



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

**Dictamen 66/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de marzo de 2014, 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 20 de junio de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. 232/13), aprobando el siguiente Dictamen.

**ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** En fecha 31 de enero de 2013 tiene entrada en el registro de la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por x, por la que solicita indemnización de 1.585,98 euros por los daños materiales ocasionados al vehículo de su titularidad (Mercedes-Benz, clase E, matrícula --), como consecuencia del accidente ocurrido el 26 de enero anterior, cuando circulaba por la carretera que une Camposol con Mazarrón, y colisionó de forma sorpresiva con un perro.

Se acompañan los documentos que obran en los folios 1 a 16.

**SEGUNDO.-** El órgano instructor, mediante escrito de 6 de febrero de 2013, requiere al reclamante para que subsane los defectos advertidos en la solicitud y陪伴e los documentos que se relacionan en los folios 34 y 23, así como para que proponga los medios de prueba de los que pretende valerse.

**TERCERO.-** Solicitado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se remite el 18 de febrero de 2013 el elaborado por la empresa concesionaria encargada de la conservación y explotación de la carretera RM-3, en el que, tras afirmar la titularidad regional de la vía en la que se produjo el atropello, se indica lo siguiente:

*"A) Realidad y certeza del evento.*

*El pasado 26 de enero de 2013, la U.T.E -- recibe una llamada alertando de la existencia de un animal muerto en la calzada, tal y como se demuestra en los partes de vigilancia y comunicaciones aportados.*

*Cuando se persona el vigilante en la zona, efectivamente comprueba que existen restos de un animal muerto, señalizando hasta la retirada del animal muerto.*

**B) Existencia de fuerza mayor o actuación inadecuada del perjudicado o de un tercero.**

*Tal y como se describen los hechos, el perjudicado colisionó inevitablemente con el animal que irrumpió en la calzada. No hay constancia de avisos previos de la existencia del mismo por la carretera.*

**C) Constancia de la existencia de otros accidentes en el mismo lugar.**

*Una vez revisados todos los partes de accidentes, comunicaciones e incidencias, no se advierten accidentes similares en la zona.*

**D) Presunta relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento público de carreteras.**

*No se detecta ninguna causa entre el siniestro y el funcionamiento de la carretera. El hecho de que un animal circule sobre la calzada no es intrínseco e inherente a la carretera en cuanto a trazado, firme, señalización de la misma, etc.*

*La carretera se encuentra debidamente cercada, siendo inevitable que los animales accedan a ella a través de los enlaces y accesos a la misma.*

*En ningún caso el accidente se produce por falta de conservación y mantenimiento de la vía (...).*

**E) Imputabilidad a la Administración y responsabilidad atribuible a otras Administraciones.**

*La U.T.E. -- no considera que haya motivos para imputar a la Administración en esta causa.*

**F) Actuaciones llevadas hasta la fecha.**

*Hasta la fecha no ha sido necesario realizar ninguna actuación en ese punto kilométrico ya que no había pasado nada anteriormente.*

G) Indicar si la carretera se halla con señalización (limitación de velocidad, obras, peligro, u otra consideración que estime pertinente significar).

*En el momento del accidente, no había ninguna señalización por obra en el tramo, ni cualquier otra situación de peligro que debiera ser señalizada.*

H) Valoración de los daños alegados.

*La U.T.E. -- no dispone de datos ni capacidad para realizar la valoración de los daños causados al vehículo.*

I) Aspectos técnicos en la producción del daño.

*No es destacable ningún aspecto técnico en accidente. Se produjo al colisionar de manera fortuita e inevitable con el animal que se metió en la calzada.*

J) Cualquier otra cuestión que se estime de interés.

*La U.T.E. -- actuó correctamente en todo momento. Según el Pliego de Prescripciones Técnicas Particulares del Contrato de Servicio de ejecución de diversas operaciones de Conservación y Explotación en las Carreteras RM-3, RM-11 y RM-23, en su anexo 1, página 13 en el punto B; Especificaciones relativas a las operaciones del grupo I, subgrupo I.2: Servicio de vigilancia, al definir las actividades del servicio de vigilancia dice, citando textualmente: "En circunstancias normales de meteorología y tráfico normales, se realizará al menos un recorrido diario en los dos sentidos de circulación".*

*La U.T.E -- realiza el recorrido completo una vez al día como mínimo. No es posible estar en el punto concreto en el momento en el que ocurre un hecho fortuito como es el (que) se meta un animal en ella.*

*Además el Pliego en su anexo 1, página 13 en el punto B: Especificaciones relativas a las operaciones del grupo I, subgrupo I.2: Servicio de vigilancia dice: "La organización para atender estas incidencias será tal que permitirá que el equipo acuda al lugar en que se ha producido la incidencia en un plazo máximo de UNA HORA desde el momento en que sea conocida la incidencia".*

*Tal y como se justifica en el parte de vigilancia, la llamada se recibe a las 21,38 h. y se llega al lugar a las 21,46 h. en menos de la hora máxima fijada en el Pliego.*

(...)".

