



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

Dictamen nº 275/2022

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 10 de noviembre 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 30 de mayo de 2022 (COMINTER 156733 2022 05 30-08 44), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, en representación de --por daños sufridos en un vehículo propiedad de su asegurado (exp. 2022_174), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 22 de marzo de 2021, un Letrado que dice actuar en representación de la Compañía de Seguros "--", presenta reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Administración regional por los daños que manifiesta haber sufrido dicha mercantil como consecuencia del accidente de circulación sufrido por un vehículo asegurado.

Relata la reclamación que el 2 de febrero de 2021, en el kilómetro 1 de la carretera RM-702, dirección Barranda, el vehículo mixto Citroën Berlingo matrícula --, conducido por D. Y, propiedad de la empresa "--" y asegurado por la ahora reclamante, sufrió un accidente al colisionar con dos jabalíes que ocasionaron daños en el vehículo por valor de 1.307,69 euros, que fueron satisfechos al tomador del seguro en virtud de las obligaciones contractuales contraídas por la aseguradora.

Se reclama dicha cantidad a la Administración regional en su calidad de titular de la vía en la que tuvo lugar el accidente y en ejercicio de la acción de recobro prevista en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro (LCS). El fundamento de la reclamación de responsabilidad patrimonial lo sitúa la reclamación en los artículos 139 y siguientes de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (sic) y en la Disposición adicional novena de la Ley 6/2014, modificativa de la normativa de Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial, que imputa la responsabilidad en materia de accidentes con especies cinegéticas al titular de la vía *"como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo o, en su caso, por no*

disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos”, sin especificar a qué circunstancia de las dos previstas en el precepto transcrito respondería el supuesto reclamado.

Junto a la reclamación y como prueba documental se adjunta la siguiente: copia de denuncia ante la Guardia Civil de Tráfico, permiso de circulación y de inspección técnica del vehículo, peritación y fotografías del vehículo siniestrado, factura de reparación y justificante de pago emitido al taller.

La denuncia relata lo sucedido como sigue: *“Que sobre las 07:20 horas del día de hoy, circulaba conduciendo el vehículo de empresa para la cual trabaja, procedente del Campo de San Juan, (Moratalla), en dirección a la pedanía de Barranda, (denominada RM-702), cuando al llegar al lugar de los hechos, Km. 1,000 de mencionada vía, procedente de su mano izquierda, salieron dos jabalí (sic), pudiendo evitar impacto con uno de ellos y golpeando el otro en el vehículo por la parte lateral izquierda”*. Manifiesta, asimismo, que circulaba a unos 70 km/h, que los animales accedieron de repente a la vía, que, aunque logró esquivar a uno de ellos, no pudo evitar la colisión con el segundo y que una patrulla de la Guardia Civil de Tráfico que circulaba por la zona asistió el accidente y tomó nota de lo sucedido, comunicando al denunciante que se personara en el Cuartel de Caravaca de la Cruz para realizar la correspondiente denuncia.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación, se requiere al Letrado actuante para que aporte diversa documentación, que acredite la representación que dice ostentar y que informe si por los mismos hechos se siguen otras reclamaciones y cuál fue la vía concreta y punto kilométrico en el que acaeció el siniestro.

Consta en el expediente la notificación de este requerimiento el 26 de marzo de 2021.

TERCERO.- El 26 de marzo de 2021 se solicita a la Dirección General de Carreteras el preceptivo informe del Servicio presuntamente responsable del daño reclamado, que es evacuado el 9 de abril siguiente.

Confirma el informe la titularidad regional de la vía en la que se produce el siniestro, manifiesta que no tiene noticias del mismo ni de otros accidentes similares en el mismo lugar, aunque se trata de una carretera en la que se producen accidentes por el cruce de animales en libertad y así está señalizada.

Se informa, asimismo, que *“Este hecho es accidental y fortuito. La carretera RM-702 es una carretera convencional, y aunque no hay obligación alguna de vallar ningún tipo de carretera, ya que no existe norma técnica o legal que lo imponga, no es tampoco usual el vallado de este tipo de carreteras. Por consiguiente, la irrupción de un animal salvaje en la calzada es un caso absolutamente accidental y fortuito. En conclusión: este siniestro nada tiene que ver con el funcionamiento del servicio público de carreteras, ni se puede establecer relación de causalidad entre el siniestro y el citado servicio (...) El tramo de carretera actualmente tiene señalización de peligro-animales concretamente las señales P24 paso de animales en libertad, en la margen derecha en los P .K. 0+650 en dirección Archivel y en el P .K. 9+000 en dirección Barranda”*.

