



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 207/2021

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de septiembre 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 6 de mayo de 2021 (COMINTER 140729_2021_05_06-00_45), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de ALLIANZ, S.A., por los daños sufridos en un vehículo propiedad de su asegurado, D. Y (exp. 2021_129), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO. - Con fecha 12 de diciembre de 2019, un abogado, en nombre y representación de la compañía de seguros "ALLIANZ, S.A.", presenta reclamación de responsabilidad patrimonial, frente a la Consejería de Presidencia y Fomento, por la que solicita indemnización como consecuencia de los daños sufridos por su asegurado el día 26 de octubre de 2019, cuando el vehículo propiedad de éste, declarado siniestro total, marca Seat Ibiza, matrícula ---- ---, colisionó contra un perro en el kilómetro 47.2 de la autovía RM-15, a la altura de la localidad de Cehegín.

A dicha reclamación acompaña atestado instruido por la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, informe de pérdida total del vehículo, informe de peritación sobre los daños de éste y acreditación del pago al asegurado de la cantidad de 2.010 euros.

En cuanto a la cantidad reclamada en concepto de indemnización, solicita 2.010 euros, coincidente con el informe de peritación y la justificación de pago aportados.

SEGUNDO.- Subsanada la solicitud, por la instrucción del procedimiento se solicita el informe preceptivo de la Dirección General de Carreteras, que es emitido con fecha 4 de febrero de 2020, señalando:

"la actual Autovía del Noroeste-Río Mula (RM-15) pertenece a la Red de Carreteras de la Región de Murcia, siendo por tanto de titularidad autonómica.

A.- A las 23:23 horas del día 26 de octubre de 2019 se recibe aviso del servicio 112-CECOP en sala de control, notificando el accidente en la autovía de un vehículo al colisionar contra un animal en el tramo de autovía comprendido entre las poblaciones de Cehegín y Bullas, en dirección a Murcia.

Se traslada el aviso al vigilante, presentándose éste finalmente a las 0:10 horas en el lugar del incidente y localizando al vehículo marca SEAT Ibiza y matrícula ---- --- en el arcén del punto kilométrico 47 de la calzada

sentido Caravaca-Murcia, donde se encontraba inmovilizado a causa de los daños sufridos en el siniestro. Cerca del vehículo se localiza al animal (perro) causante de la colisión, al que se le somete a identificación mediante lector de microchip, resultando dicha identificación negativa.

Posteriormente, el equipo de vigilancia del turno siguiente realiza la inspección del vallado perimetral de la autovía, no detectando desperfecto alguno según el parte de inspección.

La información a la que se hace referencia está incluida en los partes y registros que elaboran los equipos de vigilancia y operadores de sala de control a lo largo de toda la jornada y que son convenientemente archivados por esta empresa concesionaria.

Por tanto, en base a lo descrito en dichos partes y la coincidencia de los datos identificativos del vehículo implicado con el del reclamante, el suceso debe considerarse como cierto y real.

B.- De la descripción que aporta el reclamante en el escrito presentado no se deduce actuación negligente del mismo o terceros, por lo que parece debe ser considerado como un hecho fortuito.

En carreteras de estas características (autovías), se hace prácticamente imposible controlar la existencia de animales en la calzada, ya que éstos pueden irrumpir en la misma introduciéndose por cualquiera de los accesos (lógicamente abiertos) por los que salen y entran los vehículos, no debiendo atribuírsele al vallado perimetral existente una función de estanqueidad total ante este y otro tipo de incursiones ya que su función es básicamente delimitadora de la infraestructura.

El lugar donde se localizó el animal que provocó el accidente se sitúa a la altura de la Salida 46 "Vía de servicio-Carrascalejo". Parece lógico pensar que dicho animal irrumpiera en la calzada a través de los accesos abiertos situados en dicho enlace y por los que deben circular los vehículos.

Igualmente, es importante reseñar que de la existencia de vallado lateral no se deriva necesariamente una relación de causalidad entre el servicio público y los daños producidos al colisionar con animales sueltos en las autovías, pues éstos pueden acceder a la calzada a través de los accesos a la autovía (como parece lógico considerar en este caso), mediante otros vehículos en circulación, traspasando el vallado por el acto de un tercero o por sus propias cualidades naturales.

Por tanto, no debe establecerse una relación de causalidad entre el siniestro y el funcionamiento del servicio público, pues la presencia de un animal en la calzada constituye un factor ajeno a las condiciones de seguridad viaria razonablemente exigibles que no puede considerarse como una deficiencia o anomalía en la prestación de dicho servicio.

C.- Según lo anteriormente expuesto no debe imputarse a la administración, ni al servicio de conservación y explotación que realiza la empresa concesionaria, responsabilidad alguna por la reclamación efectuada

D.- En el tramo donde se localiza el siniestro se han realizado las actuaciones que requieren el normal funcionamiento y conservación de la vía. La señalización tanto vertical como horizontal, así como el balizamiento en toda la autovía y accesos, es la preceptiva según la normativa vigente.

