



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **69/2021**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 19 de abril de 2021, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por el Ilmo. Sr. Secretario General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras (por delegación del Excmo. Sr. Consejero, mediante oficio registrado el día 12 de febrero de 2021 (COMINTER_41663_2021_02_11-00_22), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (exp. 2021_026), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Con fecha 4 de julio de 2018, D. X presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, frente a la Consejería de Fomento e Infraestructuras, por la que solicita indemnización como consecuencia de los daños sufridos el día 28 de mayo de 2018 en su vehículo, Jaguar, matrícula --, cuando circulaba por la autovía RM1 Zeneta-San Javier, dirección a Santomera, al atropellar a un perro.

A dicha reclamación acompaña permiso de circulación del vehículo, presupuesto de reparación y fotografía del lugar del accidente y del perro.

En cuanto a la cantidad reclamada en concepto de indemnización, solicita 3.640,32 euros, coincidente con el presupuesto de reparación aportado, pero no así con la factura de reparación posterior que presenta en el trámite de alegaciones, por importe de 2.904,46 euros, añadiendo otra factura de -- por importe de 990,11, que suman un total de 3.894,57 euros.

SEGUNDO. ? Por la instrucción del procedimiento se solicita el atestado instruido por la Policía Local de San Javier, que es remitido por ésta y en el que se indica:

"Manifestación del Demandante:

Que la noche anterior circulaba por la autovía sentido Sucina y en ese lugar, se me cruzó un perro y no pude evitar atropellarlo, quedando muerto en el acto y esta mañana he llamado a la policía Local de San Javier para que se persone en el lugar y que los agentes le pasen el lector de microchip, para averiguar quién es el propietario del animal. Los agentes actuantes se personan en el lugar e intentan localizar el número de identificación del animal, siendo negativa la búsqueda. El implicado en el atropello, se personará en el cuartel de la Guardia Civil de Santiago de la Ribera para interponer la correspondiente denuncia.

Descripción:

Atropello de un perro ocurrido la noche anterior y se tiene conocimiento la mañana siguiente, cuando llama el implicado.

Actuación:

Los agentes actuantes se personan en el lugar e identifican al conductor del atropello".

TERCERO. - Con fecha 23 de julio de 2018 la instructora del expediente solicita del reclamante la mejora de su

solicitud con la aportación de determinados documentos; aportando, tras reiterar la solicitud, la documentación solicitada con fecha 10/10/2018.

CUARTO. - Solicitado el informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras, es emitido, tras varias reiteraciones, con fecha 20 de julio de 2020, señalando:

"1. TITULARIDAD DE LA VÍA

La vía RM-1 pertenece a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

2. REALIDAD Y CERTEZA DEL EVENTO LESIVO

De la documentación aportada por el interesado se deduce que el presunto accidente se ha producido en la calzada derecha de la autovía RM-1, P.K. 4+900, en la salida del enlace de acceso al helipuerto.

Hasta la presentación del escrito de reclamación patrimonial el Servicio de Conservación no había tenido constancia del evento lesivo, por lo que no se puede confirmar la realidad y certeza del mismo.

Tampoco existe aviso de la DGT ni del teléfono 112 para la retirada del animal muerto.

3. EXISTENCIA DE FUERZA MAYOR O ACTUACIÓN INADECUADA DEL PERJUDICADO O UN TERCERO

No se tiene constancia de la existencia de fuerza mayor ni de actuación negligente o inadecuada de tercero.

4. CONSTANCIA DE LA EXISTENCIA DE OTROS ACCIDENTES EN EL MISMO LUGAR

No se tiene constancia de accidentes en el mismo lugar ni ese día ni en días precedentes.

5. PRESUNTA RELACIÓN DE CAUSALIDAD ENTRE EL SINIESTRO Y EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO PÚBLICO DE CARRETERAS

La causa del accidente no guarda relación con el funcionamiento del servicio público de carreteras.

