



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **213/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 30 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 4 de enero de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por "--" como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo (expte. **03/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 12 de abril de 2010, X, en representación de "--" presentó reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. En síntesis, en ella reclama una indemnización de 10.051 euros por los daños ocasionados al vehículo matrícula -- de su asegurado x, ocasionados cuando, según el informe estadístico "ARENA" de la Guardia Civil de Tráfico, que acompaña, aquél circulaba el 9 de marzo de 2010 por la carretera RM-19, de Puerto de La Cadena (A-30) a San Javier (AP-7), p.k. 16,1, sobre las 2:00 horas, e irrumpió un perro en la calzada (sin posterior identificación) contra el que no pudo evitar colisionar, saliéndose de aquélla, alegando que es responsabilidad de la Administración regional, titular de la vía, mantenerla debidamente vallada y libre de obstáculos.

Adjunta asimismo un informe pericial, de 10 de marzo de 2010, sobre los daños del vehículo, cifrándolos en 16.913,34 euros, y fijando el valor venal de aquél en 8.740 euros, por lo que se declara siniestro total.

SEGUNDO.- El 18 de junio de 2010 la citada Consejería acuerda incoar el correspondiente procedimiento, requiriendo al compareciente para que acredite, en su caso, la representación de x y para que subsane y mejore la reclamación. Asimismo, en tal fecha se solicitó informe a la Dirección General de Carreteras.

TERCERO.- El 28 de junio de 2010 se emite informe por la citada Dirección General, en el que, en síntesis, expresa que existe parte del accidente y se tiene constancia de una llamada del CECOP al respecto; que a las 3:30 horas del día del accidente se procedió a retirar el cadáver de un perro de caza, sin identificación, y de algunos restos de un vehículo; y que la malla de cerramiento de la carretera RM-19 se encontraba en perfecto estado, por lo que el animal debió penetrar en la calzada por alguno de los enlaces cercanos o por abandono de algún vehículo, adjuntando a tal efecto diversas fotografías del lugar del accidente.

CUARTO.- El 25 de noviembre de 2010, el compareciente presenta escrito en el que expresa que el vehículo de su asegurado resultó siniestro total, por lo que no se reparó, y que la compañía abonó a su asegurado la indemnización correspondiente, a cuyo efecto indica que en breve presentarán documentación bancaria acreditativa de dicho pago, así como determinados documentos requeridos por la Consejería, adjuntando algunos de los indicados en el oficio recibido al efecto.

QUINTO.- El 15 de diciembre de 2010, la compañía reclamante presenta escrito al que adjunta dos resguardos bancarios: el primero, de 30 de marzo de 2010, acreditativo de la transferencia de 9.811 euros realizada por la citada aseguradora a x en concepto de "*indemnización*"; el segundo, de 1 de abril de 2010, acreditativo de la transferencia de 240 euros realizada por la citada aseguradora a x en concepto de "*franquicia*".

SEXTO.- El 3 de enero de 2011 la citada compañía presenta otro escrito al que adjunta informe pericial completo incluyendo fotografías del vehículo acreditativas de su estado de siniestro total y manifiesta que por tal causa no se conserva la documentación del mismo.

SÉPTIMO.- El 12 de mayo de 2011, x, en representación de la compañía reclamante, presenta escrito al que adjunta diversa documentación, destacando dos facturas: la primera, de 21 de abril de 2010, del hospital "*Los Arcos*", por importe de 184 euros, en concepto de servicios sanitarios de urgencias prestados a su asegurado por causa del accidente de referencia; la segunda, de 29 de abril de 2010, de la Gerencia de Emergencias del 061 del Servicio Murciano de Salud, por importe de 226 euros, por servicios de transporte (de ambulancia, se deduce) de su asegurado por causa de dicho accidente.

OCTAVO.- El 25 de mayo de 2011 el citado representante presenta escrito al que adjunta copia del permiso de conducir de su asegurado y certificado de la Jefatura de Tráfico de Murcia en la que consta la baja del vehículo en cuestión desde el 29 de marzo de 2010.

NOVENO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la citada Dirección General, fue emitido el 3 de noviembre de 2011, en el que, en síntesis, expresa que el valor venal del vehículo es de 8.740 euros y que, a la vista de la información remitida, los grandes daños del vehículo, superiores a su valor venal, pueden deberse a que, aun siendo infrecuente en supuestos como el del caso, es posible que en ocasiones el vehículo vuelque por una brusca maniobra evasiva del conductor, a la vista de la irrupción en la calzada del animal de que se trate.

DÉCIMO.- Mediante oficio de 28 de junio de 2012 se acordó un trámite de audiencia y vista del expediente para la compañía interesada, presentando alegaciones el 13 de julio de 2012, en las que viene a ratificarse en su pretensión indemnizatoria.

UNDÉCIMO.- El 13 de noviembre de 2012 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar que no concurre la necesaria relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización.

UNDÉCIMO.- 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.

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, 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, en relación con el 12 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).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de la acción y procedimiento.

