



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **377/2014**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de diciembre 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 25 de noviembre de 2013, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos por un accidente de circulación (expte. **397/13**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 16 de enero de 2013, x presentó un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio, en la que solicita una indemnización por los daños personales y materiales sufridos a consecuencia del accidente ocurrido el 19 de julio de 2012, sobre las 23:20 horas, cuando circulaba con su vehículo marca Seat Ibiza, matrícula --, por la autovía RM-15 (sentido Mula) y vió unos obstáculos en la calzada (que luego resultaron ser dos perros muertos), por lo que, para no chocar con ellos, maniobró el vehículo hacia la izquierda, perdiendo su control y saltando la mediana de la autovía, volcando en sentido contrario. Acudió al lugar la Guardia Civil de Tráfico, que levantó atestado. Considera que existe responsabilidad de la Administración regional por ser la titular de la vía y encargada de su vigilancia y conservación, lo que incluye su deber de mantenerla expedita y libre de obstáculos, habiendo incumplido además el deber de vallado de la autovía.

Solicita una indemnización de 16.122,73 euros, que desglosa así: a) daños en el vehículo, según presupuesto de reparación que acompaña: 10.021,12 euros; b) daños personales, por incapacidad temporal de 84 días (2.558,64 euros) y por secuela de cervicalgia por rectificación, valorada en 3 puntos (2.417,97 euros), según informe médico que acompaña; c) gastos médicos (1.125 euros), según factura que adjunta.

SEGUNDO.- El 1 de febrero de 2013 la citada Consejería acuerda la incoación del correspondiente procedimiento y requiere a la reclamante para que subsane y mejore su reclamación.

TERCERO.- Solicitado informe a la Dirección General de Carreteras, fue emitido el 19 de febrero de 2013, en el que, con base en el informe del 13 anterior, requerido a la concesionaria del servicio de vigilancia y mantenimiento de la autovía ("*Autovía del Noroeste Concesionaria de la CARM*, --), manifiesta que, avisada dicha empresa por la Guardia Civil de Tráfico (COTA) a las 23:20 horas del 19 de julio de 2012, a las 23:32 horas se personó en el lugar (p.k. 34+450), cercano a las salidas 33 y 35 de la autovía, un operario de la empresa, advirtiendo, por un lado, en

la calzada con sentido Murcia, un vehículo que había atropellado a dos perros, sin microchip identificativo, que irrumpieron en la misma (lo que motivó una reclamación del titular de aquél, tramitada con el número 47/12) y, por otro, un vehículo, el de la ahora reclamante, ubicado en la calzada de sentido contrario, que había traspasado la mediana, al parecer, por una maniobra para intentar esquivar a los perros atropellados por el primer vehículo. Añade que el día del accidente se realizaron varios pasos por la zona, destacando los dos últimos, a las 20:32 horas (sentido Caravaca) y a las 22:10 (sentido Murcia), sin advertir ninguna anomalía; que al día siguiente se comprobó el vallado en la zona desde el p.k. 34+300 al 34+900, sin encontrar desperfectos, y que es imposible evitar la presencia en la calzada de animales sueltos, que pueden acceder a la vía por los accesos de la misma, sin que, además, el vallado perimetral deba tener una estanqueidad total, pues su función es básicamente delimitadora de la carretera. Añade que a lo largo de la autovía existen varias señales verticales "P-24" ("Paso de animales en libertad") debido a la existencia de varios cotos de caza y la cercanía de poblaciones, lo que aumenta el riesgo de este tipo de colisiones.

Se adjunta a dicho informe el ya indicado de --, en el que obran los partes de vigilancia de los días 19 y 20 de julio de 2012. Destaca un documento denominado *"notificación de incidencias en sala de control"*, fechado el 19 citado, en el que se hace constar, entre otros extremos, lo siguiente: *"23:20. Llama COTA. Accidente de tráfico a la altura de Bullas por atropello de perro. (...) 23:40. Llama vigilante. Accidente de tráfico en p.k. 34,45 dirección Caravaca, pero el vehículo venía dirección Murcia. 23:43. Llamo a COTA y comunico p.k. exacto. Atestados va de camino. (...) 00:50. Llama vigilante, se retiran de la calzada (los perros) al enlace de Codoñas. El vehículo que atropella a los perros es un Opel Vectra -- y vehículo que esquivo a Opel Vectra y se sale por la mediana es un Seat Ibiza -- 01:10. Se retira todos los vehículos."* (...)

