



**Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **57/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 14 de febrero de 2019, 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 16 de octubre de 2018, sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de la mercantil "--" como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (expte. **276/18**), aprobando el siguiente Dictamen.

## **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Con fecha 1 de diciembre de 2017, D. X, en representación de la aseguradora "--", presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional por los daños que dice haber sufrido dicha mercantil como consecuencia del funcionamiento del servicio público de carreteras.

Relata la interesada que el 4 de junio de 2017, un automóvil propiedad de D. Y sufrió un accidente de tráfico en la carretera RM-711 (antigua C-3211) al colisionar con un jabalí que cruzaba la vía, produciendo daños en el vehículo cuyo importe de reparación asciende a 2.130, 01 euros.

A la fecha del accidente, la mercantil tenía suscrita una póliza de seguro a todo riesgo con el propietario del vehículo, en cuya virtud procedió a abonarle el importe de la reparación, cantidad que se reclama en concepto de indemnización.

La reclamación, a modo de fundamentación jurídica de la pretensión resarcitoria que se ejercita, se limita a señalar el *"derecho de los particulares a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, que no tengan obligación jurídica de soportar, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que aquella lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, con expresa invocación de los artículos 106.2 de la Constitución y 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"*.

Se adjunta a la reclamación la denuncia efectuada por el propietario del vehículo ante la Guardia Civil, al día siguiente de los hechos, en el que manifiesta que cuando circulaba por la antedicha carretera, en sentido desde

Caravaca de la Cruz hacia La Paca, un jabalí le sorprendió por la derecha, no pudiendo esquivarlo. A consecuencia del golpe se producen daños en la parte fronto-lateral derecha del automóvil.

Se aporta, asimismo, copia de la siguiente documentación:

- a) Permiso de conducción del propietario del vehículo.
- b) Informe pericial de valoración de daños.
- c) Factura por importe de 1.780,01 euros, expedida a nombre del propietario del vehículo.
- d) Sendas comunicaciones que dirige la compañía aseguradora al asegurado informándole que ha ordenado las transferencias a su cuenta de 1.780,01 euros y 350 euros.
- e) Informe de la Dirección General de Carreteras, que confirma la titularidad regional de la vía en la que se produjo el accidente.
- f) Escritura notarial de poder otorgado por la aseguradora al Letrado actuante.

**SEGUNDO.-** Admitida a trámite la reclamación, la Jefe de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Presidencia y Fomento, actuando en calidad de instructora del procedimiento, comunica a la mercantil 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 la requiere para aportar copia compulsada de diversa documentación.

No consta en el expediente que se haya cumplimentado el indicado requerimiento.

**TERCERO.-** Recabada de la Guardia Civil copia autenticada de las diligencias instruidas como consecuencia del accidente, se remite la denuncia del propietario del vehículo que ya fue aportada mediante copia simple junto a la reclamación.

**CUARTO.-** Con fecha 2 de febrero de 2018 y en contestación a la solicitud efectuada en tal sentido por la instrucción del procedimiento, evacua informe la Dirección General de Carreteras. Confirma la titularidad autonómica sobre la vía en la que se produjo el accidente, del que se manifiesta que no se tuvo conocimiento en su día, como tampoco constan otros accidentes similares en el mismo lugar.

Se indica, asimismo, que el tramo está dotado con señalización vertical tipo P24 (paso de animales en libertad) en el pk 8,950 en 7 km, margen derecha, por lo que el punto en que ocurrió el siniestro (pk 15,700) estaba señalizado para estos casos. En cualquier caso, se afirma que *"el tramo de la carretera RM-711 en el que ocurrió el supuesto accidente es una carretera convencional, por lo que no es preceptivo el control regulado de accesos ni vallas metálicas de cerramiento"*.

**QUINTO.-** Conferido el preceptivo trámite de audiencia a la aseguradora reclamante, solicita ésta que se tenga por efectuado el trámite, sin formular ulteriores alegaciones.

**SEXTO.-** Con fecha 9 de octubre de 2018, la instrucción formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar que no concurren los elementos necesarios para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño alegado, así como la antijuridicidad de este último.

