbe a la Administración, como titular y gestora del dominio público viario, de mantener las carreteras en adecuado estado de seguridad en el tráfico rodado, a cuyo fin debe proporcionar a la calzada, en consonancia con las exigibles limitaciones de accesos e intersecciones a la autovía, de los pertinentes elementos estáticos de protección perimetral encaminados a impedir el repentino acceso de animales a la zona destinada a la circulación de vehículos. Si ello fuere así, cabe señalar, de una parte, que estaríamos en presencia de un incumplimiento del deber de mantener la autovía en las exigibles y adecuadas condiciones para la seguridad del tráfico rodado y, lo que es más importante, ante la inexistencia, por parte del usuario, de un deber jurídico, como tal, de soportar el daño inferido, ya que cabe, en una normal comprensión de lo que constituye una autovía y sus características habituales de uso, esperar que no se produzcan irrupciones en la calzada de animales que, en todo caso, alguna atípica vía de penetración habrán utilizado para acceder a la superficie de la calzada, esto es, cabe establecer que se ha producido una confianza defraudada en el funcionamiento de los servicios públicos.

Sin embargo, en el presente caso, tal y como se recoge en el expediente, muy minucioso en este punto, no se aprecia rotura ni deformaciones en la valla que cierra los márgenes de la vía y, próxima al lugar del accidente, poco más de un kilómetro, se encuentra una vía de enlace por la que pudieron acceder los animales. Este hecho -la existencia de una vía de enlace próxima al lugar- es determinante para excluir la responsabilidad patrimonial del Ministerio de Fomento. A la Administración, como titular y gestora del dominio público viario, le incumbe el deber de mantener las carreteras en adecuado estado de seguridad en el tráfico rodado, como ya dijimos, pero tal deber no puede llevarse al extremo de tener que asegurar cualquier incidencia que pudiera producirse en las mismas, incluidas aquellas de todo punto imprevisibles e inevitables como ocurre en el presente caso. No se ha acreditado que la protección perimetral de la autovía estuviera en mal estado, de forma que permitiera el acceso de animales de dimensiones suficientes para alterar la seguridad del tráfico, al contrario, se han aportado numerosas fotografías de las que se deduce el buen estado de conservación de la misma y la propia Guardia Civil así lo hace constar en el atestado. Por el contrario, sí resulta acreditado la existencia de un enlace próximo por el que los animales pudieron perfectamente entrar, circunstancia que la Administración, o sus contratistas, ni aun extremando las precauciones que razonablemente se les pueden exigir, hubieran podido impedir, por lo que no se les puede imputar responsabilidad alguna, ya que el daño no tiene ni puede tener la consideración de antijurídico ni es consecuencia del funcionamiento del servicio público.

En definitiva, la forma y lugar en que se produce el accidente no permite inferir la relación de causalidad entre el evento dañoso y el funcionamiento anormal de los servicios públicos, por omisión de la diligencia debida en el

cumplimiento del deber impuesto por el art. 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre el Tráfico, que recoge explícita e implícitamente el principio de que el titular de la vía mantenga, en todo caso, expedita la calzada, como elemental medida de seguridad para la circulación".

Por tanto, para poder apreciar la responsabilidad de la Administración en estos casos, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de aquélla en la prevención de situaciones de riesgo primariamente ha de dirigirse a dilucidar si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad o competencia de la Administración, es decir si la norma la compele a actuar para evitar o minimizar el riesgo en la utilización de las carreteras; pero también, yendo más allá del contenido de las obligaciones que explícita o implícitamente imponen a la Administración competente las normas reguladoras del servicio, habrá de efectuarse una valoración del rendimiento exigible en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actividad administrativa, tal como señala el Tribunal Supremo en sentencia de su Sala Tercera, de 7 de octubre de 1997. Y, como hemos señalado en diversos Dictámenes, es doctrina reiterada que el deber de vigilancia viaria no puede exceder de lo que sea razonablemente exigible, entre lo que no se encuentra una vigilancia tan intensa que, sin mediar lapso de tiempo no instantáneo o inmediato, cuide de que el tráfico de la calzada esté en todo caso libre y expedito para la circulación, existiendo ciertos riesgos inherentes a la utilización de las vías públicas cuya materialización ha de ser asumida por el propio usuario, que en este punto tiene el deber jurídico de soportar los correspondientes daños, sin perjuicio de la posible responsabilidad de terceros que puedan ser identificados (vgr., el propietario del animal suelto que irrumpe en la calzada, lo que no se acredita en el presente caso).

