



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **32/2017**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 13 de febrero de 2017, 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 Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 25 de enero de 2016, sobre responsabilidad patrimonial instada por "--", como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **15/16**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 30 de junio de 2015 una representante de "--", presentó escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial dirigido a la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio en la que solicita una indemnización de 3.284,07 euros por los daños materiales sufridos en el vehículo matrícula --, de su asegurada x como consecuencia del accidente ocurrido el 8 de marzo de 2015, cuando circulaba por la carretera RM-3311 (en sentido Mazarrón hacia Totana, sin designación de punto kilométrico o referencia al efecto), y colisionó con un perro que irrumpió en la calzada, produciéndole daños en dicho vehículo, valorados en la indicada cantidad, según informe pericial de dicha compañía, que acompaña. En síntesis, considera que existió un anormal funcionamiento de los servicios de conservación de dicha vía, por falta de la adecuada señalización y cerramiento, sin mayor concreción.

Adjunta a dicho escrito, además, diversa documentación: poder notarial de representación; copia de la denuncia realizada por la interesada ante la Guardia Civil de Totana el 10 de marzo de 2015, en la que relata los hechos, añadiendo en la misma que desconocía el punto kilométrico en que ocurrió el accidente, creyendo que estaba en el término municipal de Mazarrón, y que en el momento del accidente llamó a su compañía aseguradora, que envió una grúa que llevó el vehículo al taller "--"; póliza de seguro de la asegurada con la mercantil reclamante; y un documento, en el que figura el nombre de la compañía aseguradora, en donde se refleja el concepto de "*transferencia*" de 3.284,07 euros a "--" el 27 de abril de 2015.

SEGUNDO.- Con fecha 14 de julio de 2015 la citada Consejería acuerda admitir a trámite la reclamación y requerir a la compareciente para la subsanación y mejora de la reclamación, solicitándole, entre otros documentos, la factura de reparación del vehículo, sin que conste contestación de la reclamante.

TERCERO.- Solicitado informe sobre los hechos a la Dirección General de Carreteras, mediante oficio de 10 de septiembre de 2015, expresa, en síntesis, que la carretera a que se refiere el reclamante es la autovía RM-3, de

titularidad autonómica (indica que se trata del p.k. 11+000 y fotografías de la zona, sin indicar en qué basa tales datos); que carecían de antecedentes del caso y de otros accidentes en tal zona; que no existe señalización específica por no ser necesaria; que en ese tramo la autovía tiene adecuadas vallas de cerramiento.

CUARTO.- Mediante oficio de 12 de noviembre de 2015 se acuerda un trámite de audiencia vista del expediente para la interesada, sin que conste su comparecencia ni la presentación de alegaciones.

QUINTO.- El 7 de enero de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar que la reclamante no ha acreditado su legitimación; no se acredita la realidad del accidente ni, en todo caso, sus circunstancias y, subsidiariamente, porque, como ha señalado la doctrina consultiva en casos similares de accidentes con animales en autovías sin acreditarse deficiencias viarias, 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.

SEXTO.- 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), aplicable al procedimiento a la vista de su fecha de iniciación.

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

I. La aseguradora reclamante no acredita su legitimación para reclamar indemnización por los daños sufridos en el vehículo de su asegurada, ya que para acreditar su legitimación por subrogación debe acreditar que ha resarcido a aquélla de los daños cuya cuantía reclama. Aunque cabe que tal resarcimiento se efectúe mediante el pago a un tercero (el correspondiente taller) de los gastos de reparación del vehículo, es necesario que aporte la factura de dicho establecimiento y un documento bancario como documentos que acrediten, respectivamente, los trabajos de reparación que generen la obligación de su pago y su efectivo abono a dicho establecimiento, lo que no concurre en el caso que nos ocupa, pues ni se aportó factura ni es suficiente un documento interno de la aseguradora para acreditar el pago.

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.

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), aplicable al presente procedimiento vista la fecha de su iniciación, 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 prescribe el artículo 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 de dicha relación de causalidad.

I. Procede la desestimación de la reclamación conforme a consideraciones reiteradamente expresadas por este Consejo Jurídico en casos similares al presente.

En primer lugar, se advierte que ningún agente de la autoridad acudió al alegado lugar del accidente (lugar indeterminado, más allá de la referencia a la RM-3311, que la Dirección General de Carreteras considera que debía ser, en su caso, la autovía RM-3), ni se ha practicado prueba alguna alternativa que lleve a la convicción de la realidad y causas del mismo. En el Dictamen nº 367/2016, de 21 de diciembre, expresamos: *"Como hemos indicado en diversos Dictámenes de este Consejo Jurídico emitidos sobre asuntos sustancialmente iguales al que nos ocupa, es necesario que, al menos, el reclamante recabe la presencia de los agentes de la autoridad en el momento del accidente, para que, a partir de su confirmación fehaciente de la presencia del vehículo en el lugar en cuestión y su apreciación de la deficiencia viaria de que se trate, puedan formular su parecer de que la causa de los daños fueron tales deficiencias, o bien otra prueba con la suficiente consistencia para llevar a la convicción de la realidad de lo alegado por el reclamante".* Y ello porque, como señalamos, entre otros, en Dictámenes como el nº 309/2016, de 7 de noviembre, *"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".

Además, el hecho de que la presencia policial no sea obligatoria en determinados supuestos de accidente viario no obsta en modo alguno para que el interesado pueda requerir su presencia en otros casos si la recaba a efectos probatorios.

En el presente caso, la asegurada no recabó dicha presencia policial, y se limitó a denunciar un accidente en las dependencias de la Guardia Civil de Totana, lo que no es suficiente para acreditar la realidad del accidente ni sus circunstancias (fecha, lugar, causa del mismo, estado de la vía, etc.).

II. Por otra parte, y sin perjuicio de lo anterior, 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).

En el caso planteado no se acredita la existencia de deficiencia alguna en el tramo de la autovía en cuestión, incluyendo su vallado perimetral, ni, en cuanto a la señalización de paso de animales sueltos, se ha acreditado

que el tramo de vía sea un lugar de *"alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos"*, como exige a tal efecto la Disposición Adicional Novena del RDL 339/1990, de 2 de marzo, ya citado, en la redacción dada por la ley estatal 6/2014, de 7 de abril de 2014.

Por último, no podría 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 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 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.- La interesada no acredita su legitimación para reclamar, por lo expresado en la Consideración Segunda, I, del presente Dictamen.

SEGUNDA.- No se acredita que entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se solicita indemnización, exista 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.

TERCERA.- En consecuencia, la propuesta de resolución consultada, en cuanto es desestimatoria de la reclamación por dichos motivos, se dictamina favorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.