Debe destacarse la existencia de varias señales verticales del tipo P-24 "Paso de animales en libertad" a lo largo de toda la autovía, al discurrir ésta entre varios cotos de caza y por la cercanía de poblaciones y zonas forestales, lo que aumenta el riesgo de que se produzcan este tipo de colisiones. Concretamente, antes del punto donde se produce el atropello se localizan las siguientes señales tipo P-24:

-kilómetro 61+550 (sentido circulación Caravaca-Murcia).

-kilómetro 51+800 (sentido circulación Caravaca-Murcia, a 4,8 kilómetros del punto de colisión).

E.- Al no tener constancia del siniestro y en cualquier caso, no ser materia de su competencia, este técnico no puede emitir ninguna valoración de los daños materiales alegados por el reclamante.

F.-En la zona donde se produjo el siniestro en cuestión no hay constancia de que se detectaran desperfectos en el

cerramiento durante las inspecciones realizadas, debiendo deducirse que la irrupción de los animales en la calzada se produjo a través del mencionado acceso para vehículos cercano al lugar del siniestro.

Diariamente (las 24 horas y durante los 365 días del año) se efectúan un mínimo de cuatro recorridos completos a lo largo de toda la autovía (62 kilómetros) y sus accesos. En comunicación permanente con el centro de control, el personal de vigilancia atiende al instante las incidencias detectadas o que son notificadas a dicho centro de control por parte de los servicios de emergencia (sala 112, Guardia Civil de Tráfico, policías locales, etc.).

Concretamente, en las horas previas a la comunicación del siniestro, se pasó por dicho punto a las siguientes horas aproximadas:

-26/10/2019 17:30 horas (sentido Murcia-Caravaca).

-26/10/2019 18:30 horas (sentido Caravaca-Murcia).

-26/10/2019 19:10 horas (sentido Murcia-Caravaca).

-26/10/2019 19:55 horas (sentido Caravaca-Murcia).

En ninguna de las rondas anteriores se detectó la presencia de animales en la zona según consta en los partes de vigilancia, ni se recibió en sala de control comunicación alguna relativa a dicha circunstancia".

TERCERO. - Recabado el informe del Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras, es evacuado el 1 de abril de 2020 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 1.100 €

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

Aporta Informe de Peritación de OTP Ingeniería y de Peritaciones, S.L., referencia RFQE542478 de fecha 18/11/2019, por la cantidad de 2.469,49 €, y en Propuesta Pericial de Pérdida total de 20/11/19, con un valor venal calculado de 1.669,00 €, propone una indemnización de 2.100,00 €.

De acuerdo con el Informe de Peritación aportado, los daños se corresponden con lo declarado en el accidente y se considera que son COMPATIBLES con las circunstancias del siniestro.

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 al ser declarado "Pérdida Total", 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

- Tarjeta de I.T.V.: Correcto

- Permiso de conducir de la conductora involucrada: Correcto

- Seguro Obligatorio: Correcto

- Informe de Atestado: Guardia Civil-Destacamento de Caravaca, Nº 1133/19-AF (Ref. 201930017000120) de fecha 13/11/2019

- La cantidad reclamada supera el valor venal del vehículo en la fecha del siniestro.

CUARTO. - Otorgado con fecha 6 de marzo de 2021 trámite de audiencia al reclamante, no consta que haya formulado alegaciones.

QUINTO. - Con fecha 5 de mayo 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.

SEXTO. - Con fecha 6 de mayo 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 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 de fecha 12 de diciembre de 2019 le son plenamente aplicables.

II. Dado que los daños que se reclaman son daños materiales del vehículo, y que el reclamante es la compañía aseguradora del propietario del vehículo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, del Contrato de Seguro *“el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro corresponderían al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”*.

En el presente caso, la compañía aseguradora reclama la cantidad de 2.100,00 euros por los daños sufridos por el vehículo asegurado, declarado siniestro total, en virtud de póliza todo riesgo suscrita, constando en el expediente acreditación del pago al asegurado de dicha cantidad, por lo que se ha producido la subrogación de la aseguradora en la posición del tomador del seguro y titular del vehículo, debiendo considerarse a aquélla legitimada 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-15), como se ha acreditado en el procedimiento.

III. La acción resarcitoria ha de considerarse temporánea, toda vez que se ejercitó el 12 de diciembre de 2019, 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 el 26 de octubre de 2019.

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 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. 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 se acredita, por el atestado de la Guardia Civil, que los hechos ocurrieron tal y como afirma el reclamante; es decir, queda acreditado el daño.

Pero, por el contrario, 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 (Salida 46 “Vía de servicio-Carrascalejo”), 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.

En el presente caso, además, consta que el día del accidente los servicios de conservación de la autovía hicieron cuatro recorridos, en uno y otro sentido y en diversas horas, sin que en ninguna de dichas rondas se detectara la presencia de animales en la zona.

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.