CUARTO.- El 22 de febrero de 2013 la reclamante presenta escrito al que adjunta diversa documentación en contestación al requerimiento realizado en su día por el órgano instructor, donde se incluye un informe "ARENA" de la Guardia Civil de Tráfico, que refleja el accidente en cuestión, haciendo constar los agentes actuantes, en el apartado *"comentarios"*, lo siguiente: *"Conductora observa por su carril dos animales que, para no atropellar, efectúa maniobra evasiva incorrecta, dando volantazo a la izquierda, saltando la mediana de la autovía y volcando en el sentido contrario."* (...)

En dicho escrito la reclamante solicita que se solicite de dicha Guardia Civil el atestado completo y que se practique prueba testifical en la persona que designa, de la que afirma que era el conductor del vehículo que circulaba detrás de ella.

QUINTO.- Solicitada de la Guardia Civil de Tráfico copia completa del atestado de referencia, fue remitido mediante oficio de 22 de marzo de 2013, en el que entre los posibles factores concurrentes en el accidente, se hace constar el *"velocidad inadecuada"*.

SEXTO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la citada Dirección General, fue emitido el 10 de mayo de 2013, en el que, en síntesis se expresa que el valor venal del vehículo en la fecha del accidente es de 3.370 euros, sin perjuicio de aceptar la valoración de daños contenida en el presupuesto aportado por la reclamante.

SÉPTIMO.- Mediante oficio de 27 de mayo de 2013 se acuerda un trámite de audiencia y vista del expediente para la reclamante, compareciendo un representante de ésta el 6 de junio siguiente para tomar vista y obtener copia de documentos del expediente, presentando alegaciones el 13 siguiente, en las que, en síntesis, se ratifica en su escrito inicial, añadiendo que el informe de la Dirección General de Carreteras expresa que tras el accidente se procedió a la señalización del accidente, atención a las víctimas, limpieza, etc., lo que no consta que se hubiera

realizado cuando los animales fueron atropellados, lo que hubiera evitado el siniestro de la reclamante, y que el atestado de la Guardia Civil señala que era de noche y la iluminación insuficiente.

OCTAVO.- Mediante oficio de 9 de julio de 2013 se acordó un trámite de audiencia y vista del expediente para la empresa concesionaria de la vigilancia y conservación de la autovía.

NOVENO.- El 10 de octubre de 2013 se practica la prueba testifical propuesta por la reclamante, en la que, en síntesis, el testigo ratifica los hechos referidos por ésta.

DÉCIMO.- El 28 de octubre de 2013 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. La reclamante está legitimada para reclamar indemnización por los daños sufridos en su persona y 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 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, constando el requerimiento del preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras y el emplazamiento de los interesados. No obstante, y según se desprende de los Antecedentes, el trámite de audiencia a éstos debió otorgarse tras la práctica de la prueba testifical, y no antes, como se hizo. No obstante, por economía procedimental y a la vista de las siguientes Consideraciones, no es necesario realizar ahora un nuevo trámite de audiencia.

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 daño 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 aquella 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 aquella 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 aquella 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 de dicha relación de causalidad.

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".

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).

Así, por ejemplo, la STSJ del País Vasco, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 24 de marzo de 2014, expresa:

"La responsabilidad patrimonial es objetiva, pero no automática ni viene atribuida por el mero hecho de producirse un evento lesivo en el ámbito de la competencia de una Administración Pública. Como dice la CE y la LRJ-PAC, la responsabilidad patrimonial está ligada al funcionamiento (normal o anormal) del servicio público y, por ello, debe el recurrente demostrar en qué medida la actividad o inactividad administrativa ha producido el daño, no de forma general o abstracta, sino particular y concreta, en función de las circunstancias concurrentes. Así lo reconoce nuestro Alto Tribunal, en sentencia de 9 de diciembre de 1993, cuando señala: "el deber de vigilancia inherente al servicio público de mantenimiento de las carreteras y en concreto la posible omisión por parte de los órganos encargados de la conservación de la vía y de la retirada de obstáculos existentes en ella, no puede exceder de lo razonablemente exigible, lo que desde luego no puede serlo una vigilancia tan intensa y puntual que sin mediar practicante lapso de tiempo apreciable cuide de que el tráfico en la calzada sea libre y expedito". De forma más general, la STS de 5 de junio de 1998 dice que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a estas en aseguradoras universales 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, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. De lo anterior cabe colegir que el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial no puede interpretarse sin tener en cuenta el estándar de razonabilidad."