CUARTO.- Recabado informe del Parque de Maquinaria, se evacua el 16 de julio de 2021 para señalar que tanto los daños sufridos por el vehículo como la valoración de aquéllos son acordes con la forma de producción del

siniestro y con las reparaciones efectuadas en el coche.

QUINTO.- Solicitado informe a la Dirección General del Medio Natural acerca de eventuales aprovechamientos cinegéticos en la zona del accidente y de determinadas circunstancias que pudieran influir en el accidente ocasionado por un animal de una especie cinegética, se evacua el 13 de agosto de 2021.

Se informa que la zona donde se produjo el accidente es terreno no cinegético, y que el coto más cercano está situado a unos 1.500 metros del lugar del accidente. Tampoco está el lugar del accidente dentro de Monte de Utilidad Pública ni en ningún Espacio Natural Protegido de la Región de Murcia, ni dentro de la Red Natura 2000. La ZEPA más cercana está a unos 4.000 metros del lugar.

En cuanto a posibles actividades cinegéticas en las horas previas al siniestro, se informa que no consta *“y por tanto la irrupción del animal en la calzada no se pudo producir como consecuencia directa de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes de aquél. Ya que la modalidad de caza del jabalí en aguardo, no sería caza colectiva (gancho, batida o montería)”*.

SEXTO.- Conferido el preceptivo trámite de audiencia a la mercantil interesada (notificado el 22 de octubre de 2021) no consta que hiciera uso del mismo.

SÉPTIMO.- Con fecha 27 de mayo de 2022 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación al no apreciar la instructora la concurrencia de los elementos determinantes de la responsabilidad patrimonial, en particular, el nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de conservación de carreteras y el daño reclamado.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remite el expediente en solicitud de dictamen mediante comunicación interior del pasado 30 de mayo de 2022.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El Consejo Jurídico ha de ser consultado preceptivamente en las reclamaciones que, en concepto de responsabilidad patrimonial, se formulen ante la Administración regional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico, y 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y con dicho carácter preceptivo

se ha recabado y se emite este Dictamen.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo para reclamar y procedimiento.

I. La legitimación activa, cuando de daños a las cosas se trata, corresponde de forma primaria a su propietario, en la medida en que dicho perjuicio incide negativamente en su patrimonio, disminuyendo su valor. De ahí que quepa reconocer legitimación activa al propietario del vehículo por los daños que realmente ha sufrido. En el supuesto sometido a consulta, consta que el vehículo accidentado estaba asegurado con una póliza que cubría los daños propios, de forma que fue la aseguradora la que se hizo cargo del coste de reparación del vehículo, habiendo quedado acreditado en el expediente tanto la efectiva reparación del vehículo como el pago realizado por la aseguradora al taller mecánico, por lo que procede reconocer legitimación activa a dicha mercantil para la reclamación de lo abonado en cumplimiento de sus obligaciones contractuales, pues dicha circunstancia la habilita para ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, como establece el artículo 43 LCS.

No obstante, la reclamación se ha presentado por un Letrado que dice actuar en nombre de la aseguradora, por lo que ha de advertirse que para que un tercero pueda formular solicitudes en nombre de otra persona ha de acreditarse dicha representación, para lo cual podrá utilizarse cualquier medio válido en derecho que deje constancia fidedigna de su existencia, entendiéndose acreditada la realizada mediante apoderamiento *apud acta* efectuado por comparecencia personal o comparecencia electrónica o a través de la acreditación de su inscripción en el registro electrónico de apoderamientos de la Administración Pública competente (art. 5 LPACAP).

Por parte de la instrucción, de forma correcta, se requiere al Letrado actuante para que acredite la representación que dice ostentar, pues aunque afirma en su reclamación que adjunta poder general para pleitos, lo cierto es que no es así. En cualquier caso, una vez el Letrado no atiende el requerimiento de la instructora en el plazo concedido al efecto, lo procedente habría sido declararlo desistido de la reclamación, terminando así el procedimiento y no continuar su instrucción.

A tal efecto, cabe traer a colación lo que se recoge en la Memoria del Consejo de Estado del año 2005, en la que se considera oportuno *"sugerir que en la tramitación de los procedimientos de responsabilidad patrimonial se siga la buena práctica de exigir la acreditación de la legitimación para reclamar o la acreditación de la representación en el momento inicial del procedimiento, y de hacerlo además de conformidad con lo establecido en el artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre [referencia legal hoy referida al artículo 68.1 LPACAP], requiriendo expresamente al compareciente para que acredite dichos extremos, concediéndole el plazo legal previsto y haciéndole las admoniciones legales pertinentes, de tal suerte que, en caso de que no se subsanen las deficiencias que le fueron solicitadas, se le tenga por desistido de su petición al reclamante, sin necesidad de continuar el procedimiento"*.