6. IMPUTABILIDAD A LA ADMINISTRACIÓN Y RESPONSABILIDAD ATRIBUÍBLE A OTRAS ADMINISTRACIONES

El hecho de que un animal haya accedido al tronco de la carretera RM-1, que está clasificada como autovía, no es consecuencia de que hayan fallado los sistemas de alambrada y protección de la carretera como, sin acreditar, señala el reclamante, ya que el animal pudo acceder al tronco de la autovía a través de los carriles de aceleración y deceleración de los enlaces.

En este caso, como señala el reclamante, el presunto evento lesivo se ha producido a la altura del enlace de acceso al helipuerto.

Por consiguiente no se puede imputar a la Administración falta de diligencia en la función pública.

7. ACTUACIONES LLEVADAS A CABO HASTA LA FECHA. CONSERVACIÓN POR ENTIDAD DISTINTA DE LA ADMINISTRACIÓN.

En la fecha en la que el reclamante señala que se ha producido el evento lesivo, en el parte diario de vigilancia no figuran incidencias en la calzada o elementos de la carretera en el P.K. en donde presuntamente se produce el evento lesivo.

Sí se refleja, en el Parte de Vigilancia del día siguiente (29/05/2018), la retirada de un animal muerto en el P.K. 6+000.

En la fecha del accidente había finalizado el contrato para la conservación de esta vía y se encontraban en tramitación la adjudicación de un nuevo contrato.

8. ESTADO DE SEÑALIZACIÓN DE LA VÍA

La vía, en la fecha del accidente tiene la limitación de velocidad genérica de 120 Km/h que está señalizada en diversos P.K.

9. VALORACION DE LOS DAÑOS ALEGADOS

Los daños alegados se valoran en la factura aportada por el reclamante, no realizándose informe de valoración por no ser el campo de competencia de este servicio.

10. ASPECTOS TÉCNICOS EN LA PRODUCCIÓN DEL DAÑO

11. OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS"

QUINTO. - Recabado el informe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, es evacuado el 18 de enero de 2019 en el sentido de informar lo siguiente:

"· VALOR VENAL DEL VEHÍCULO EN LA FECHA DEL SINIESTRO:

- En base a la Orden HFP-1258/2017 de 5 de diciembre, según modelo y en función de la antigüedad real del vehículo, se le calcula un Valor Venal de 8.455,00 €

· VALORACIÓN DE LOS DAÑOS DEL VEHÍCULO ATENDIENDO AL MODO DE PRODUCIRSE EL SINIESTRO:

-Aporta Presupuesto de Reparación Nº 3, de Y, fecha 15/06/2018 y por la cantidad de 3.640,32 €

Ateniéndose al modo en que se produce el siniestro y según declaraciones del conductor asegurado, los daños en el vehículo son compatibles

· AJUSTE CON LA REALIDAD DE LOS DAÑOS RECLAMADOS EN RELACIÓN A LA REPARACIÓN DEL VEHÍCULO QUE FIGURA EN LA FACTURA PRESENTADA POR EL RECLAMANTE:

No aporta FACTURA de Reparación, por tanto no procede aclarar esta cuestión.

· OTRAS CUESTIONES DE INTERÉS:

Consultado el Expediente, y los documentos que se aportan, se considera procedente hacer los siguientes comentarios:

- Permiso de Circulación: Correcto
- Permiso de conducir del conductor/a involucrado: Correcto
- Seguro Obligatorio: Correcto
- Tarjeta de I.T.V.: Correcto

Es importante destacar:

Se indica en la Reclamación la existencia de Instancias Policiales (Policía Local de San Javier) de asistencia en el siniestro, por lo que debe aportar Informe de Atestado para mejor aclaración de las circunstancias del siniestro".