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 16 de octubre de 2018.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

## CONSIDERACIONES

**PRIMERA.-** Carácter del Dictamen.

Este 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 LPACAP y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

**SEGUNDA.-** Legitimación, plazo y procedimiento.

I. La aseguradora reclamante no acredita su legitimación para reclamar indemnización por los daños sufridos en el vehículo de su asegurado, 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 aquél de los daños cuya cuantía reclama. Como ya hemos señalado en numerosos dictámenes evacuados a solicitud de la Consejería ahora consultante (por todos el 155/2018), *"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 (u otro adecuado, salvo que en la factura su emisor consigne -sin duda al respecto- que está pagada) 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, como en otros casos análogos estudiados por este Consejo Jurídico, no concurre en el supuesto sometido a consulta pues la copia de la factura presentada está expedida a nombre del propietario del vehículo por lo que cabe presumir que fue pagada por él. Del mismo modo, no es suficiente para acreditar la legitimación activa de la aseguradora por subrogación del perjudicado un documento interno de aquella, como el reseñado en el Antecedente Primero en el que se comunica al asegurado que se ha ordenado la transferencia de diversas cantidades, para acreditar efectivamente dicho pago, como esta clase de entidades deben conocer.

En consecuencia, la propuesta de resolución debe modificarse para que incluya como causa de desestimación de la reclamación la falta de acreditación de la legitimación de la interesada para formular aquella, suprimiendo la referencia que, en sentido contrario, se contiene en su Fundamento de Derecho Segundo.

Sin perjuicio de lo anterior y como ya ha señalado con anterioridad este Consejo Jurídico, sería conveniente que, en el futuro, en el requerimiento que la Administración puede hacer facultativamente al interesado para que mejore su reclamación, se introduzca una nueva indicación, expresiva de que si la reclamante es una compañía aseguradora en subrogación del derecho de su asegurado, aporte la documentación acreditativa de su efectivo pago, a quien corresponda (el asegurado o el taller mecánico), del importe indemnizatorio que pretenda repetir contra la Administración regional (vgr., documento bancario suficiente, factura en la que conste que ha sido pagada, etc.), advirtiendo de que no es bastante al efecto un documento interno de la aseguradora.

II. La reclamación se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPACAP para la prescripción del derecho a reclamar. Así, hay que recordar que el accidente tuvo lugar el 4 de junio de 2017 y la solicitud de indemnización se presentó el 19 de diciembre de ese mismo año.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en sus aspectos esenciales, se han cumplido los trámites que integran esta clase de procedimientos, si bien se aprecia que se ha sobrepasado en exceso el plazo de seis meses para su tramitación que se establece en el artículo 91.3 LPAPAC.

**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. 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.-** 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.

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 que irrumpe en dicha vía, 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 venía configurado por los artículos 139 y siguientes de la derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC) y que hoy regulan los artículos 32 y siguientes LRJSP, completados, para el caso, como el presente, de que se trate de una especie cinegética (Leyes 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre de la Región de Murcia, Anexo IV y 7/2003, de 12 noviembre, de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, Anexo) con lo establecido en la Disposición Adicional Séptima del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por RDL 6/2015, de 30 de octubre, precepto dedicado a la responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas y que, además de determinar la responsabilidad del conductor o del titular del aprovechamiento cinegético o del terreno en los supuestos que allí contempla, establece *que "también podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produzca el accidente como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos"*.

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".*

Lo anterior es extensible, incluso con mayor motivo, al presente caso, en el que se trata de una carretera convencional, es decir, una vía a la que pueden tener acceso las propiedades colindantes, con las limitaciones que reglamentariamente se establezcan, sin que conste que deban disponer de vallado o similar (art. 3.2, III Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

Por otra parte, según manifiesta la Dirección General de Carreteras, existe señalización vertical específica indicativa de peligro por posible paso de animales salvajes, aun cuando no sería exigible a los efectos contemplados en la Disposición adicional séptima del Texto Refundido de la Ley de Tráfico, pues como señala la propia Dirección General, sobre el tramo de carretera de que se trata no se tiene conocimiento de accidentes similares al de referencia, por lo que no existiría la *"alta accidentalidad"* a que se refiere el precepto legal anteriormente transcrito, que es la norma a seguir en este aspecto.

III. Asimismo, 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).

Por ello, 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 carreteras 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 concepción constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa.

IV. 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.-** La reclamante no ha acreditado la debida legitimación para formular la pretensión indemnizatoria objeto del procedimiento, por las razones expresadas en la Consideración Segunda del presente Dictamen.

**SEGUNDA.-** No existe la adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios regionales de conservación y mantenimiento de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización, conforme a lo indicado en las Consideraciones Tercera y Cuarta, sobre la responsabilidad de la Administración Pública en materia de accidentes por irrupción de animales en las vías públicas.

**TERCERA.-** En consecuencia, la propuesta de resolución, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se dictamina favorablemente. No obstante, y conforme con lo anteriormente expuesto, deberá modificarse para incluir en su fundamentación y parte dispositiva la falta de acreditación de la legitimación activa de la reclamante.

No obstante, V.E. resolverá.