I. A la vista de los Antecedentes, debe considerarse que sólo la mercantil "---", en calidad de subrogada en los derechos de su asegurado x, formula reclamación de responsabilidad patrimonial. A tal efecto, conforme con lo establecido en la vigente legislación sobre seguros privados, la citada subrogación de derechos sólo opera en relación con las cantidades efectivamente abonadas por la aseguradora a su asegurado en cumplimiento de la correspondiente póliza. Ello implica que dicha entidad está legitimada para reclamar por las cantidades reflejadas en los documentos reseñados en el Antecedente Quinto, por un total de 10.051 euros, pero no por las reflejadas en las facturas reseñadas en el Antecedente Séptimo, por un importe total de 410 euros, por no constar pagadas por dicha aseguradora. (Y por estas últimas cantidades no cabe considerar formulada reclamación en nombre de x, ya que, requerida dicha mercantil para que acreditase su representación de dicha persona, ello no se cumplimentó, art. 32.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, LPAC).

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación que se le dirige, por imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su competencia.

II. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 4.2 RRP vista la fecha del accidente que motiva la reclamación y la fecha de presentación de ésta.

III. En lo que se refiere al procedimiento, se ha seguido, en lo sustancial, lo establecido legal y reglamentariamente al respecto.

TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales y específicas sobre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras.

I. De acuerdo con lo previsto en los artículos 139 y 141 LPAC, para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- Que exista un daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.
- Que exista una relación causal jurídicamente adecuada entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños producidos.
- Que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otra parte, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad adecuada, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal adecuado entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido, sin que la marcada objetivación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento que acaezca con ocasión de la prestación de los servicios públicos o la utilización de infraestructuras públicas. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, o la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en una aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, ya que de lo contrario el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que su existencia puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro de sus deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras, a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos, en garantía de la seguridad del tráfico, tal como prescriben los artículos 15 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, y 26 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia. Ello incluye, entre otros deberes, el de procurar la eliminación de las fuentes de riesgo o, en su caso, la instalación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro que pudiera existir (artículo 57 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial).

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 ha de dirigirse a dilucidar primariamente si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad y 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 o estándar prestacional exigible a aquélla 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.

CUARTA.- Relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización. Inexistencia.

I. La pretensión indemnizatoria objeto de Dictamen en el acaecimiento de una colisión del vehículo del asegurado de la reclamante con un animal que irrumpió en la calzada de la carretera regional a que se refiere la reclamación, y que produjo los daños por los que se reclama.

Sobre este último aspecto cabe decir que los daños hipotéticamente indemnizables, al margen de tener que excluir los reseñados en la Consideración Segunda por la allí indicada falta de acreditación de la necesaria legitimación activa de la aseguradora interesada, debe tenerse en cuenta que sólo podría considerarse el valor venal del vehículo, es decir, y según el informe del Parque de Maquinaria, de 8.740 euros, por ser el valor de sustitución de un vehículo no reparado por ser declarado siniestro total.

II. 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 de 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 aún 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".

En la misma línea, y como hemos señalado en diversos Dictámenes, siguiendo la doctrina jurisprudencial y del Consejo de Estado, 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).

III. Aplicadas las anteriores consideraciones al caso que nos ocupa, se advierte, de una parte, que ni siquiera se alega deficiencia alguna en el tramo de la autovía en cuestión, incluyendo su vallado perimetral, deduciéndose así

el criterio de la reclamante de que la Administración debe mantener la calzada, en cualquier caso, expedita y libre de cualquier obstáculo. Sin embargo, ello implicaría exigir la permanente presencia de un vigilante en todos y cada uno de los accesos de las autovías, a fin, bien de evitar la irrupción de animales por los mismos, bien a eliminar los animales de forma inmediata, en el caso de que llegasen a acceder a la vía, exigencias que son inadmisibles en cuanto 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, circunstancia aquélla ajena a la conceptualización constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa.

IV. Por todo lo expuesto, no existe 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.- En el presente caso, sólo cabe considerar formulada reclamación de responsabilidad patrimonial por parte de "--", por lo que procede eliminar de la propuesta de resolución la referencia que en la misma se hace a x como reclamante, por lo razonado en la Consideración Segunda, I, del presente Dictamen.

SEGUNDA.- La aseguradora reclamante no ha acreditado su legitimación, por subrogación de su asegurado, para reclamar las cantidades a que se refiere en el escrito reseñado en el Antecedente Séptimo de este Dictamen, por lo que procede desestimar por tal motivo la reclamación formulada sobre las mismas, por las razones expresadas en la mencionada Consideración.

TERCERA.- En todo caso, 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 vigilancia y conservación de carreteras, por las razones expresadas en las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen.

CUARTA.- Por todo lo anterior, la propuesta de resolución objeto de Dictamen, en cuanto es desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, se dictamina favorablemente, si bien deberá modificarse para incluir en ella lo expresado en las Conclusiones Primera y Segunda.

No obstante, V.E. resolverá.