



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **117/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 2 de mayo de 2018, 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 Presidencia y Fomento (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 24 de octubre de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por x, en representación de "--", como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo asegurado (expte. **318/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 8 de febrero de 2017, x, quien afirma actuar como mandataria verbal de la mercantil "--", presenta reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Consejería de Fomento e Infraestructuras (sic) de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por los daños derivados de un accidente de tráfico acaecido el 25 de diciembre de 2016 en la Carretera RM-15 a la altura de Cehegín, en sentido Murcia.

Relata que en la indicada fecha el vehículo matrícula --, propiedad de x aunque conducido por su hermano x, y asegurado por la compañía a la que representa, circulaba por la aludida vía de titularidad regional cuando irrumpió en la calzada un perro. Sin poder evitarlo el conductor, colisionó con el animal y perdió el control del vehículo, que impactó contra el quitamiedos izquierdo del carril, saliéndose de la vía por la cuneta derecha. Se reclaman los daños -que no se detallan ni valoran económicamente- sufridos en el automóvil a consecuencia del accidente.

Adjunta a la solicitud un informe de la Policía Local de Cehegín sobre el servicio prestado a requerimiento del conductor del vehículo, quien manifiesta a la Policía haber sufrido un accidente en la Autovía RM-15, tras atropellar a un animal, a unos tres kilómetros de Cehegín en dirección a Murcia. El informe se expresa en los siguientes términos:

"Que personados en el lugar se comprueba que hay un perro muerto unos metros antes del lugar del accidente. Se denota por las marcas de la calzada y del quitamiedos, que tras el impacto con el animal, el conductor pierde el control del vehículo, hace un trompo y golpea con el lado derecho del vehículo contra el quitamiedos izquierdo del carril, saliendo despedido hasta la cuneta derecha, donde lo encontramos al llegar. Se tomaron las medidas de seguridad pertinentes en el lugar de los hechos, asistiendo al conductor en todo lo posible, hasta la llegada de la grúa que retira el vehículo y lo traslada a Cehegín. Al lugar llega también un vehículo de asistencia de carreteras que realiza reportaje fotográfico del animal, del vehículo y de los daños causados en el quitamiedos".

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación, la Jefa de Sección de Responsabilidad Patrimonial, actuando en calidad de instructora del procedimiento, comunica a la reclamante la información prescrita por el artículo 21.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), al tiempo que le requiere para que aporte diversa documentación e información complementaria y para que acredite la representación que dice ostentar.

TERCERO.- El 3 de marzo, la letrada actuante aporta copia de escritura de poder otorgada por la mercantil "--" y solicita prórroga para poder cumplimentar el requerimiento formulado por la Administración.

Concedida dicha prórroga, el 14 de marzo de 2017 la interesada presenta parte de la documentación e información requeridas por la instrucción del procedimiento. Asimismo, se indica que la cuantía que se reclama es de 1.800 euros, coincidente con el coste de reparación de los desperfectos sufridos por el automóvil y que se acredita mediante la copia de la factura del taller.

Ha de precisarse, no obstante, que el documento que aporta la aseguradora no es tal factura sino un presupuesto por el importe ahora reclamado y una conformidad de pago expedida por la indicada mercantil.

CUARTO.- Recabado por la instrucción el testimonio de las diligencias policiales, se remite por la Policía Local de Cehegín el mismo informe que ya fuera adjuntado por la interesada a la reclamación inicial.

QUINTO.- Con fecha 17 de mayo de 2017, la Dirección General de Carreteras evacua informe técnico, elaborado sobre la base del emitido por la empresa concesionaria (-) de la Autovía del Noroeste, vía en la que ocurrió el accidente.

Tras confirmar la titularidad regional de la autovía, se indica que sobre las 8 horas del 25 de diciembre de 2016, en sala de control de la concesionaria se observa que la cámara de vigilancia ubicada en el punto kilométrico 50 capta a un vehículo parado en el arcén junto a un vehículo policial, por lo que se da aviso al operario que realiza la ronda de vigilancia, que se desplaza al lugar. Éste detecta la presencia de un perro muerto por atropello en el pk 50+600 de la calzada sentido Caravaca-Murcia. Unos 750 metros más adelante, en el pk 49+850, se encuentra con el vehículo siniestrado, observando daños en la bionda de la mediana, contra la que habría chocado el vehículo. Los datos del automóvil siniestrado coinciden con los facilitados en la reclamación.

El equipo de vigilancia del turno posterior realiza, a las 13 horas, la inspección del vallado de cerramiento de la zona del atropello, no observando desperfecto alguno. La identificación del perro se realiza por lectura de microchip, que resulta positiva.

Considera el informe que no existen circunstancias o datos que permitan considerar la concurrencia de negligencia del conductor o de terceros, por lo que califica el hecho como imprevisible e inevitable. Recuerda que en las autovías se hace prácticamente imposible controlar la existencia de animales en la calzada, ya que éstos pueden irrumpir en ella introduciéndose por cualquiera de los accesos (lógicamente abiertos) por los que entran y

salen los vehículos, no debiendo atribuirse al vallado perimetral existente una función de estanqueidad total ante este y otros tipos de incursiones, ya que su función es básicamente delimitadora de la infraestructura. El lugar donde fue localizado el animal y donde debió de producirse la colisión (PK. 50+600) se encuentra próximo al ramal de incorporación a la autovía desde la salida 50 "RM-504 D.^a Inés-La Paca", por lo que considera lógico pensar que el animal accediera a la carretera por dicho punto.