II. En el caso planteado, debe destacarse, en primer lugar, que, como señala el informe de la concesionaria del servicio, el accidente de la reclamante se produce porque, poco antes del mismo, otro vehículo atropelló a los dos perros que irrumpieron en la calzada, lo que dio lugar a la reclamación del titular de aquél por los daños causados al mismo por causa del atropello. Esa reclamación fue objeto del Dictamen nº 113/2014 de este Consejo Jurídico, al que nos remitimos, y que propuso su desestimación, en síntesis, por las razones reseñadas en el anterior epígrafe.

A partir de ello, cabe decir que el accidente que motiva la presente reclamación viene a traer causa del anterior, pues, según la reclamante, realizó una maniobra para evitar colisionar con los mencionados perros; el parte de vigilancia de la concesionaria refleja que la reclamante hizo tal maniobra para esquivar, no tanto a dichos perros, como al vehículo que estaba detenido unos metros más adelante y que había atropellado a tales animales.

Tanto en uno como en otro caso, es evidente que los perros de que se trata llevaban escasísimo tiempo en la calzada, siendo en este caso plenamente aplicable la consolidada doctrina jurisprudencial, antes mencionada, que establece que el deber de vigilancia viaria de la Administración 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).

En el presente caso consta, además, que la concesionaria de las labores de vigilancia y conservación de la autovía realizó dos recorridos por el lugar en horas previas y próximas a los accidentes, sin constatar anormalidad alguna, por lo que cumplió con el estándar de vigilancia exigible, siendo imposible que se pueda evitar en todo caso la irrupción repentina de animales en la calzada, que pueden acceder a ella por los accesos y enlaces próximos a la autovía, como señala el informe de la concesionaria.

Además, y frente a lo alegado por la reclamante, no se acredita la existencia de deficiencia alguna en el tramo de la autovía en cuestión, incluyendo su vallado perimetral, pues nada dice al respecto el atestado de la Guardia Civil de Tráfico, ni la reclamante acredita tales deficiencias de cualquier otro modo. Antes al contrario, el informe de la concesionaria afirma el adecuado estado del vallado en el lugar del accidente. Tampoco puede aceptarse responsabilidad alguna por la alegada falta de iluminación, al tratarse de un tramo interurbano sin especiales circunstancias de riesgo que requirieran de unas especiales medidas al efecto, por lo que el conductor, en su diligente conducción, tiene que partir del hecho de que la iluminación que ha de orientar su conducción es la proporcionada por su vehículo, lo que demanda la correspondiente precaución.

Ello al margen de destacar que, según el atestado policial, la reclamante realizó una maniobra incorrecta, pues, ante la presencia de obstáculos como los de referencia, no procedía realizar una maniobra evasiva tan brusca como para saltar la mediana de la autovía; también debe destacarse lo apuntado por dicho atestado sobre un posible exceso de velocidad de la conductora.

Por otra parte, admitir la responsabilidad de la Administración en base a su genérico deber de mantener la calzada expedita y libre de cualquier obstáculo implicaría exigir la permanente presencia de un vigilante en todos los tramos de las autovías a fin de evitar la irrupción de animales, o 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 aquella ajena a la conceptualización constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa.

Por todo ello 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.- 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 las Consideraciones Tercera y Cuarta del presente Dictamen.

SEGUNDA.- En consecuencia, la propuesta de resolución dictaminada, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se informa favorablemente, si bien deberá completarse para hacer constar en ella lo relativo a la existencia del previo e inmediato atropello de los perros en cuestión por parte de un vehículo que circulaba antes del de la reclamante, en los términos expresados en el presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

