



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº **21/2023**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 27 de enero de 2023, 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 8 de noviembre de 2022 (COMINTER número 304159), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños debidos a accidente en carretera (exp. 2022_338), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El día 3 de septiembre de 2021 tuvo entrada en el registro de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia un escrito presentado por una abogada en nombre y representación de D. X solicitando una indemnización por los daños causados cuando el vehículo que éste conducía el día 21 de agosto anterior, circulando por la carretera RM-15, a la altura de Mula, punto kilométrico 34,94, sufrió un accidente por la invasión de la calzada de un ciervo/animal salvaje con el que impactó, produciendo daños materiales y personales. Solicitaba que se iniciara el procedimiento de responsabilidad patrimonial y que se designara un perito para valorar los daños en el vehículo dejando para más adelante la concreción del importe de la indemnización cuando se dispusiera del total de daños económicos ocasionados.

A la reclamación acompañaba un “Documento de información a víctimas de siniestros viales” y una “Hoja de Manifestación” del Destacamento de la Guardia Civil de Caravaca de la Cruz, en la que se constataba la producción del accidente del vehículo Mitsubishi, Montero, matrícula --, en el día y lugar indicados, a las 20,55 horas, con la siguiente descripción de los hechos: *“circulaba por RM-15 sobre el km 35,400, cuando súbitamente le salió un ciervo por su lado izquierdo según su marcha, no pudiendo evitar el atropello”*. También se acompañaba un escrito firmado por el interesado y la abogada, dirigido a la compañía de seguros Allianz designándola su representante y solicitando que, cuando concluyera la tramitación del siniestro, procediera a abonarle a ella los honorarios profesionales por defensa jurídica previstos en la póliza de seguro del vehículo.

SEGUNDO.- El jefe de Sección de Responsabilidad Patrimonial de la Secretaría General de la Consejería de Fomento e Infraestructuras comunicó al interesado, mediante oficio de 23 de septiembre de 2021, la admisión de la solicitud y la suspensión del cómputo del plazo para resolver y notificar en tanto que no se procediera a la subsanación de los defectos que se observaban en ella, requiriendo para que adjuntara determinada documentación. La comunicación fue notificada el 27 de septiembre de 2021.

TERCERO.- El día 23 de septiembre de 2021, dirigió un escrito a la Dirección General de Carreteras de la CARM requiriendo la evacuación de su informe.

CUARTO.- El 6 de octubre de 2021 tuvo entrada en el registro del Ayuntamiento de Archena un escrito de la abogada solicitando la realización de prueba consistente en la petición al Servicio de Emergencias 112 de las llamadas recibidas avisando de la presencia de cabras montesas en la autovía, especialmente de las realizadas entre las 18:00 y las 22:00 horas del día 21 de agosto de 2021. Adjuntaba la siguiente documentación:

- Escrito de 6 de octubre de 2021, del interesado, en el que declaraba que el único afectado por el accidente era el Sr. X; que el choque fue con una cabra salvaje que invadió la carretera por el lado izquierdo; que inmediatamente se avisó al 112 que informó conocer la existencia de cabras por anteriores llamadas; que el seguro no se hacía cargo de los daños por lo que no se había percibido indemnización alguna y que solo se estaba cursando esta reclamación.
- Documento de otorgamiento/aceptación de la representación a favor de la abogada, suscrito por ambos, de 4 de octubre de 2021.
- Fotocopia del carnet de identidad del sr. X.
- Presupuesto de la reparación de los daños del vehículo, elaborado el 1 de octubre de 2021, por un taller de Archena, con un importe de 3.181,48 €.
- Fotocopia de la libreta de ahorro del interesado.
- Resumen de las coberturas contratadas con la compañía “--” para el vehículo siniestrado en la que figuraba como conductor D. Y, tomador del seguro.
- Copia del recibo del seguro.
- Copia del carnet de conducir del interesado.
- Parte de asistencia de urgencias de Atención Primaria del Centro de Salud de Archena, del día 24 de agosto de 2021, en el que se consigna el diagnóstico “(723.1) síndromes relacionados con la columna cervical: cervicalgia”.
- Informe de alta de urgencias del Hospital de Molina del día siguiente, con el diagnóstico principal de “cervicalgia – M54.2”.
- Informe del doctor Z, de la Clínica Infante, de 29 de septiembre, confirmando que a esa fecha continuaba

en proceso de rehabilitación por persistencia de clínica cervical y dorsal.

•

Permiso de circulación del vehículo

QUINTO.- La Dirección General de Carreteras remitió el informe del Jefe de Explotación de la empresa concesionaria de 5 de octubre de 2021, junto con informe del siguiente día 7 del director de explotación de la autovía. El contenido de ambos es el mismo.