Y lo que también se apunta en la Memoria de ese Alto Cuerpo consultivo de los años 2012 y 2013, de que *"tratándose de supuestos en que las solicitudes de los interesados no cumplen los requisitos exigidos, la solución procedente, para el caso de que no se produzca la subsanación requerida, es tener por desistido al solicitante, recogiendo en la correspondiente resolución ese modo de terminación del procedimiento iniciado"*.

No obstante, en la medida en que en el presente caso no se dictó resolución declarando desistida a la

aseguradora reclamante, y dado que la propuesta de resolución objeto de consulta entra en el fondo del asunto, también lo hará este Dictamen.

II. La reclamación se ha presentado dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 LPACAP, toda vez que el siniestro acaece el 2 de febrero de 2021 y la acción se ejercita el 22 de marzo siguiente.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en sus aspectos más generales y al margen de las consideraciones que se han expuesto con anterioridad, se han cumplido los trámites que integran esta clase de procedimientos.

TERCERA.- Los elementos generadores de responsabilidad patrimonial. Consideraciones generales y específicas sobre el funcionamiento de los servicios públicos de vigilancia y conservación de carreteras.

I. La responsabilidad patrimonial dimanante de la actuación administrativa tiene su fundamento primario en el artículo 106.2 de la Constitución: *“los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. A partir de lo anterior, los elementos constitutivos de esta institución vienen establecidos en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), y por abundante jurisprudencia recaída en la materia.

En síntesis, para que proceda estimar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública deben concurrir los siguientes requisitos:

- La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.
- Que el daño o lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una adecuada relación causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran interrumpir el nexo causal.
- Ausencia de fuerza mayor.
- Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Por otra parte, el Tribunal Supremo viene declarando de forma constante (por todas, Sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con el principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad adecuada, de manera que para que exista tal responsabilidad es imprescindible la existencia de nexo causal adecuado entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso sufrido,

sin que la marcada objetivación del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración pueda extenderse a cubrir cualquier evento que acaezca con ocasión de la prestación de los servicios públicos o la utilización de infraestructuras públicas. Ello, en definitiva, supone que la prestación por la Administración de un determinado servicio público, o la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación, no implica que dicha Administración se convierta en una aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, ya que de lo contrario el actual sistema de responsabilidad objetiva se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que su existencia puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro de sus deberes de conservación y mantenimiento de los elementos de las carreteras, a fin de mantenerlas útiles y libres de obstáculos, en garantía de la seguridad del tráfico, tal como prescribe el artículo 26 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia. Ello incluye, entre otros deberes, el de procurar la eliminación de las fuentes de riesgo o, en su caso, la instalación en la carretera de las adecuadas señales viales circunstanciales de advertencia del peligro que pudiera existir.

Por tanto, para poder apreciar la responsabilidad de la Administración en estos casos, el examen de la relación de causalidad entre el daño y la inactividad de aquélla en la prevención de situaciones de riesgo ha de dirigirse a dilucidar primariamente si tal riesgo se da en el ámbito de responsabilidad y competencia de la Administración, es decir, si la norma la compele a actuar para evitar o minimizar el riesgo en la utilización de las carreteras; pero también, yendo más allá del contenido de las obligaciones que explícita o implícitamente imponen a la Administración competente las normas reguladoras del servicio, habrá de efectuarse una valoración del rendimiento o estándar prestacional exigible a aquélla en función del principio de eficacia que impone la Constitución a la actividad administrativa, tal como señala el Tribunal Supremo en sentencia de su Sala Tercera de 7 de octubre de 1997, entre muchas otras.

CUARTA.- Inexistencia de relación de causalidad adecuada entre el funcionamiento de los servicios regionales de vigilancia y conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización.

I. 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 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (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 adicional 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).

Asimismo, y reconociendo la Dirección General de Carreteras que en la vía en la que se produce el accidente son frecuentes las colisiones con animales salvajes, informa que existe la debida señalización en ambos sentidos de la carretera, por lo que no concurren en el supuesto sometido a consulta las dos circunstancias que podrían dar lugar a una responsabilidad de la Administración titular de la vía por los daños sufridos como consecuencia del atropello de una especie cinegética como son las relativas al vallado y a la señalización específica de este riesgo.

II. 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 aquélla ajena a la conceptualización constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa.

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.

Y ello sin dejar de advertir que ante la desatención del requerimiento dirigido al Letrado actuante para que acreditara la representación con que decía actuar, lo procedente habría sido declarar su desistimiento poniendo fin al procedimiento sin necesidad de ulterior instrucción, conforme a lo indicado en la Consideración segunda de este Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.