**CUARTO.-** El 7 de febrero de 2013 se solicita copia de las diligencias instruidas por la Guardia Civil, recibiéndose un oficio del Sargento Jefe Accidental del Destacamento el 25 de febrero siguiente, que expresa que revisadas las papeletas de servicio de ese día no consta que se hubiera auxiliado al mencionado vehículo.

**QUINTO.-** Con fecha 6 de marzo de 2013 se otorga preceptivo trámite de audiencia al interesado, no habiendo presentado alegación alguna hasta la fecha.

**SEXTO.-** La propuesta de resolución, de 4 de junio de 2013, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial.

**SÉPTIMO.-** Con fecha 20 de junio de 2013 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico acompañando el expediente administrativo.

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.

I. 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, el x ha acreditado su condición de propietario del vehículo a través de la tarjeta de inspección técnica de vehículos y del pago de la prima de la póliza de seguro correspondiente al año en el que se produjo el accidente.

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 se ha sido ejercitada dentro del plazo de un año legalmente establecido al efecto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

3. En cuanto al procedimiento, del examen conjunto de la documentación remitida se puede afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos. No obstante, cabe formular la siguiente observación ya realizada en anteriores Dictámenes (por todos el número 242/2013):

*"De la documentación incorporada al expediente, se desprende que el servicio de explotación y conservación de la autovía en la que ocurrió el accidente se encuentra contratada con la UTE --, sin que dicha mercantil haya sido emplazada como interesada, pues ni se le notificó en su momento la incoación del procedimiento ni se le ha otorgado trámite de audiencia final, junto al ofrecido al reclamante, vulnerándose, así, lo dispuesto en los artículos 1.3 in fine RRP y 214 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público. Ahora bien, en el presente caso, similar al abordado en el Dictamen de este Consejo 72/2011, puede sostenerse, en una interpretación finalista del indicado trámite, tendente esencialmente a evitar indefensión de los contratistas de la Administración, que tal emplazamiento se realizó de forma implícita, en la medida en que la empresa concesionaria del caso, bien conocedora de estos supuestos de su eventual responsabilidad por la naturaleza profesional y reiterada de su actividad contractual, sabe de la existencia de la reclamación y del procedimiento, al haber remitido a la Dirección General de Carreteras un informe, lo que hace suponer fundadamente que tuvo conocimiento de los hechos y, por lo tanto, podía haberse personado como interesada y ejercer los derechos inherentes a tal condición. Ello no obstante, en el futuro el órgano instructor deberá realizar de modo expreso y formal el indicado emplazamiento y, en el presente expediente, como en cualquier otro de esta naturaleza, deberá notificarle la resolución del procedimiento y obrar, respecto de dicha contratista, en consecuencia con lo resuelto en el mismo".*

### **TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.**

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

En el supuesto que nos ocupa, tal como se indica en la propuesta de resolución, el hecho ha de entenderse probado por el informe de la concesionaria encargada de la conservación y explotación, pero ello no implica, sin más, que pueda entenderse acreditada la concurrencia del nexo causal.

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 vial, 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 los elementos constitutivos de la vía se encontraran en condiciones inadecuadas (se encontraba debidamente cercada), siendo inevitable que los animales accedan por los enlaces y accesos a la misma. 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.

Por tanto, si bien se ha acreditado la realidad del suceso a través de la prueba antes indicada, sin embargo no se ha probado por la parte reclamante, a quien incumbe, el nexo de causalidad entre la obligación de conservación de la misma y la irrupción de un animal en la calzada, llevando al Consejo Jurídico a compartir el criterio del órgano instructor y estimar 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 y 136/2008 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, como en los analizados en los Dictámenes antes indicados, sostener la atribución de la responsabilidad del accidente a la Administración entraña una interpretación exageradamente providencialista, al convertirla en una suerte de aseguradora universal (SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de noviembre de 2007).

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.