



Dictamen nº **28/2023**

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 7 de febrero 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 14 de julio de 2022 (COMINTER número 209169), sobre responsabilidad patrimonial instada por D. X, por daños en vehículo (exp. 2022_238), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 29 de julio de 2020 D. X presenta ante la Consejería de Fomento e Infraestructuras, Dirección General de Carreteras, reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados en un vehículo de su propiedad como consecuencia de un accidente de circulación producido el día 23 de marzo de 2020.

En la reclamación señala que “*al circular correctamente con el vehículo de mi propiedad por la carretera RM-C5, km 5.5 (Pliego -Zarzadilla de Totana) dirección Pliego irrumpieron sorpresivamente en la calzada 5 jabalíes por su margen izquierda no dándome tiempo a frenar y atropellando a uno de ellos*”. Asimismo, señala que “*en el lugar del siniestro no existen medios de contención para evitar invasión de la calzada por parte de animales o especies cinegéticas existentes en la zona*”, y que “*como consecuencia de lo anterior tuve daños materiales en mi vehículo que han sido peritados por mi aseguradora y que ascienden a 533,61 € más IVA*”. Por lo que solicita que se le indemnice en la referida cantidad más los correspondientes intereses legales.

El reclamante acompaña a su escrito inicial un “*Informe estadístico*” de la Guardia Civil que pone de manifiesto que dos agentes del Destacamento de Caravaca de la Cruz se personaron en el lugar del accidente, instruyendo el expediente policial núm. 197/20AF que sirve para corroborar los referidos hechos: “*el vehículo implicado [marca Peugeot, modelo 206 2.0, matrícula --, propiedad del reclamante] circulaba por la carretera RM-C-5 (Pliego - Zarzadilla de Totana), dirección Pliego, irrumpiendo cinco jabalíes por el margen izquierdo no dándole tiempo a frenar y atropellando a uno de ellos*”. Como “*causa del accidente*” el informe de la Guardia Civil señala expresamente “*irrumpir animal en la calzada*”.

Asimismo, el reclamante acompaña a su escrito inicial una copia del permiso de circulación del vehículo dañado, un reportaje fotográfico del lugar donde se produjo el accidente, y un peritaje elaborado por la aseguradora del vehículo (--) que valora los daños producidos en 533,61 euros.

SEGUNDO.- Con fecha 2 de septiembre de 2020, admitida a trámite la reclamación, el órgano instructor requiere al reclamante para que aporte copia de los siguientes documentos: “1.-Del D.N.I. del firmante de los escritos relacionados con el asunto... 2.-Declaración suscrita por el afectado en la que manifieste expresamente que no ha percibido indemnización por Compañía de Seguros... 3.- Indicación acerca de si por estos mismos hechos se siguen otras reclamaciones civiles, penales o administrativas... 4.-Certificación de entidad bancaria de la cuenta código cliente donde realizar el pago... 5.-De las condiciones generales y particulares de la póliza del seguro que amparaba el vehículo... 6.- Tarjeta de inspección técnica del vehículo y carné de conducir del conductor del vehículo”.

Con fecha 25 de septiembre de 2020 el reclamante aporta la documentación requerida, excepto el certificado de la entidad bancaria de la cuenta donde realizar el pago.

TERCERO.- Con fecha 3 de septiembre de 2020 el órgano instructor solicita informe a la Dirección General del Medio Natural, Subdirección General de Política Forestal y Caza, para que se pronuncie sobre las cuestiones que se indican en relación con la reclamación.

Con fecha 8 de septiembre de 2020, en contestación a dicho requerimiento, la Subdirección General de Política Forestal y Caza emite informe en el que se formulan las siguientes conclusiones:

“Por todo lo anterior, se concluye:

a) Las coordenadas facilitadas en el informe de la Guardia Civil no se corresponden con el lugar descrito en el mismo, por lo que no ha sido posible posicionar el punto exacto del accidente, y por ello tampoco se puede determinar la existencia o no de cotos de caza o espacios naturales. b) A pesar de ello, puesto que el accidente se produjo durante la vigencia del estado de alarma, estando entonces la caza prohibida, se considera que no se pudo realizar ninguna acción de caza colectiva a la que responsabilizar por la irrupción del animal en la carretera”.

CUARTO.- También con fecha 3 de septiembre de 2020 el órgano instructor del expediente solicita informe del Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras para que se pronuncie sobre los extremos que se indican en relación con la reclamación. Dicho requerimiento se reitera el día 2 de diciembre de 2021.

Con fecha 20 de diciembre de 2021, en contestación a los referidos requerimientos, el Servicio de Conservación de la Dirección General de Carreteras informa lo siguiente:

“1.- La carreta RM-C5 es de titularidad de la CARM.

2.- En relación con las cuestiones de las que solicita informe:

A.-Se tiene constancia del accidente por aviso del C.E.C.O.P a las 7:30, según consta en nuestros datos de partes de emergencias, en el tramo indicado.