El jefe de explotación parte de reconocer la titularidad autonómica de la carretera RM-15. Expone a continuación el relato de los hechos señalando que a las 20:43 horas del día 21 de agosto de 2021 se recibió aviso por parte del 112 en la sala de control de la presencia de varios animales en el punto kilométrico 36+400, en ambos sentidos. El operador traslada el aviso al equipo de vigilancia que en esos momentos se encontraba en la RM-B36, indicándole que se dirija inmediatamente al lugar. A las 21:24 horas llega y confirma el punto kilométrico 35+000, sentido Caravaca-Murcia, como lugar exacto del accidente, señalizando el lugar y retirando los restos de la calzada observando que uno de los vehículos siniestrados es el Mitsubishi matrícula --. A las 21:00 horas aproximadamente llega la Guardia Civil de Tráfico. En un principio no se encuentra ningún animal pero, con luz diurna, sí se localiza una cabra montesa muerta cerca. A las 21:41 horas el vehículo siniestrado se reincorpora a la circulación pudiendo reanudar la marcha. A las 09:25, siguiendo el procedimiento habitual, el operario de mantenimiento revisa el vallado de cerramiento desde el PK 35+350 al PH 34+850, en ambos sentidos, con resultado de estado "correcto". La conclusión de este primer apartado es: "*Por tanto, dicho suceso debe considerarse como cierto y real*".

Continua afirmando la inexistencia de actuación negligente y calificando el accidente como un hecho fortuito a la vista de las características de la carretera y del lugar en el que se produjo, exactamente en la salida/entrada nº 35, "Cordoñas", en que existe el acceso abierto por donde pudo irrumpir en la calzada el animal dado que la valla de cerramiento estaba en perfecto estado en esa zona, no siendo imputable a la Administración ni a la empresa concesionaria responsabilidad alguna por el accidente, máxime cuando en dicho tramo se habían realizado las labores normales de conservación y mantenimiento de la vía mediante la señalización, tanto horizontal como vertical de acuerdo con la normativa vigente – señales P-24 en el p.k. 29+800 y en el 34+540 –, y dejaba constancia de la realización de los cuatro recorridos hechos ese día, correspondientes a los habituales que diariamente se efectúan en toda la carretera, sin detectar desperfectos en el cerramiento de la valla ni la presencia de animales en la zona, como consta en los partes de vigilancia que se acompañan al informe.

SEXTO.- Un escrito de la abogada tuvo entrada en el registro de la Comunidad Autónoma el día 22 de noviembre de 2011, con el que solicitaba la incorporación al expediente del informe de valoración de los daños personales sufridos y las facturas de los honorarios debidos por prestación de servicios médicos y de rehabilitación. En cuanto a la valoración de los daños personales, el informe del doctor Z consideraba que debían valorarse como tiempo de curación un total de 74 días, de los que 20 serían de perjuicio personal particular moderado porque había estado limitado en sus actividades habituales, y 54 de perjuicio personal básico. Reclamaba la cantidad de 1.095,60 €, de perjuicio personal moderado, y 1.706,94 € por perjuicio personal básico. A tales cantidades se debían sumar 828,86 € por la secuela de algia cervical postraumática, haciendo un subtotal de 3.613,40 €, y a dicha cifra, además, adicionar 260 € correspondientes a la factura de 3 de noviembre de 2011 por la asistencia médica del doctor Z, y 400 € por la factura expedida el 29 de noviembre de 2011 por la policlínica "--", de Archena, por 20 sesiones de fisioterapia.

SÉPTIMO.- El 25 de noviembre de 2021, el instructor del procedimiento solicitó la evacuación de un informe al Parque de Maquinaria de la Consejería, que fue remitido el 14 de diciembre siguiente, reconociendo un valor venal del vehículo de 2.090 €, y que los daños alegados eran compatibles con la forma de producción del siniestro, llamando la atención sobre el hecho de la cantidad reclamada era superior al valor venal del vehículo.

OCTAVO.- El día 14 de diciembre de 2021 se solicitó el informe de la Subdirección General de Atención al Ciudadano e Inspección Sanitaria al reclamarse por daños personales. El informe fue remitido mediante comunicación interior del día 27 de enero de 2022. En él no se consideran los 20 días reclamados como

"limitantes para sus actividades habituales" reclamados porque, consultado el programa Ágora del Servicio Murciano de Salud, tales días no precisaron de la baja médica puesto que el interesado continuó con su actividad laboral habitual. Igualmente niega la calificación de secuela a la "algia cervical posttraumática" al no constar en los informes médicos aportados ni en la documentación clínica del programa Ágora que el paciente hubiera necesitado asistencia médica ni prescripciones farmacológicas posteriormente a la fecha de curación.