II. En relación con el concreto caso que nos ocupa, se advierte, en primer lugar, que, frente a lo expresado en la reclamación, ninguna autoridad policial constató la realidad del accidente (ni la instrucción ni el reclamante solicitaron de la Policía Local de Caravaca que informara sobre su alegada personación en el lugar de los hechos), y el personal de la concesionaria constató un accidente, en un lugar próximo al lugar indicado por el reclamante, pero acaecido al día siguiente y respecto de un vehículo y persona distinta de aquél.

Como hemos señalado en anteriores Dictámenes (entre otros, en el Dictamen nº 141/2012, de 4 de junio) *"hay que insistir ahora en que la realización del atestado resulta esencial no ya sólo para que pueda acreditarse que el reclamante circulaba por el lugar en cuestión el día y hora que manifiesta (sin mayor apoyatura que su testimonio), sino que la presencia policial poco tiempo después del accidente permite un examen de las circunstancias concurrentes en el presunto accidente que resulta trascendental para el enjuiciamiento de pretensiones como la presente. En este sentido, resulta evidente que, en el estado actual de facilidad de las comunicaciones, no puede aceptarse que el deber del afectado de comunicar en tal momento el siniestro (para lo que existen, incluso, números telefónicos de coordinación de emergencias) constituya un deber excesivo, antes al contrario, se estima que es una carga para el que pretenda, luego, deducir una pretensión indemnizatoria como la del caso. Frente a ello, y como indicamos en el Dictamen 212/2002, si el interesado, por la escasa relevancia de los daños, opta por no avisar a la Guardia Civil para que constate en dicho momento el accidente, deberán concurrir otras circunstancias de muy especial consistencia que lleven a la convicción de la ocurrencia del accidente tal y como lo relata el reclamante, y que aquél es causa eficiente de los daños por los que reclama, sin que, en el caso que nos ocupa, las circunstancias alegadas por el mismo sean indicios lo suficientemente concluyentes para tener por cumplidamente acreditados los hechos en que basa su pretensión".*

A tal efecto, el hecho de que el reclamante se refiera a la existencia del accidente por el que reclama invocando la misma causa (irrupción de tejones en la calzada) y en un lugar y hora muy próximos al del accidente constatado por los servicios de mantenimiento de la autovía (el primero, el 18 de enero de 2011 a las 21:50 y en el p.k. 61,500; el segundo, el 19 siguiente a las 0:40 horas y en el p.k. 61,200), podría llevar a la convicción de la realidad de lo alegado, si bien la falta de atestado introduce, al menos, inevitables dudas sobre el alcance de los daños y priva de la posibilidad de tener un juicio especializado sobre las circunstancias concurrentes en la vía y la conducta del accidentado.

III. En cualquier caso, en la hipótesis de aceptar como ciertos los hechos alegados por el reclamante, la reclamación habría de ser desestimada por las consideraciones expresadas en el anterior epígrafe I.

Así, en el presente caso no se acredita deficiencia alguna en el tramo de la autovía en cuestión, incluyendo su vallado perimetral, y el informe emitido señala, sin contradicción del reclamante, que existía un acceso a aquella cerca del alegado lugar del accidente. Y no puede admitirse el criterio del reclamante de que la Administración debe mantener la calzada, en cualquier caso y ante cualquier circunstancia, expedita y libre de cualquier obstáculo, pues ello implicaría exigir la permanente presencia de un vigilante en todos y cada uno de los accesos de las autovías, a fin de evitar la irrupción de animales o de eliminarlos de forma inmediata en el caso de que llegasen a acceder a la vía, exigencias que quedan manifiestamente fuera del estándar de vigilancia aplicable en estos casos, según lo anteriormente expuesto. Lo contrario, en fin, supondría configurar a la Administración pública viaria como una aseguradora universal de toda esta clase de riesgos (que son inherentes al uso de las vías públicas), lo que es ajeno a la conceptualización constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa.

IV. Por todo lo expuesto, no puede considerarse acreditada la existencia de la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización, por lo que debe desestimarse la reclamación de referencia.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- No existe la necesaria y adecuada relación de causalidad entre los daños por los que se reclama indemnización y el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación y mantenimiento de la vía pública en la que aquéllos se produjeron, por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen.

SEGUNDA.- Por lo anterior, la propuesta de resolución objeto de Dictamen, en cuanto es desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, se dictamina favorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.