



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen **254/2015**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 9 de septiembre de 2015, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento, Obras Públicas y Ordenación del Territorio (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 20 de abril de 2015, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **144/15**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 22 de octubre de 2013 (fecha de certificación en la Oficina de Correos de Orihuela) se presenta reclamación de responsabilidad patrimonial por x frente a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio por el accidente sufrido en la carretera RM-1 debido al impacto de su vehículo (Peugeot Partner Tepee, matrícula --) con un perro.

Describe los hechos del siguiente modo:

El 23 de abril de 2013, el reclamante circulaba por la Autovía de Santomera a San Javier, a la altura de la Gasolinera --, cuando un perro se le cruzó sin que pudiera evitar golpear al animal, produciendo los daños materiales descritos en el documento 1 que se acompaña.

Expone que en el lugar de los hechos no había ninguna valla que impidiera el paso a la calzada de cualquier animal.

Añade que la responsabilidad es de la Administración regional en cuanto titular de la vía y a quien corresponde indemnizar, concurriendo los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial, así como el daño ha de ser reputado como antijurídico.

Finalmente, solicita la cantidad de 2.076 euros, proponiendo la práctica de prueba consistente en que se oficie a la Comandancia de la Guardia Civil de Tráfico de Murcia para que identifique a los agentes que realizaron el

atestado del accidente para la toma de declaración, así como para que se aporte dicho atestado.

SEGUNDO.- Mediante oficio del órgano instructor de 5 de noviembre de 2013 se comunica al reclamante la información prevista en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y de Procedimiento Administrativo Común (LPAC). Igualmente se le requiere para que subsane y mejore la reclamación presentada en los extremos señalados en los folios 10 y 11 del expediente. El 7 de diciembre siguiente se cumplimenta por el interesado el requerimiento (folios 12 a 28).

TERCERO.- Recabado el informe de la Dirección General de Carreteras, es evacuado por los técnicos del Servicio de Conservación el 17 de marzo de 2014 en el sentido de señalar lo siguiente:

"1. La carretera RM-1 es de titularidad de la CARM.

2. En relación con las cuestiones de las que solicita informe:

A.- De la realidad del hecho lesivo solamente se conoce por las manifestaciones del reclamante. La certeza del hecho debe cuestionarse puesto que afirma que "En el lugar de los hechos no había valla alguna que impidiera el paso a cualquier animal a la calzada" y es falso. A la altura de la gasolinera "--" se produjo una rotura de la valla de la autovía que fue reparada por la brigada de conservación de Murcia los días 4 y 5 de marzo, según consta en los partes de la brigada (el siniestro acaece el 23 de abril según el reclamante). Por eso cabe la posibilidad, al no existir partes de incidencias ni informe de autoridad alguna que el accidente no ocurriera o, al menos, que el reclamante fuese mal informado del estado del vallado.

B. No se aprecia existencia de fuerza mayor. Sí existe actuación inadecuada del conductor que debe conducir con la diligencia y precaución necesarias para evitar todo daño propio o ajeno. Así mismo es inapropiado afirmar de forma torticera una falsedad en el escrito de reclamación.

C. Se tiene constancia de un accidente similar en el mismo lugar. Este accidente acaeció en fecha anterior y en este caso se encontraba caída la valla de cerramiento de la autovía.

D. El caso, si es que se produjo, es accidental y fortuito. No puede establecerse nexo de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

E. En relación con este punto se transcriben a continuación párrafos concluyentes de dictámenes del Consejo de Estado en accidentes similares:

(...)

Por consiguiente, de acuerdo con la doctrina del Consejo de Estado se estima que no existe imputabilidad a la Administración de carreteras.

F. No se ha realizado actuación posterior alguna hasta la fecha al no ser necesaria.

(...)

J. La Administración de Carreteras no tiene obligación reglamentaria alguna de colocar o mantener vallada la carretera, se realiza como uso habitual en autovías".

CUARTO.- Con fecha 10 de marzo de 2014 se solicita informe al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, cuyo responsable solicita la aportación de una serie de documentos que se reseñan en el folio 36, siendo solicitados al reclamante por oficio de 28 de abril y cumplimentados el 4 de junio de 2014.

QUINTO.- El 24 de julio de 2014 se solicita nuevamente el informe al Parque de Maquinaria, emitiéndose el 4 de septiembre siguiente en el sentido de considerar correcta la cantidad reclamada.

SEXTO.- El 11 de noviembre de 2014 se procede a la apertura del trámite de audiencia, no constando alegaciones del reclamante.

SÉPTIMO.- La propuesta de resolución, de 1 de abril de 2015, desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir los requisitos determinantes de la responsabilidad patrimonial.

OCTAVO.- Con fecha 20 de abril de 2015 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, 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 los artículos 142.3 LPAC y 12 del Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

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

I. El reclamante está legitimado 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, 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, a excepción del plazo máximo para resolver, constando la emisión del informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras y el trámite de audiencia al interesado.

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 de dicha relación de causalidad en el presente caso.

I. Procede la desestimación de la reclamación conforme a consideraciones reiteradamente expresadas por este Consejo Jurídico en casos similares al presente (por todos, Dictámenes 199/2015 y 66/2014).

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 numerosos 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".

Con mayor motivo es aplicable tal doctrina en casos, como el presente, en el que en el tramo de la carretera (autovía RM-1) en el que, según la tesis del reclamante se produjo, a la altura de la Gasolinera --, se encontraba vallado, según exponen los técnicos informantes de la Dirección General de Carreteras (folios 32, 33 y 34).

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., del propietario del animal suelto que irrumpe en la calzada, o en los supuestos en que pudiera declararse la responsabilidad del titular del predio del que proviniera el animal, en su caso).

II. En el caso examinado no se acredita la existencia de deficiencia alguna en el tramo de la carretera en cuestión, puesto que los técnicos de la Dirección General de Carreteras señalan que la valla de la autovía en ese punto fue reparada por la brigada de conservación con anterioridad al accidente, en fechas 4 y 5 de marzo según consta en los partes, contradiciendo las afirmaciones del reclamante sobre la inexistencia de vallado (folio 34). Además, como razona la propuesta sometida a Dictamen, la existencia de vallado no comporta necesariamente una relación de causalidad entre los servicios públicos y los daños producidos al colisionar con animales sueltos por la calzada, ya que éstos pueden irrumpir en la misma por cualquiera de los accesos por los que entran y salen los vehículos no debiendo atribuirse al vallado perimetral una función de estanqueidad total ante éste y otro tipo de incursiones siendo su función básicamente delimitadora de la infraestructura.

Por otra parte, no puede aceptarse la responsabilidad de la Administración en base a su genérico deber de mantener la calzada expedita y libre de cualquier obstáculo, pues ello implicaría exigir la permanente presencia de un vigilante en las vías públicas 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 aquélla ajena a la concepción constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa.

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 entrañaría una interpretación exageradamente providencialista, al convertirla en una suerte de aseguradora universal (SAN, Sala de lo Contencioso-Administrativo, de 30 de noviembre de 2007).

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 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.