B.-No se puede determinar la existencia de fuerza mayor o de un tercero. Examinado el tramo de carretera del accidente y las fotografías aportadas, existe señalización de coto de caza.

C.-Se tiene constancia de otros accidentes similares en esta carretera. Por lo que ha sido señalizada mediante la señal P-24 ‘Paso de animales en libertad’.

D.- Este hecho es accidental y fortuito. La carretera RM-C5 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.

E.- En el P.K. 6+000 de esta carretera (a 500 metros del lugar del accidente) se encuentra la señal P-24 de ‘Paso de animales en libertad’ tanto en sentido Pliego como sentido Zarzadilla de Totana.

F.- De acuerdo con los puntos anteriores, no se considera que pueda existir imputabilidad alguna a la Administración ni responsabilidad atribuible a otras Administraciones.

G.- No se ha llevado a cabo actuación alguna porque no era necesaria.

H.- En el tramo de carretera en la que se produce el accidente se estima que se encuentra debidamente señalizada.

I.- No procede, en consecuencia con lo informado, la valoración de daños.

J.- No existen aspectos técnicos para determinar la producción del daño”.

QUINTO.- Con fecha 30 de septiembre de 2020 el órgano instructor solicita informe al Parque de Maquinaria de la Dirección General de Carreteras sobre los extremos que se indican en relación con la valoración de los daños producidos en el vehículo accidentado.

Con fecha 19 de noviembre de 2020, en contestación a dicho requerimiento, el Parque de Maquinaria informa que “*de acuerdo con el informe de peritación aportado, de la --, de fecha 8 de julio de 2020, por importe de 533,61 euros (sin IVA), atendiendo al modo en que se produce el siniestro, según las declaraciones del conductor asegurado, los daños en el vehículo son compatibles con la citada declaración*”.

SEXTO.- Con fecha 7 de febrero de 2022 se notifica al reclamante el trámite de audiencia, concediéndole un plazo de diez días para que pueda acceder al expediente, formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estime procedentes. No consta que el reclamante haya hecho uso del trámite conferido.

SÉPTIMO.- Con fecha 13 de julio de 2022 el órgano instructor del procedimiento propone “*desestimar la reclamación formulada por D. X, NIF --, 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 entre el hecho acaecido, con su efecto lesivo, y el funcionamiento del servicio público de carreteras*”.

OCTAVO.- Con fecha 14 de julio de 2022 se recaba el Dictamen de este Consejo Jurídico, acompañando el expediente administrativo con los preceptivos índice de documentos y extracto de secretaría.

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 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia, y 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

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. Por lo tanto, en este caso cabe reconocer legitimación activa al reclamante, que es el propietario del vehículo accidentado y por tanto quien ha sufrido el daño patrimonial.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración pública autonómica, frente a la que se dirige la

reclamación, considerando que los daños se imputan al funcionamiento de los servicios de conservación y mantenimiento de una carretera regional incluida en la Red de Carreteras Autonómicas (RM-C5).

II.-La reclamación se ha presentado dentro del plazo anual que para la prescripción del derecho a reclamar establece el artículo 67.1 de la LPACAP, toda vez que el accidente se produjo el día 23 de marzo de 2020 y el escrito de reclamación se registró de entrada el día 29 de julio de 2020.

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, salvo el plazo para resolver, que excede del plazo de seis meses previsto en el artículo 91.3 de la LPACAP.

TERCERA.- Los elementos generadores de la responsabilidad patrimonial. Consideraciones 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 la abundante jurisprudencia recaída en la materia.

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

- Que el daño sea real y efectivo, 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.
- Que no concurra 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, cabe decir 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 irrumpre 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 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 (Dictámenes núms. 320/2021 y 275/2022, entre otros) 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 (artículo 3.2,III de la Ley 2/2008, de 21 de abril, de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia). En este sentido el informe de la Dirección General de Carreteras de 20 de diciembre de 2021 señala que “la carretera RM-C5 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”.

Además, en dicho informe la Dirección General de Carreteras señala que existe la debida señalización de “Paso de animales en libertad” dado que se tiene constancia de otros accidentes similares en esta carretera; “en el P.K. 6+000 de esta carretera (a 500 metros del lugar del accidente) se encuentra la señal P-24 de ‘Paso de animales en libertad’ tanto en sentido Pliego como sentido Zarzadilla de Totana”.

Por lo tanto, en el supuesto sometido a consulta no concurren 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 de cerramiento de la vía y a la señalización específica de este riesgo.

II.- Asimismo, como ha señalado reiteradamente este Consejo Jurídico (Dictámenes núms. 320/2021 y 275/2022, entre otros) 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 conceptuación constitucional y legal del instituto de la responsabilidad patrimonial administrativa.

En definitiva, no existe la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización, por lo que debe desestimarse la reclamación de referencia.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina favorablemente la propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, por considerar que no concurre relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio viario regional y los daños alegados, cuyo carácter antijurídico tampoco se ha demostrado.

No obstante, V.E. resolverá.