



**Consejo Jurídico
de la Región de Murcia**

Dictamen nº 192/2023

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 4 de julio 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 23 de febrero de 2023 (COMINTER número 48141), sobre responsabilidad patrimonial instada por D.^a X en representación de D. Y, por daños en vehículo (exp. 2023_066), aprobando el siguiente Dictamen.

ANTECEDENTES

PRIMERO.- El 20 de abril de 2022 tuvo entrada en el registro un escrito de D.^a X, en representación de D. Y, con el que formulaba reclamación contra la Dirección General de Carreteras de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia por los daños sufridos en el vehículo marca Toyota, modelo Auris, matrícula --, a consecuencia del accidente producido en la carretera RM-1, cerca de la salida número 22, en dirección a Cañadas de San Pedro (San Javier – Santomera) a las 5,35 horas del día 25 de octubre de 2021, de camino al trabajo, a causa de la presencia de cuatro jabalíes. Junto a la reclamación decía aportar:

? Video demostrativo de la rotura de la valla al nivel del accidente.

? Fotografías del estado del vehículo.

? Parte médico de atención en urgencias del Hospital General Universitario Reina Sofía.

? Documento de atención médica en -- el 26 de octubre de 2021.

? Informe técnico pericial de la compañía de seguros asignado un valor de mercado de 14.514€ al vehículo y de 2.200 € a los restos.

? Copia del atestado de la Guardia civil número AF-772/21.

En el atestado se indica *“Atropello 4 jabalíes en carril derecho según sentido de marcha, por parte vehículo matricula --, resultando daños materiales en el mismo, y muertos los animales atropellados. Se comprueba vallado no apreciando desperfectos por lo que se desprende que dichos animales accedieron a la calzada por carril salida km 22”*.

SEGUNDO.- Mediante escrito de 27 de abril de 2022 se comunicó a la representante del accidentado la admisión de la reclamación, el inicio del procedimiento, el plazo máximo de tramitación y que quedaba en suspenso, en tanto no se subsanaran los defectos observados, consistentes en la necesidad de presentación de determinados

documentos que se le indicaban.

TERCERO.- El 3 de mayo de 2022 se solicitó la emisión de sendos informes a la Subdirección General de Carreteras, y a la Subdirección General de Política Forestal, Caza y Pesca Fluvial.

CUARTO.- El 17 de mayo de 2022 tuvo entrada en el registro un escrito de la representante del conductor accidentado aportando:

- Diversas fotografías del vehículo y de los animales con los que impactó.
- Escrito del conductor, confiriendo su representación a su madre, D^a. X.
- Declaración de no haber percibido indemnización por los mismos hechos.
- Aclaraciones sobre los errores detectados en el atestado de la Guardia Civil (hora del accidente y de aviso al número 112; no haberse hecho comprobación del estado del vallado al ser de noche, pero sí al día siguiente encontrando un agujero en la valla en el kilómetro 22)
- Escrito concretando el importe reclamado, 13.200 €, como diferencia entre el valor asignado a la reparación, superior a los 15.000 €, y el del resto, 1.800 €, según la factura del desguace. No incluía el coste del tratamiento de fisioterapia a que se sometió el conductor, por no poder aportar la factura, como tampoco los gastos de traslado del vehículo, pues de ello se hizo cargo la aseguradora.
- Certificado de 11 de mayo de 2022 de titularidad de la cuenta bancaria a la que hacer el pago de la indemnización solicitada.
- Copia de la póliza de seguro del vehículo siniestrado.
- Copia del D.N.I de la señora X y del conductor del vehículo.
- Copia del carnet de conducir del conductor.
- Permiso de circulación del vehículo.
- Documento de baja definitiva del vehículo.
- Copia de la transferencia de 1.800 € ordenada por D. Z el 21 de diciembre de 2021 a favor de la señora X por "pago Toyota Auris --".
- Justificante de la atención dispensada en Urgencias del HRS el 25 de octubre de 2021.
- Parte médico de baja y de confirmación de incapacidad temporal emitido por MC Mutual el 2 de noviembre de 2021 y parte de alta del siguiente día 5 de noviembre.
- Copia del atestado de la Guardia Civil.
- Informe técnico pericial de --, la compañía aseguradora del vehículo.

