



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 152/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 29 de junio de 2022, 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 28 de febrero de 2022 (COMINTER 56545 2022 02 28-01 02), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X, en representación de D.^a Y, por daños sufridos en un vehículo de su propiedad (exp. 2022_054), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial sometido a consulta ya fue objeto de conocimiento por este Consejo Jurídico que evacuó el Dictamen 278/2021, de 15 de noviembre, cuyos antecedentes cabe dar aquí por reproducidos en orden a evitar innecesarias reiteraciones, sin perjuicio de recordar ahora, para la adecuada comprensión del presente Dictamen, los hechos o hitos principales del procedimiento.

SEGUNDO.- Con fecha 30 de diciembre de 2020, una Letrada presenta reclamación de responsabilidad patrimonial en nombre y representación de D.^a Y y de la mercantil "--", frente a la Administración regional, por los daños sufridos como consecuencia de un accidente de tráfico que se imputa al estado de conservación de la vía donde aquél tuvo lugar.

Relatan las reclamantes que el 30 de diciembre de 2019, sobre las 20:30 horas, cuando la Sra. Y conducía un vehículo de su propiedad (BMW X1, matrícula --) por la carretera RM-12 que une las localidades de El Algar (AP-7) y La Manga, a la altura del punto kilométrico 17,500, colisionó contra un jabalí que cruzaba la calzada, sin que pudiera evitarlo.

Como consecuencia del siniestro el vehículo sufrió daños por importe total de 5.163,26 euros. Los daños fueron reparados, asumiendo la Sra. Y el pago de 180 euros en concepto de franquicia y el resto de la reparación, por importe de 4.983,26 euros, "--", en cumplimiento de sus obligaciones contractuales para con la asegurada.

La reclamación imputa los daños al titular de la vía, la Administración regional, por el anómalo funcionamiento del servicio de conservación y mantenimiento de carreteras, que muestra una vulneración del deber que le incumbe de mantener las vías de uso público expeditas de obstáculos y en condiciones seguras para su utilización.

Se solicita el pago de sendas indemnizaciones: una en cuantía de 180 euros para la Sra. Y y otra de 4.983,26 euros para la aseguradora.

Se adjunta a la reclamación escritura de apoderamiento otorgado por la aseguradora a la Letrada actuante, escrito de otorgamiento de representación de la asegurada en favor de la misma Abogada y fotografías del DNI y del

permiso de conducción de la interesada.

Igualmente se une a la reclamación copia del informe estadístico del siniestro elaborado por la Guardia Civil de Tráfico en el que se consigna que la colisión con el animal tuvo lugar sobre las 20:30 horas en el punto kilométrico 17,050 (no 17,500 como se indica en la reclamación), que la vía es una carretera convencional con doble calzada, que no se han producido daños en la vía y que el jabalí fue localizado muerto. El informe no advierte circunstancias imputables a la conductora o al vehículo que pudieran influir en el accidente.

Por la aseguradora se aporta, asimismo, la siguiente documentación: informe de tasación de daños en el importe reclamado; dos documentos autodenominados *“justificante de pago”*; y un *“informe de verificación de lugar”* sobre la localización del siniestro en el punto kilométrico 17,500 de la carretera RM-12, que califica como *“vía rápida”* y en el que se recoge que no hay señalización de peligro por animales sueltos en todo el tramo.

Aun cuando en la reclamación se afirma que se aporta factura de reparación, dicho documento no consta en la documentación remitida.

TERCERO.- Solicitado el preceptivo informe de la Dirección General de Carreteras, se une al expediente el elaborado por un técnico de la empresa contratista de la conservación de la vía, que confirma la existencia del siniestro, si bien precisa que tuvo lugar en el km 17,050 y no en el 17,500 de la RM-12. Del mismo modo, aclara que se trata de una carretera convencional desdoblada, no una vía rápida, como se indica en el informe de verificación del lugar del siniestro.

Se manifiesta, asimismo, que *“El jabalí debió acceder al tronco de la calzada derecha de la RM-12 por la salida número 12 emplazada en el pk 16+750 o por el acceso a Belhogar ubicada en el pk 17+350”*, pues se trata de dos puntos próximos al lugar del siniestro, en los que la vía de servicio está al mismo nivel que la calzada del tronco y tratarse de espacios abiertos.

Se informa que *“existe la constancia de atropellos a animales en dicho tramo. Se ha colocado una malla de cerramiento entre los puntos kilométricos 16+750 y el 17+600. Con la malla se evita el acceso a la calzada entre esos dos puntos, pero no se puede evitar su acceso por la salida 12 ubicada en el 16+750 y el acceso a -- ubicado en el 17+350. Las entradas y salidas de la carretera son puntos donde es imposible evitar el paso de animales”*.

El informe indica que se desconoce si existen cotos de caza próximos, pero el punto del siniestro está muy próximo al Parque Regional de Calblanque, que limita con la carretera por su margen derecha.

Se adjunta parte de incidencias de vigilancia de la carretera en el que se consigna el siniestro.

CUARTO.- Consta en el expediente informe del Parque de Maquinaria sobre el importe de los daños reclamados y que se confirió el preceptivo trámite de audiencia a las interesadas.

QUINTO.- El 20 de julio de 2021 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al considerar la instrucción que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación viaria y el daño alegado.

