



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **87/2021**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de mayo 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 18 de febrero de 2021 (COMINTER_50770_2021_02_18-09_22.), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, como consecuencia de los daños sufridos en un vehículo de su propiedad (exp. 2021_034), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 2 de octubre de 2018 tuvo entrada en el registro electrónico del Ministerio de Hacienda y Función Pública una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Dirección General de Carreteras (DGT) de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (CARM) formulada por D^a. Y, en nombre y representación de D. X, por los daños sufridos en su vehículo, marca Mercedes Benz clase E W210, número de matrícula --, como consecuencia del accidente acaecido el 7 de febrero de ese año. Según el relato de hecho de la reclamación, cuando el vehículo siniestrado circulaba por la carretera RM 411, punto kilométrico 3,400, en dirección a Fenazar, se vio sorprendido por una manada de jabalíes que invadían la carretera, impactando frontalmente con el automóvil resultando muertos dos de los animales y daños importantes en el vehículo. Tras el accidente se dirigió al Hospital "Virgen de la Vega" en donde fue atendido en el área de urgencias siendo diagnosticado de cervialgia y mareo. Posteriormente se personó en las dependencias de la Guardia Civil de Molina de Segura en donde efectuó una declaración sobre los hechos ocurridos instruyéndose el atestado número 2018-002479-0000151. Indica en la reclamación que en la calzada, sin ningún tipo de iluminación, no había señalización que advirtiera del peligro de la presencia de animales, por lo que entendía que existía responsabilidad de la Administración y por ello reclamaba una indemnización de 4.900, 91 euros a que ascendía el importe de la reparación del vehículo, cantidad que justificaba aportando un presupuesto de reparación de "--", de Molina de Segura, de 17 de febrero de 2018. A la reclamación adjuntaba, además del citado presupuesto, el informe de alta en urgencias del Hospital "La Vega", de 17 de febrero de 2018, y la diligencia de comparecencia el 11 de febrero de 2018 ante la Guardia Civil de Molina de Segura que sirvió de base para la elaboración del atestado número 2018-002479-00000151.

SEGUNDO.- El jefe de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Consejería de Fomento e Infraestructuras remitió a la DGT copia de la reclamación presentada con una comunicación interior el 17 de octubre de 2018. En ella se pedía la emisión de un informe sobre la titularidad de la carretera en la que ocurrieron los hechos y, en caso de que así fuera, se pronunciará sobre determinados extremos. El mismo día también solicitó la emisión de un informe por el Servicio de Conservación de la misma DGT.

TERCERO.- Mediante escrito de 17 de octubre de 2018 el instructor del expediente comunicó al interesado la admisión de la reclamación y el inicio del procedimiento advirtiéndole de que el plazo para su resolución quedaba en suspenso al requerir la subsanación de los defectos observados en el escrito inicial con la aportación de determinados documentos que se le indicaban. En esa misma fecha dirigió un escrito a la Comandancia de la Guardia civil, Agrupación de Tráfico, Subsector de Murcia, para que remitiera una copia auténtica de las diligencias instruidas como consecuencia del accidente.

CUARTO.- El día 30 de octubre de 2018 el interesado presentó en el registro un escrito en el que comunicaba que no existían testigos del accidente ocurrido a las 21 horas en la carretera por la que circulaba, que del impacto se disparó el airbag que lo dejó aturdido y desconcertado por lo que, no sabiendo cómo actuar, se fue directamente a su domicilio yendo al día siguiente al lugar donde ocurrió el accidente y obteniendo las fotografías que llevó a la Guardia Civil para que se unieran a la comparecencia, fotografías que aportaba en ese momento. Acompañaba también una copia del acta de declaración que formuló el 20 de octubre de 2018 en el Puesto Principal de la Guardia Civil de Molina de Segura, nuevamente una copia del alta de urgencias en el hospital, un certificado de la entidad bancaria sobre la titularidad de la cuenta en la que, en su caso, se hiciera efectiva la indemnización, copia del permiso de circulación del vehículo y comunicación de la entidad aseguradora remitiendo documentación de la póliza de seguro suscrita.

QUINTO.- El comandante jefe del Sector/ Subsector de la Guardia Civil de Murcia contestó a la petición recibida con un escrito de 8 de noviembre de 2018 en el que indicaba la inexistencia de diligencias con motivo del accidente si bien sí constaba que sobre los hechos se había presentado una denuncia en el Puesto Principal de la Guardia Civil de Molina de Segura con el número de atestado 2018-002479-0000151.