QUINTO.- Mediante comunicación interior de 31 de mayo de 2022 el instructor del procedimiento remitió copia de la reclamación al Servicio de Conservación de Carreteras solicitando su informe.

El requerimiento fue atendido y el día 14 de junio siguiente se remitió dicho informe. Según figura en él, el valor venal del vehículo se calculaba en 11.591 €, admitiendo como compatible con los daños del vehículo el informe pericial presentado.

SEXTO.- Ante el silencio de la Subdirección General de Carreteras y de la Subdirección General de Política Forestal, Caza y Pesca Fluvial, el 12 de julio de 2022 se reiteró la solicitud de ambos informes.

SÉPTIMO.- La Subdirección General de Política Forestal, Caza y Pesca Fluvial contestó el requerimiento, remitiendo su informe el día 6 de octubre de 2022. Se afirmaba no tener constancia de que se produjera una acción de caza en la fecha del accidente, ni en los días próximos, en terrenos cercanos al lugar del impacto, ni en el coto MU-10581-CP, ni en otros aledaños, entendiendo que el accidente no se pudo producir como consecuencia directa de una acción de caza colectiva de una especie de caza menor o mayor desarrollada ese mismo día o que hubiera concluido en las doce horas previas.

OCTAVO.- Nuevamente, con comunicación interior de 18 de octubre de 2022, se reiteró el requerimiento de evacuación de su informe a la Subdirección General de Carreteras, contestado mediante su envío el día 24 siguiente.

Se reconoce en él la titularidad autonómica de la carretera RM-1. Del accidente se tenía constancia a la vista de los partes de vigilancia y el atestado de la Guardia Civil, por lo que se tenía por real y cierto el atropello de los animales en el punto kilométrico 24+600. Se admitía la existencia de rotura de la malla en ese punto, siendo responsabilidad de la empresa adjudicataria del contrato de conservación del tramo en cuestión, si bien, ésta había realizado la conservación del tramo procediendo a la reparación de la malla en cuanto se tuvo conocimiento de la misma. Reconocía que el vehículo circulaba por la calzada izquierda de la autovía y acabó impactando con los animales al situarse dentro de ella y no poder esquivarlos.

Unido al informe figuraba el del funcionario vigilante de la autovía sobre el estado de la malla en el punto kilométrico del accidente, al que se acompañaba fotografías que demostraban la existencia de un agujero en la malla, de unas dimensiones de 40X30 cm., posiblemente causado por el tractor desbrozador que limpió la zona,

NOVENO.- Por acuerdo de 26 de octubre de 2022 se dispuso la apertura del trámite de audiencia, notificándolo a la interesada personalmente el día 29 de noviembre siguiente, según consta en la diligencia de comparecencia extendida ese día para dejar constancia de su asistencia y de la retirada de copia de la documentación que solicitó.

DÉCIMO.- La interesada presentó su escrito de alegaciones en el registro el día 2 de diciembre de 2022. Insistía en que la hora del accidente no era la indicada en el atestado de la Guardia Civil y en que la valla sí estaba rota, advirtiendo que, respecto del informe de la Subdirección General de Carreteras, sí había habido otros accidentes en el mismo tramo por igual motivo.