SEXTO.- Solicitado el preceptivo Dictamen de este Consejo Jurídico se evacua con el número 278/2021, de 15 de noviembre, para señalar la procedencia de completar la instrucción con la evacuación del informe, también preceptivo, del servicio a cuyo funcionamiento se imputa el daño, *“en el que se analice la indicada señalización, para determinar de forma razonada si, a la luz de los antecedentes, y en atención al número de atropellos, tipo de animales alcanzados, consecuencias sobre los vehículos implicados, etc., cabría considerar que en el tramo en el que se produjo el siniestro y a la fecha del mismo, existía una alta accidentalidad por colisión de vehículos con animales, que hiciera exigible una señalización de advertencia del tipo P-24, que avisa del peligro por la proximidad de un lugar donde frecuentemente la vía puede ser atravesada por animales en libertad (art. 149.5 del Reglamento General de Circulación, aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre). Asimismo, el informe habría de verificar si a la fecha del accidente existía la indicada señalización que afectara al tramo en que se produjo el impacto. Del mismo modo y a la luz del contrato de servicios de mantenimiento y conservación de la carretera, habría de indicar a quién correspondería su instalación, si a la Administración directamente o al contratista. Una vez emitido dicho informe y tras el oportuno trámite de audiencia a los interesados, habría de*

dictarse nueva propuesta de resolución y remitirse el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen sobre el fondo”.

Del mismo modo, se indicaba que *“cabría advertir a la aseguradora acerca de la insuficiente acreditación de su legitimación activa para reclamar y a la Letrada sobre la insuficiente acreditación de la representación que dice ostentar respecto de la propietaria del vehículo accidentado, en orden a permitir su subsanación”.*

SÉPTIMO.- Requerida la parte actora para subsanar los defectos de acreditación de la legitimación de la aseguradora y de representación de la propietaria del vehículo, se aporta la siguiente documentación en dos momentos diferentes:

- El 3 de diciembre de 2021, copia de la factura de reparación del vehículo expedida a la propietaria del vehículo por el importe de la franquicia (180 euros) y justificante de inscripción en el Registro Electrónico de Apoderamientos del poder que aquélla otorga a la Letrada actuante para que la represente en este procedimiento (cabe precisar que, si bien en un primer momento el estado del apoderamiento se presentó *“sin autorizar”*, con posterioridad se subsanó y se presentó ya autorizado).

- El 22 de diciembre de 2021, copia de escritura de apoderamiento en favor de la Letrada otorgado por la aseguradora y factura de reparación del vehículo expedida a la indicada mercantil por importe de 5.163,26 euros.

OCTAVO.- Recabado el preceptivo informe del Servicio de Conservación de Carreteras, se evacua el 25 de enero de 2022, por la Directora Facultativa y responsable del contrato de mantenimiento de la carretera en cuestión, que manifiesta de manera expresa su conformidad con el informe remitido por la contratista el 24 de enero de 2022. Asimismo, la indicada funcionaria informa que a la vista del informe de la concesionaria *“se concluye que este tramo no presenta alta accidentalidad y se informa por tanto del carácter infrecuente de este tipo de accidentes, lo que hace que no sea obligatorio la colocación de señales verticales de aviso de paso de animales sueltos en el tramo”.*

El informe de la directora facultativa del contrato se acompaña del ya aludido de la contratista, que reproduce en buena medida el evacuado con anterioridad (Antecedente tercero de este Dictamen), incluida la referencia a otros atropellos a animales en el tramo en cuestión, si bien se precisa ahora que *“a raíz de los confinamientos por la pandemia, se tuvo constancia del paso de animales no domésticos en el tramo. Se trata de algo del todo inusual. En dicha zona nunca se ha producido tal situación, si bien los confinamientos debieron alterar las costumbres de los animales en libertad”.*

En relación con la obligatoriedad de la señalización de peligro por animales sueltos (señal P-24), se informa que *“en dicho tramo la presencia de animales no es algo recuente (sic), sino que se ha tratado de algo anecdótico y a añadir a los efectos de la pandemia del covid. El tramo no se encuentra atravesando ningún parque nacional, reserva ... No es obligatoria la colocación de dicha señalización”.*

NOVENO.- El 24 de febrero de 2022 se formula nueva propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al considerar la instrucción que no concurren los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio de conservación de las vías de titularidad pública y los daños reclamados.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de dictamen, mediante comunicación interior de 28 de febrero de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del dictamen, legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

Cabe dar aquí por reproducidas las consideraciones que sobre dichos extremos se contienen en nuestro Dictamen 278/2021, evacuado sobre la misma reclamación que ahora se somete a consulta.

En cuanto a los defectos de acreditación de legitimación activa de la aseguradora y acreditación de la representación que la Letrada actuante decía ostentar sobre la propiedad del vehículo y que poníamos de manifiesto en el referido Dictamen han sido objeto de subsanación con posterioridad al mismo.

De igual modo, se ha incorporado al expediente el preceptivo informe del Servicio de Conservación de Carreteras, evacuado por la Ingeniera de Caminos que asume la dirección facultativa del contrato de mantenimiento de la vía en la que se produjo el siniestro, que ha manifestado de forma expresa su conformidad con el informe que a su vez ha evacuado la contratista y en el que se da contestación a las cuestiones que, a juicio de este Consejo Jurídico, no habían quedado debidamente acreditadas con la instrucción inicialmente realizada.

Ha de señalarse, no obstante, que la incorporación al procedimiento de este informe hacía preceptivo ex artículo 82 LPACAP su traslado a las reclamantes en un nuevo trámite de audiencia que, sin embargo, no se ha producido.

SEGUNDA.- 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 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.

TERCERA.- 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 adición al 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”*.

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, aun cuando no existe señalización vertical específica indicativa de peligro por posible paso de animales salvajes, ha de considerarse que 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 la ocurrencia frecuente 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. En cualquier caso, y como ya adelantamos en nuestro anterior Dictamen sobre este mismo procedimiento, dicha circunstancia habría de ser probada por las actoras, cosa que no han hecho.

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 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 en sentido favorable la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación toda vez que no se aprecia la concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, singularmente el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño reclamado ni su antijuridicidad.

No obstante, V.E. resolverá.