NOVENO.- Por acuerdo de 1 de marzo de 2022 se dispuso la apertura del trámite de audiencia, notificándolo a la abogada al siguiente, quien compareció ante el órgano instructor el día 10 de marzo de 2022 solicitando y obteniendo copia del expediente según consta en la diligencia extendida al efecto.

DÉCIMO.- Por comunicación interior de 14 de julio de 2022 se solicitó el informe de la Dirección General del Medio Natural, petición reiterada el 19 de septiembre de 2022. Dicho centro remitió su informe el día 30 siguiente indicando que la carretera en la se produjo el accidente era terreno colindante al coto 10394-CP, y que no estaba dentro ningún espacio natural susceptible de ejercicio de la caza en los alrededores. No tenía constancia de que se produjera ninguna acción de caza en esa fecha, ni en días próximos, en los terrenos señalados ni en los próximos al coto indicado 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 hubiera concluido 12 horas antes del accidente. Su conclusión era que no se podía conocer el lugar del que provenía la cabra, que no podía ser un espacio natural protegido en el que pudiera ejercerse la caza. El informe fue remitido junto con copia de todo el expediente a la abogada que lo recibió el 3 de octubre de 2022, abriendo un segundo trámite de audiencia. No consta la formulación de alegaciones.

UNDÉCIMO.- El 14 de octubre tuvo entrada en el registro de la Comunidad Autónoma un escrito de la abogada formulando alegaciones. La primera de ellas se refería a que el lugar del accidente era colindante de diferentes cotos de caza privados, en los que estaba permitida la caza mayor y la caza de media veda, lo que demostraba la existencia de actividades de tal naturaleza. A continuación, destacaba que el coto MU-0069-CD, que bordea ambas partes de la autovía en donde tuvo lugar el accidente, era una zona de caza del arruí. Adjuntaba diversa documentación entre la que incluía

DUODÉCIMO.- El instructor del procedimiento elevó el día 14 de octubre de 2022 su propuesta de resolución desestimatoria de reclamación presentada por no concurrir los requisitos legalmente exigibles para declarar la existencia responsabilidad patrimonial de la Administración.

DECIMOTERCERO.- 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 dado que versa sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en los artículos 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo de ejercicio de la acción resarcitoria y procedimiento seguido.

I. El interesado está legitimado para ejercer la acción resarcitoria al haber sufrido en su persona y bienes los daños por los que reclama.

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-C12), como

se ha acreditado en el procedimiento.

II. La reclamación se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPACAP como se deduce de la lectura del expediente administrativo. Así, el accidente se produjo el 21 de agosto de 2021 y que la reclamación se interpuso el 3 de septiembre siguiente, dentro del plazo legalmente establecido al efecto y de forma temporánea, por tanto.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en sus aspectos más generales, se han cumplido los trámites que integran esta clase de procedimientos. No obstante, debe llamarse la atención por la falta de acreditación de la representación con la que obraba la abogada. El documento de otorgamiento/aceptación que presentó no puede estimarse válido a los efectos pretendidos por no acomodarse a ninguna de las posibilidades previstas en el artículo 5 LPACAP, y ello con independencia de que estuviera expedido al amparo de lo establecido en el artículo 46 de la Ley General Tributaria pues no es un procedimiento de tal naturaleza. Dicho esto, nada impide continuar la tramitación del mismo toda vez a la altura en que se encuentra una vez que el órgano instructor ha admitido como válida tal acreditación.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

La desestimación de la reclamación procede por las razones que seguidamente se desarrollan.

I. El establecimiento y mantenimiento del dominio público viario constituye un servicio público a los efectos previstos en el artículo 32 y siguientes de la LRJSP. De esa caracterización se desprende la obligación que corresponde a la Administración Pública de mantener libres y expeditas las vías públicas, y la de procurar su mantenimiento y conservación. Así pues, el artículo 21.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, establece que la explotación de la carretera comprende las operaciones de conservación y mantenimiento y las actuaciones encaminadas a la defensa de la vía y a su mejor uso, entre ellas las referentes a la seguridad vial.

Ese precepto resulta coincidente con el artículo 26.1 de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Región de Murcia. A mayor abundamiento, el apartado 2 de ese último artículo añade que las operaciones de conservación y mantenimiento abarcan asimismo las actuaciones encaminadas a facilitar su utilización en correctas condiciones de seguridad, fluidez y comodidad.

Esta regulación ofrece, por tanto, una acusada incidencia en materia de responsabilidad patrimonial en aquellos supuestos en los que la presencia de un animal en la calzada llega a provocar un accidente de tráfico. En estos casos resulta necesario que se determine con total precisión la especie del animal que irrumpió en la vía, pues ello condiciona la legislación que debe ser objeto de aplicación, como se dejó ya establecido en el Dictamen de este Órgano consultivo núm. 236/2014, entre otros.