UNDÉCIMO.- El 19 de enero de 2023 se elevó propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, admitiendo su presentación dentro del plazo legal por la señora X, titular del vehículo, siendo ella la legitimada para reclamar la indemnización, salvando así el que hubiera comparecido en representación de su hijo, habiendo firmado todos los escritos presentados en el procedimiento. Se admite la concurrencia del requisito de imputabilidad a la Administración, la relación de causalidad por la omisión de su obligación de mantener la carretera en condiciones adecuadas de seguridad para la circulación, el carácter antijurídico del daño producido, su efectividad, el carácter individualizado del mismo y su evaluabilidad económica. Descarta la responsabilidad del conductor, al no demostrarse que hubiera actuado de modo imprudente, y, respecto a la rotura de la malla, en contra de lo afirmado en el atestado de la Guardia Civil, la admite a la luz de las pruebas aportadas, especialmente por las fotografías, por el informe de la Subdirección General de Carreteras y del funcionario encargado de la vigilancia de las autovías. En cuanto a la valoración del daño, atendiendo al valor venal asignado por el Parque de Maquinaria, que lo fija en 11.591 €, lo establece en 9.791 €, diferencia entre dicho valor venal y los 1.800 € ya abonados a la titular del vehículo por su desgaste.

DUODÉCIMO.- El 2 de febrero de 2023 se acordó la apertura de un período de prueba para que se enviara la acreditación de la titularidad de la cuenta corriente de la señora X. Con escrito registrado al día siguiente se presentó el certificado bancario, expedido el 2 de febrero de 2023 sobre titularidad de la cuenta bancaria a la que efectuar el pago.

DECIMOTERCERO.- El 8 de febrero de 2023 se elaboró un documento contable ADOK, con importe de 9.791 euros, a favor de la señora X, para abono de la indemnización propuesta.

DECIMOCUARTO.- El 22 de febrero de 2023 se elevó la consulta al Consejo Jurídico. Recibido el expediente se observó la falta de fiscalización previa del gasto propuesto, dictándose el Acuerdo 08/2023 por el que se requería su cumplimentación.

DECIMOQUINTO.- La Intervención General emitió su informe el día 16 de junio de 2023, mostrando su conformidad con el gasto propuesto y una vez acreditada la existencia de crédito suficiente.

DECIMOSEXTO.- En la fecha y por el órgano indicado en el encabezamiento del presente se solicitó Dictamen preceptivo, acompañando copia del expediente y el 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, ya 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 (LPA), 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 de resarcimiento y procedimiento seguido.

I. La reclamación se ha interpuesto por una persona interesada que ha demostrado convenientemente, por medio de una copia del permiso de circulación del vehículo expedido a su nombre, que es la propietaria del vehículo que sufrió los desperfectos por los que reclama.

La Administración regional está legitimada pasivamente por dirigirse contra ella la reclamación e imputarse el daño a los servicios públicos de mantenimiento de la carretera RM-513 de su titularidad, de acuerdo con lo que se ha acreditado en el procedimiento.

II. La solicitud de resarcimiento se ha formulado dentro del plazo de un año establecido en el artículo 67.1 LPAC, como se deduce del análisis de las actuaciones. Así, hay que recordar que el accidente se produjo el 25 de octubre de 2021 y que la acción de resarcimiento se interpuso el 20 de abril de 2022, dentro del plazo legalmente establecido al efecto y, por ello, de forma temporánea.

III. El examen conjunto de la documentación remitida permite afirmar que, en lo esencial, se han cumplido los trámites legales y reglamentarios que integran esta clase de procedimientos.

No obstante, se advierte que se ha sobrepasado con exceso el plazo de tramitación del procedimiento que se establece el artículo 91.3 LPAC. Por otro lado, se constata que se ha requerido la acreditación de la cuenta bancaria de la interesada por dos veces, una de ellas incluso después de haber formulado la propuesta de resolución. Puede admitirse este segundo requerimiento como modo de evitar errores en el pago dado el excesivo tiempo invertido en la tramitación del procedimiento.

De igual modo, es necesario llamar la atención sobre el hecho de no haber recabado el parecer de la empresa adjudicataria del servicio de mantenimiento de la carretera sobre la que pesa su deber de conservación.

