



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **91/2019**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 6 de marzo 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 Presidencia y Fomento (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 26 de junio de 2017, sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, en representación de "--", por daños sufridos en un vehículo de un asegurado (expte. **211/17**), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 25 de enero de 2017 se presenta un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D.^a X, en representación de "--", dirigida a la Consejería de Presidencia y Fomento, en el que solicita una indemnización de 2.516,45 euros, por los daños sufridos en el vehículo matrícula -- de su asegurado D. Y, producidos, según afirma, cuando circulaba el 27 de febrero de 2016 por la carretera regional RM-711 y, al llegar al punto kilométrico 2, colisionó con un jabalí que irrumpió inesperadamente desde el arcén de la carretera, sin más fundamentación.

Adjunta diversa documentación, entre la que destaca: un atestado de la Guardia Civil de Tráfico sobre los hechos, factura de un taller de reparación de automóviles por el referido importe; un documento que parece la impresión de una imagen de un ordenador, en la que se refleja una anotación interna de la aseguradora del pago de dicha cantidad al citado taller; y documentación sobre el vehículo, el contrato de seguro y la representación de la compareciente.

SEGUNDO.- El 2 de marzo de 2017 la citada Consejería acuerda la incoación del correspondiente procedimiento y requiere a la reclamante para que aporte "*acreditación fehaciente del pago por su representante al perjudicado*" (de la cantidad solicitada como indemnización, se entiende), presentando la interesada el siguiente 14 de marzo un escrito en el que la compañía comunica al citado taller que ha procedido al abono de la mencionada cantidad en una cuenta corriente de su titularidad.

TERCERO.- Solicitado informe al Parque de Maquinaria de dicha Consejería sobre los daños alegados, fue emitido el 7 de marzo de 2017, en el que, en síntesis, no opone objeción a su entidad y valoración según el modo de producción del accidente, si bien indica que el valor venal del vehículo es de 1940 euros.

CUARTO.- Solicitado informe a la Consejería de Agua, Agricultura y Medioambiente sobre si los terrenos colindantes eran cinegéticos o un espacio natural con régimen especial de protección cinegética, es emitido el 23 de marzo de 2017, en el que contesta en sentido negativo a lo planteado.

QUINTO.- Solicitado informe a la Dirección General de Carreteras de la Consejería, fue emitido el 11 de abril de 2017, en el que, entre otros extremos, expresa que no se tenía previa constancia del accidente ni de otros similares en el tramo de carretera en cuestión, que pertenece a una carretera convencional que no está vallada por no ser ello legalmente exigible.

SEXTO.- Mediante oficio de 25 de mayo de 2017 se acuerda un trámite audiencia y vista del expediente para la reclamante, compareciendo el siguiente 1 de junio a este último efecto, sin que conste la presentación de alegaciones.

SÉPTIMO.- El 15 de junio de 2017 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por no concurrir la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de mantenimiento y conservación de carreteras regionales y los daños por los que se reclama indemnización.

OCTAVO.- En la fecha y por el órgano indicados en el encabezamiento del presente se solicitó Dictamen preceptivo 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 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), en relación con el artículo 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 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 justificar que ha resarcido a aquél de los daños cuya cuantía reclama.

Como expresamos en nuestro Dictamen nº 155/2018, de 11 de junio, en un supuesto igual al presente, "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 caso que nos ocupa pues, en cuanto al segundo aspecto, ni consta su pago en la factura presentada ni es suficiente un documento interno de la aseguradora, como el reseñado en el Antecedente Primero, 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 aquélla.

Asimismo, y como señalamos en el citado Dictamen, "*sin perjuicio de lo anterior, 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, 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*".

No obstante todo lo anterior, se abordará asimismo el fondo del asunto, que abunda en la desestimación de la reclamación.

II. En cuanto a la legitimación pasiva, la Administración regional está legitimada -y obligada- para resolver la reclamación de referencia, ya que se dirige precisa y concretamente contra aquélla (a través de la Consejería competente), y es de su titularidad la vía en la que se producen los daños por los que se reclama indemnización.

III. La reclamación se presentó dentro del plazo de un año previsto en el artículo 67.1 LPCAP, vista la fecha del accidente que motiva la reclamación y la fecha de presentación de ésta.

IV. 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.

Debe corregirse el error material sufrido en el Antecedente de Hecho Primero de la propuesta de resolución remitida, en cuanto a la fecha de presentación de la reclamación.

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 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.

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, 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.

I. Como se apuntó en su momento, resulta conveniente analizar el fondo del asunto a partir de la mera hipótesis de que la reclamante acredite su legitimación para reclamar, en el sentido expresado en la Consideración Segunda, I. El hecho de que el valor venal del vehículo sea inferior al importe de los daños abonados por motivo de la efectiva reparación del vehículo no obsta al eventual resarcimiento de dicho importe, pues sería el daño producido al reclamante.

En tal caso, acreditada la realidad de unos daños causados por el impacto del vehículo de referencia con un jabalí en una carretera regional, ha de traerse a colación la doctrina expresada por este Consejo Jurídico en numerosos casos similares al presente.

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 irrumpie 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 viene configurado por los citados artículos LRJAP completados, para el caso, como el presente, de que se trate de una especie cinegética, con lo establecido, en su día, en la Disposición Adicional Novena (DA9^a) del RDL 339/1990, de 2 de marzo, en la redacción dada por la Ley 6/2014, de 7 de abril, hoy, en la DA9^a del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, aplicable al caso que nos ocupa, dedicada a la responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas; precepto 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 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*".

Por ello, el 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 pero 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, la responsabilidad patrimonial se daría en casos de tramos con acreditada alta accidentalidad por atropello de animales sueltos (incluso no cinegéticos, cabría decir) y ausencia de la correspondiente señalización. Como señala el informe de la D.G. de Carreteras sobre el tramo de carretera de que se trata, no se tiene conocimiento de accidentes similares al de referencia, ni se ha aportado informe de la Guardia Civil de Tráfico en este sentido. Y ello al margen de que existiese o no señalización, incluso aun cuando tal alta accidentalidad no se hubiera acreditado, pues es esta circunstancia la determinante de la obligación de colocarla, siendo facultativa en el resto de casos.

III. Por otra parte, conviene añadir, tal y como hemos señalado en diversos Dictámenes siguiendo la doctrina jurisprudencial y del Consejo de Estado, que 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 no cinegético que irrumpa en la calzada).

Por ello, en fin, no puede aceptarse la alegación sobre la responsabilidad de la Administración en base a su genérico deber de mantener la calzada expedita y libre de cualquier obstáculo, como parece desprenderse del escrito de reclamación, 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 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 conceptuación 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 la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- La propuesta de resolución, en cuanto es desestimatoria de la reclamación, se dictamina favorablemente por no existir relación de causalidad. No obstante, 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.