Así, de conformidad con lo que allí se dijo, debe distinguirse con carácter inicial si se trata de animales de especies cinegéticas o cazables o de otro tipo de especies que no revistan ese carácter. Más adelante, y si el animal que ocasionó el accidente de tráfico fuese de una especie cinegética, resulta necesario que se determine si pudo proceder de un coto de caza colindante o cercano a la carretera en la que se produjo la colisión.

En consecuencia, si el animal que ocasiona el accidente es de una especie cinegética y además se constata que pudo proceder de un coto colindante o próximo a la carretera, resulta entonces de aplicación la normativa sobre responsabilidad en materia de caza, complementada por la regulación correspondiente de la ley de tráfico, ya que

la normativa de ese primer carácter no se refería, de manera específica, a las responsabilidades en las que se pudiera incurrir como consecuencia de la producción de accidentes de ese tipo.

Por otro lado, en el supuesto de que no se tratara de animales de caza o de que no se acreditase la existencia de cotos colindantes o cercanos se debe aplicar el régimen general en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aunque en este último caso el animal causante de los daños fuese de una especie cinegética. En este supuesto, por tanto, resulta necesario verificar el cumplimiento por parte de la Administración pública del deber de conservación y de señalización de la vía pública que le corresponde.

II. De acuerdo con lo que se ha señalado, resulta necesario comprobar en primer lugar si el animal que causó el accidente – cabra montesa, en unos documentos, o arruí, en otros – constituye una especie cinegética o no, y en este sentido interesa recordar que la Ley 7/1995, de 21 de abril, de la Fauna Silvestre de la Región de Murcia, modificada en este aspecto por la Ley 10/2002, de 12 de noviembre, confiere a ambos la consideración de especie cazable, dado que lo incluye en el Anexo IV relativo a las "Especies de la fauna silvestre susceptibles de comercialización, en vivo o en muerto, en la Región de Murcia".

De igual modo, se debe apuntar que el anexo de la Ley 7/2003, de 12 noviembre de Caza y Pesca Fluvial de la Región de Murcia, incluye al jabalí entre las especies de la fauna silvestre susceptibles de aprovechamiento en la Región de Murcia y le atribuye ese carácter de especie cazable. De lo que se acaba de exponer se desprende que en la Región de Murcia tanto la cabra montés como el arruí son una especie susceptible de aprovechamiento cinegético, lo que condiciona -como se viene apuntando- el régimen jurídico aplicable en aquellos supuestos en los que el accidente se produce como consecuencia de la irrupción en la calzada de ese tipo de animales.

En el presente supuesto la Dirección General de Carreteras no cuestiona el hecho de la colisión por la que se reclama sino todo lo contrario. El informe del jefe de explotación de la empresa concesionaria afirma categóricamente su realidad, pero el de la Dirección General del Medio Natural lo que afirma es que no es posible determinar el lugar de procedencia del animal, a pesar de la existencia de un coto colindante con el tramo de autovía en el que tuvo lugar el impacto. Siendo así, estamos en el supuesto previsto de aplicación del régimen general de responsabilidad patrimonial en el que la adopción de las medidas adecuadas de conservación y mantenimiento de la carretera para la preservación de la seguridad del tráfico son criterio indispensable a tener en cuenta a la hora de comprobar la posible responsabilidad de la Administración.

En este punto ha de reconocerse que en el expediente se ha acreditado la correcta actuación de la Administración, antes del accidente, disponiendo señales de advertencia de posible presencia de animales en puntos cercanos al lugar de los hechos, y después, de los servicios de conservación, desde el momento en que tuvieron conocimiento del hecho, personándose en el lugar en un tiempo prudente (una media hora), señalizando la zona para evitar otros posibles accidentes, y tomando medidas adecuadas para despejar la zona de obstáculos. Ellos mismos comprobaron la inexistencia de desperfectos en el vallado de cerramiento de la autovía que pudieran servir de paso a los animales no cabiendo más posibilidad que la de entender que entraron por el hueco que precisa la apertura a la vía de la salida/entrada nº 35, "Cordoñas", según apunta el informe del jefe de explotación (Antecedente Quinto). Queda, asimismo acreditado en el expediente la continua vigilancia ejercida sobre la vía con la realización de 4 recorridos con tal fin en el día del accidente, lo que supone cumplir con el estándar previsto y exigido.

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 irrumpen 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 conceptuación 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 favorablemente la propuesta de resolución en cuanto es desestimatoria de la reclamación al no concurrir los requisitos legalmente exigibles para declarar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración.

No obstante, V.E. resolverá.