



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **320/2018**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 26 de noviembre 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 Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero en funciones), mediante oficio registrado el día 25 de abril de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.ª X, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **124/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** El 18 de abril de 2016 se presentó escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial formulado por D.ª X, dirigido a la Consejería de Fomento e Infraestructuras en la que solicita una indemnización de 563,78 euros por los daños materiales sufridos en su vehículo matrícula -- como consecuencia del accidente ocurrido el 16 de octubre de 2015, cuando circulaba por la autovía RM-15, Alcantarilla-Caravaca, cuando en el punto kilométrico 43,500 colisionó con un perro que irrumpió en la calzada, produciéndole daños en dicho vehículo, valorados en la indicada cantidad, según informe pericial que acompaña. En síntesis, considera que existió un anormal funcionamiento de los servicios de conservación de dicha vía, por falta del adecuado mantenimiento y conservación, sin mayor concreción.

Adjunta a dicho escrito, además, diversa documentación, entre la que destaca un informe de 28 de octubre de 2015 del Destacamento de la Guardia Civil de Tráfico de Caravaca en el que expresa que sobre las 23.10 horas del 16 de octubre de 2015 acudieron al lugar de referencia para atender el accidente, apreciando daños materiales en dicho vehículo pero no al animal atropellado, añadiendo que el accidente fue presenciado por un operario encargado del mantenimiento de la autovía.

**SEGUNDO.-** Con fecha 22 de abril de 2016 la citada Consejería acuerda admitir a trámite la reclamación y requerir a la compareciente para la subsanación y mejora de la reclamación, solicitándole la presentación de diversos documentos. En la misma fecha acuerda emplazar como interesada a AUNOR, como empresa concesionaria del servicio de vigilancia y conservación de la autovía.

**TERCERO.-** Solicitado informe sobre los hechos a la Dirección General de Carreteras de dicha Consejería, fue emitido el 5 de mayo de 2016 en el que expresa, en síntesis, que, según el informe presentado por AUNOR (que no consta en el expediente remitido), el accidente fue presenciado por un empleado de dicha empresa, que había detectado en la zona, al hacer su ronda, sobre las 22.50 horas, la presencia de un perro, que iba a proceder a

sacarlo de la autovía, cuando observó su atropello por el vehículo en cuestión, si bien no se pudo encontrar al animal en las inmediaciones, donde fue buscado junto al conductor del vehículo para comprobar si tenía identificación. Ratifica que posteriormente acudió al lugar la Guardia Civil. Añade que, por ser de noche, la valla circundante de la autovía en esa zona se inspeccionó al día siguiente, sin encontrar desperfectos, y que cerca del lugar en el que se produjo la colisión se encuentra el ramal de salida nº 41 de la autovía, próxima al casco urbano de Bullas, siendo evidente que no puede impedirse la irrupción de animales sueltos a través de los accesos o salidas de las vías públicas.

Se adjuntan partes de vigilancia de la empresa en la que se refleja lo anterior, así como un croquis descriptivo del lugar del accidente y fotografías del vehículo accidentado.

**CUARTO.-** El 27 de mayo de 2016 una representante de AUNOR toma vista del expediente.

**QUINTO.-** Solicitado informe al Parque de Maquinaria de la citada Dirección General, fue emitido el 5 de agosto de 2016, en el que, en síntesis, indica que el valor venal del vehículo es de 3.043 euros y no opone objeción técnica a los daños ni al importe reclamado.

**SEXTO.-** Mediante oficio de 23 de noviembre de 2016 se acuerda un trámite de audiencia y vista del expediente para los interesados, compareciendo la reclamante para tomar vista del expediente, sin que conste la presentación de alegaciones.

**SÉPTIMO.-** El 6 de abril de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar que 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.

**OCTAVO.-** 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 reclamante está legitimada para solicitar indemnización por los daños causados al vehículo de su propiedad, según la documentación presentada.

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.-** 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.-** Inexistencia de 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.

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

Así, 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, además de constar que cerca del lugar del accidente existe un ramal de acceso y salida de la autovía por el que es inevitable que puedan penetrar animales sueltos, lo que impide apreciar la pretendida responsabilidad, conforme a la doctrina antes expuesta.

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.

II. 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.-** 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.

**SEGUNDA.-** En consecuencia, la propuesta de resolución objeto del presente Dictamen, en cuanto es desestimatoria de la reclamación de referencia por dichos motivos, se dictamina favorablemente.

No obstante, V.E. resolverá.

