



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **218/2013**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 31 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 16 de enero de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de circulación (expte. **14/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 29 de diciembre de 2012, x presentó reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio. En síntesis, en ella expresa que el 8 de noviembre de 2011, entre las 19:30 y las 20 horas circulaba con su vehículo matrícula -- por la Autovía del Noroeste, dirección Murcia- Caravaca, a la altura del radar de velocidad, cuando, al adelantar por el carril de la izquierda, irrumpió una zorra en la calzada y colisionó con ella, pues no pudo frenar al tener vehículos por detrás. Como consecuencia del choque se produjeron daños en el vehículo, según factura pro forma que adjunta, por importe de 2.957,23 euros, cuyo resarcimiento reclama. Adjunta diversa documentación del citado vehículo y copia de su denuncia de los hechos ante la Guardia Civil de Mula el 29 de diciembre de 2011.

SEGUNDO.- Mediante oficio de 16 de enero de 2012 la citada Consejería acordó la incoación del correspondiente procedimiento y requirió a la interesada para la subsanación y mejora de la reclamación, y solicitó informe a la Dirección General de Carreteras.

TERCERO.- El 25 de enero de 2012 la citada Dirección emite informe en el que, *"en base al informe de la empresa concesionaria"* de la vigilancia y conservación de la citada autovía, expresa, en síntesis, que, según los partes de vigilancia, a la 1:28 horas del 9 de noviembre de 2011 consta que se detectó la presencia de un conejo muerto en el p.k. 11.600, sin advertir ningún vehículo afectado; que el vallado de la autovía no tenía desperfectos, y que animales pequeños como el citado podían penetrar en la calzada a través del vallado; que en la autovía existen señales P-24, que advierten del paso de animales en libertad.

CUARTO.- Mediante escrito presentado el 30 de enero de 2012, x, en representación, que acredita, de la entidad "--.", se persona en el procedimiento como interesado.

QUINTO.- El 9 de febrero de 2012 la reclamante presenta escrito al que adjunta diversa documentación de la requerida en su momento.

SEXTO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la citada Dirección General, fue emitido el 2 de abril de 2012, en el que, en síntesis, señala que el importe de los conceptos reflejados en la factura aportada por la reclamante se considera correcto, y que para realizar una más específica valoración de las circunstancias del accidente y sus daños se necesitarían fotografías del estado del vehículo.

SÉPTIMO.- Mediante oficio de 30 de abril de 2012 se acordó un trámite de audiencia y vista del expediente para los interesados, presentando escrito el 14 de junio de 2012 un representante de la empresa concesionaria, en el que, en síntesis, solicita la desestimación de la reclamación por no acreditarse la realidad del accidente.

OCTAVO.- El 21 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.

NOVENO.- 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. La reclamante está legitimada para reclamar indemnización por los daños sufridos en el vehículo de su propiedad, según la documentación aportada.

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 si se considera la alegada 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 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (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. Falta de acreditación de los hechos. Inexistencia, en todo caso, de dicha relación de causalidad.

I. En primer lugar, visto lo actuado en el procedimiento, no puede considerarse acreditada la realidad del accidente ni la causa del mismo, no siendo suficiente la mera denuncia de la reclamante ante la Guardia Civil. Como dijimos, entre otros, en el Dictamen nº 141/2012, de 4 de junio, *"en la línea de lo expresado en los citados Dictámenes, 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"*.

En el presente caso, el informe de la concesionaria indica que en las cercanías del lugar indicado por la reclamante se encontró, varias horas después, un conejo muerto, lo que no puede considerarse suficiente para llegar a la convicción de la realidad de los hechos tal y como son alegados por la reclamante. Ello ya determinaría la desestimación de la reclamación.

Examinada la propuesta de resolución objeto de Dictamen, se advierte que en su fundamento jurídico 3 se consigna que las diligencias de la Dirección General de Tráfico confirman los hechos, y que el reclamante adjunta informes médicos que acreditan lesiones personales. No siendo ello cierto en el caso que nos ocupa, deben

eliminarse tales referencias, sustituyéndose por una relativa a la falta de acreditación de la realidad del accidente en los términos alegados por la reclamante.

II. Sin perjuicio de lo anterior, procedería asimismo la desestimación de la reclamación conforme a consideraciones reiteradamente expresadas por este Consejo Jurídico en casos similares al presente.

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".

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. En el caso planteado no 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 las autovías a fin de evitar la irrupción de animales o con la obligación de eliminarlos de forma inmediata en el caso de que llegasen a acceder a la vía por cualquier medio y lugar, exigencias que son inadmisibles en cuanto quedan manifiestamente fuera del estándar de vigilancia aplicable en estos casos. 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.

Por todo ello no existe, en todo caso, 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 puede considerarse acreditada la realidad del accidente en los términos alegados por la reclamante, por las razones expresadas en la Consideración Cuarta, I, del presente Dictamen.

SEGUNDA.- En todo caso, entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización, no existe la adecuada relación de causalidad exigible para determinar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, por las razones expresadas en la Consideración Cuarta, II y III, del presente Dictamen.

TERCERA.- En consecuencia, la propuesta de resolución dictaminada, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se informa favorablemente, si bien deberá corregirse en los extremos reseñados en la citada Consideración Cuarta, I, del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.