SEXTO. - Solicitado por la instrucción del procedimiento las Diligencias instruidas por la Guardia Civil en relación con el accidente, dicho organismo indica:

"NO existe constancia de la instrucción de diligencias, ni auxilio en intervención de componentes de este Sector/Subsector con motivo de dicho siniestro vial. No obstante se tiene conocimiento que en fecha 28 de mayo de 2018, el Sr. X se personó en dependencias del Puesto de la Guardia Civil de Torre Pacheco, presentando

denuncia con expediente número 2018-2517-1400".

SÉPTIMO. - Otorgado trámite de audiencia al reclamante, formula alegaciones con fecha 16 de diciembre de 2020, indicando:

"Me reitero en la solicitud realizada el pasado día 3 de julio de 2018.

Que adjunto al presente las facturas definitivas y emitidas con motivo de los daños ocasionados el día 28/05/2018 al vehículo Jaguar -- de mi propiedad.

Que a la vista de los informes y atestados obrantes en el expediente, queda acreditada la responsabilidad patrimonial objetiva de la administración a 1a que me dirijo, que deberá indemnizar y satisfacer todos los gastos y daños ocasionados por el mal funcionamiento de los servicios que debe prestar, en concreto en la autovía RM-1-Sucina-San Javier".

OCTAVO. - Con fecha 11 de febrero de 2021, se formula propuesta de resolución desestimatoria, al no constar acreditada la concurrencia de los requisitos exigidos en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, concretamente la relación de causalidad ente el hecho acaecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público de carreteras.

NOVENO. - Con fecha 12 de febrero de 2021 se ha recabado el Dictamen preceptivo del Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo.

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. - Régimen jurídico, legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

I. La LPACAP, junto a la LRJSP, configuran una nueva regulación de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dichas Leyes entraron en vigor el día 2 de octubre de 2016 (Disposición final séptima LPACAP y Disposición final decimoctava de la LRJSP), por lo que habiéndose iniciado el procedimiento mediante escrito de fecha 4 de julio de 2018 le son plenamente aplicables.

II. Dado que los daños que se reclaman son daños y materiales del vehículo, el reclamante está legitimado activamente en el presente procedimiento.

La Consejería consultante está legitimada para resolver la reclamación, por dirigirse contra ella e imputarse los daños al funcionamiento de los servicios de conservación de carreteras de su titularidad (Carretera RM-1), como se ha acreditado en el procedimiento.

III. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó el 4 de julio de 2018, antes del transcurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, ya que el accidente se produce, según el reclamante, el 28 de mayo de 2018.

IV. En cuanto al procedimiento, se han seguido, en lo sustancial, los trámites establecidos por la normativa aplicable a este tipo de procedimientos, a excepción del plazo de resolución del procedimiento (seis meses).

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.

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 32 y siguientes de la LRJSP, y anteriormente por 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 y la jurisprudencia.

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, en primer lugar, no se acredita, siquiera, que los hechos ocurrieran tal y como afirma el reclamante, pues no existen diligencias abiertas por la Guardia Civil; en el "Parte de Accidente" instruido por la Policía Local se recogen las manifestaciones de D. X sobre un accidente ocurrido la noche anterior, por lo que la Policía Local no acudió al lugar de los hechos inmediatamente después de ocurrido el accidente, sino al día siguiente; y, por último, tampoco existen testigos del mismo.

En segundo lugar, 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 (el enlace al helipuerto), por el que es inevitable que puedan penetrar animales sueltos, lo que impide apreciar la pretendida responsabilidad, conforme a la doctrina antes expuesta.

Además, como se indica en el informe de la Dirección General de Carreteras, en la fecha en la que el reclamante señala que se ha producido el accidente, en el parte diario de vigilancia no figuran incidencias en la calzada o elementos de la carretera en el P.K. en donde presuntamente se produce el evento lesivo. Sí se refleja en el Parte de Vigilancia del día siguiente (29/05/2018) la retirada de un animal muerto.

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 la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA. - Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar el Consejo Jurídico que no procede considerar acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño alegado.

No obstante, V.E. resolverá.