Se concluye que "no debe establecerse una relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público, pues la presencia de un animal en la calzada constituye un factor ajeno a las condiciones de seguridad viaria razonablemente exigibles que no puede considerarse como una deficiencia o anomalía en la prestación de dicho servicio".

Se afirma, además, que en el tramo donde se produce el siniestro se han realizado las actuaciones que requieren el normal mantenimiento y conservación de la vía. Destaca, asimismo, la existencia de señales verticales del tipo P24 (paso de animales en libertad) a lo largo de toda la autovía (la más cercana al lugar del atropello es la ubicada en el PK 45+900), al discurrir ésta entre varios cotos de caza y por la cercanía de poblaciones y zonas forestales, lo que aumenta el riesgo de que se produzca este tipo de colisiones.

Se informa, por otra parte, que diariamente se efectúa un mínimo de cuatro recorridos de vigilancia completos a lo largo de toda la autovía y sus accesos. En el día del accidente se pasó por el punto en el que se produjo el atropello sobre las 2 de la madrugada, y a las 7:20 en sentido contrario, sin que se detectara la presencia de animales en la zona, según consta en los partes de vigilancia. Tampoco se recibió aviso de dicha circunstancia en la sala de control.

Se adjunta al informe el realizado por la concesionaria, así como el reportaje fotográfico de la misma y copias de los partes de incidencias del equipo de vigilancia.

SEXTO.- Conferido trámite de audiencia a la reclamante, comparece su representante que retira copia del informe de la Dirección General de Carreteras.

SÉPTIMO.- Recabado informe del Parque de Maquinaria, se evacua el 16 de junio de 2017. Se calcula que el valor venal del vehículo es de 950 euros.

Informa, asimismo, que no se aporta factura de reparación y que el presupuesto que consta en el expediente no detalla las piezas a reparar o sustituir, por lo que no se puede determinar el ajuste de los daños cuya indemnización se reclama con el siniestro.

OCTAVO.- Conferido nuevo trámite de audiencia el 10 de julio de 2017, comparece un representante de la reclamante y obtiene copia de diversa documentación del expediente.

No consta la presentación de alegaciones o justificaciones adicionales.

NOVENO.- Con fecha 11 de octubre de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no constar acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos por el ordenamiento para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de carreteras, que se ajustó al estándar que le era exigible, y los daños por los que se reclama.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante escrito recibido en el Consejo Jurídico el pasado 24 de octubre de 2017.

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 los artículos 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP) y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar 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 ex artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro, 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 (sólo consta un presupuesto) ni es suficiente un documento interno de la aseguradora para acreditar el pago.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional en su condición de titular de la Autovía del Noroeste donde se produjo el accidente, como se desprende de la documentación incorporada al expediente. El hecho de que las labores de conservación de la citada carretera se lleven a cabo por una empresa concesionaria, que también ostenta dicha legitimación (artículo 82.5 LPACAP), no exonera de responsabilidad a la Administración, teniendo en cuenta que dicha responsabilidad es, en todo caso, directa, sin perjuicio de que, en última instancia, se determine que el sujeto que ha de soportar la onerosidad de la indemnización deba ser el contratista.

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 han seguido, en lo sustancial, los trámites establecidos por la normativa aplicable a este tipo de procedimientos.

Ha de advertirse, no obstante, como ya se ha hecho en anteriores dictámenes emitidos en respuesta a consultas formuladas por la misma Consejería competente en materia de carreteras, que la instrucción del procedimiento debe estar finalizada cuando se confiere a los interesados el trámite de audiencia (art. 82.1 LPACAP) en orden a evitar que la realización de ulteriores actuaciones instructoras, posteriores a dicho trámite, derive en la necesidad de conceder nuevas audiencias con las innecesarias dilaciones que ello producirá en la resolución del procedimiento.

TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales y específicas sobre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras.

La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución: *"los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos"*. A partir de lo anterior, los elementos constitutivos de esta institución vienen establecidos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y por abundante jurisprudencia recaída en la materia.

En síntesis, para que proceda estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran interrumpir el nexo causal.

- Ausencia de fuerza mayor.

- Que el reclamante 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 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 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.

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, entre muchas otras.

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.

En el supuesto sometido a consulta consta acreditado que el vehículo asegurado por la mercantil reclamante sufrió un accidente por colisión contra un perro que deambulaba por la autovía de titularidad regional en el punto kilométrico 50+600. Revisado el cerramiento de la autovía no se observa anomalía alguna. A escasa distancia del punto de colisión, en el kilómetro 51, existe un ramal de acceso a la autovía.

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 de una especie no cinegética, 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 32 y siguientes LRJSP y la jurisprudencia emanada en relación con los artículos 139 y siguientes

de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), cuya esencial similitud con la regulación actualmente vigente la hacen perfectamente trasladable al supuesto sometido a consulta.

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 existe un ramal de acceso a la autovía a unos 400 metros del punto de colisión, no se acredita la existencia de deficiencia alguna en el tramo de la autovía en cuestión, incluyendo su vallado perimetral, y en cuanto a la señalización de paso de animales sueltos, se ha acreditado la existencia de señales P24 en un punto kilométrico próximo al lugar de los hechos.

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. En cualquier caso, cabe señalar que consta la realización de recorridos de vigilancia en las horas inmediatamente anteriores al atropello, el último de los cuales tan solo 40 minutos antes del siniestro, sin que se advirtiera por los operarios de la concesionaria la presencia de animales en ella.

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 la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, toda vez que no concurren los elementos a los que el ordenamiento jurídico anuda el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño alegado.

Asimismo, procede declarar la falta de legitimación activa de la aseguradora reclamante conforme a lo indicado en la Consideración Segunda de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