SEXTO.- La instructora del procedimiento dirigió un escrito al Servicio de Conservación de la DGT el 8 de noviembre de 2018 solicitando la emisión de un informe sobre el valor venal del vehículo, la valoración de los daños que había sufrido y el ajuste a la realidad de los mismos en relación con el presupuesto de la reparación presentado. El informe fue remitido el 20 de diciembre de 2018 consignando en él que el valor venal del vehículo en la fecha del siniestro ascendía a 2.940 euros, así como la acomodación a la realidad del importe de los daños acreditados con el presupuesto de reparación, destacando el hecho de que la reparación superaba el valor real del vehículo.

SÉPTIMO.- El día 8 de enero de 2019, la instructora del procedimiento dirigió un nuevo escrito al interesado solicitando la presentación de copia del permiso de conducir del conductor involucrado, de la tarjeta de la Inspección Técnica de Vehículos en vigor el momento del accidente y la factura de la reparación del vehículo, anunciando la suspensión del plazo para resolver durante el plazo concedido para que se presentara dicha documentación. El requerimiento fue atendido con la presentación el día 22 de enero de 2019 en el registro de un escrito del interesado al que se acompañaba la documentación. La factura que presentó fue la número 07A, del taller de chapa y pintura de Z, de Barranda, (Caravaca), de 17 de enero de 2019 por un importe de 4.900,91 euros.

OCTAVO.- Al no haber recibido el informe solicitado, el 19 de septiembre de 2019, el órgano instructor reiteró la petición a la DGT (Subdirección General de Carreteras). El requerimiento fue respondido con el informe de la Sección III de Conservación de 31 de octubre de 2018, pero remitido el 28 de octubre de 2019 mediante escrito del jefe de Servicio de Conservación. El informe reconocía la titularidad de la CARM de la carretera RM-411, afirmaba no tener constancia directa del accidente ni de que se hubiera dado aviso a Emergencias, no se apreciaba la asistencia a fuerza mayor y tampoco había constancia fehaciente de accidentes similares en el mismo lugar, considerando que en caso de haberse producido el hecho sería accidental y fortuito, por lo que, tratándose de una carretera convencional no existe obligación de vallar tramo alguno. Al no existir relación alguna

del accidente con el funcionamiento del servicio público de carreteras no se podría imputar responsabilidad a la Administración. Terminaba indicando que no había señalización del riesgo al no haber existido accidentes similares ni solicitud de que se instalaran tales señales. Finalmente remarcaba que *“El tramo de la carretera RM-404 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”*.

NOVENO.- El 6 de noviembre de 2020 la instructora del procedimiento acordó la apertura del trámite de audiencia compareciendo una persona autorizada por el interesado el día 19 del mismo mes solicitando y obteniendo determinada documentación del expediente. No consta la formulación de alegaciones.

DÉCIMO.- El 12 de febrero de 2021 se formuló propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no existir relación de causalidad entre los daños por los que se reclamaba y el funcionamiento el servicio público viario.

UNDÉCIMO.- 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 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 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (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 presentado el 2 de octubre de 2018 le son plenamente aplicables.

II. Dado que los daños que se reclaman son daños 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-411), como se ha acreditado en el procedimiento.

III. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó antes del transcurso del año que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67 LPACAP, contando como *dies a quo* el de la fecha del accidente, 7 de febrero 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 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.

Acreditada la realidad de unos daños causados por el impacto del vehículo de referencia con algún jabalí en una carretera regional, según se lo expresado en la reclamación, 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 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 viene configurado por los citados artículos LRJSP 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 (DA9ª) del RDL 339/1990, de 2 de marzo, en la redacción dada por la Ley 6/2014, de 7 de abril, y hoy en la DA9ª del RDL 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 la doctrina expresada 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 la señalización P-24 pues, según se desprende de la DA antes citada, es la existencia de una acreditada alta accidentalidad la circunstancia determinante de la obligación de colocar aquélla, siendo facultativa en el resto de casos, por lo que su ausencia no supone ningún incumplimiento de la Administración de su obligación de conservación y mantenimiento de las carreteras regionales.

En igual sentido, al tratarse de una carretera convencional, y según el mencionado informe de la Dirección General de Carreteras, no es preceptivo el control regulado de accesos ni vallas metálicas de cerramiento.

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 cinegético que irrumpe 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 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 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.

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.- 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.