TERCERA.- Responsabilidad patrimonial de la Administración por daños sufridos en accidentes de tráfico: Caracterización general.

I. El ordenamiento jurídico español contempla un sistema de responsabilidad patrimonial por los daños que se causen como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos que encuentra su fundamento en los artículos 9.3 y 106.2 de la Constitución, y que se regula en el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Precisamente, de acuerdo con lo que se establece en ese último precepto, los particulares tienen derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes de 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 normal o anormal de los servicios públicos.

Por lo tanto, de conformidad con lo que se establece en ese bloque normativo, en la constante jurisprudencia que lo interpreta, y en la doctrina del Consejo de Estado y de este Consejo Jurídico, son requisitos que deben concurrir para afirmar la responsabilidad extracontractual de las Administraciones Públicas los siguientes:

1º. Que se produzca en los bienes y derechos de los particulares una lesión antijurídica, es decir, un perjuicio que no tengan el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. La antijuridicidad se entiende de manera objetiva, en el sentido de que no exista causa de justificación legalmente prevista que imponga el referido deber de tolerancia.

2º. Que el daño alegado sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

3º. Que sea imputable a una Administración pública por el ejercicio de su actividad, ya se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y provenga tanto de un hecho como de un acto jurídico.

4º. Que exista una relación de causalidad entre el hecho o acto y el daño que se alega, de modo que no concurra causa de fuerza mayor, y se reclame en el plazo de un año.

Ahora bien, al igual que ha sucedido con ocasión de la emisión de Dictámenes emitidos con anterioridad en supuestos similares al que aquí se trata, el Consejo Jurídico ha destacado que, si bien es cierto que nuestro ordenamiento jurídico configura un régimen de responsabilidad patrimonial de carácter objetivo, éste no convierte a la Administración en una aseguradora que deba responder automáticamente por el solo hecho de que el evento dañoso se haya producido como consecuencia de la utilización de bienes o servicios públicos con independencia

del actuar administrativo, porque, de aceptar esta tesis, el régimen de responsabilidad patrimonial se transformaría en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico (Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 1997, 5 de junio de 1998, 27 de mayo de 1999, 13 de septiembre de 2002 y 8 de abril de 2003, entre otras).

Finalmente, no es necesario hacer especial hincapié en la idea de que, pese a que el tenor literal del citado artículo 32 LRJSP, alude exclusivamente al funcionamiento de los servicios públicos, la doctrina y la jurisprudencia vienen admitiendo que a tal supuesto debe añadirse el de las lesiones causadas por el no funcionamiento de los servicios públicos, esto es, por omisión administrativa, cuando el dañado tuviera el derecho a que la Administración hubiese actuado de manera positiva para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

Resulta claro que este último supuesto encajaría la reclamación que se dictamina, cuya razón de ser se fundamenta en un actuar omisivo de los servicios de conservación de la carretera en la que se produjo el accidente.

II. Por lo que se refiere específicamente al instituto de la responsabilidad patrimonial en relación con accidentes en carreteras, puede decirse que aquélla puede derivar, entre otros supuestos, de la omisión, por parte de la Administración competente, de una determinada actuación que deba considerarse comprendida dentro la obligación que corresponde a la Administración Pública de mantener libres y expeditas las vías públicas, y la de procurar su mantenimiento y conservación. En ese sentido, 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 precepto 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.

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, como exige el artículo 57 del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

Es doctrina reiterada y pacífica tanto de este Consejo Jurídico, como de otros órganos autonómicos consultivos y del Consejo de Estado, que la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada.

CUARTA.- Sobre el fondo del asunto.

I. Como se ha expuesto, la interesada solicita que se le reconozca el derecho a percibir una indemnización de 13.200 € por la diferencia de valor entre el importe de la valoración de los daños sufridos por el vehículo de su

propiedad y el precio abonado por una empresa de desguace, al no producirse tal reparación por ser calificado como siniestro total por la compañía aseguradora.

La reclamante ha acreditado la realidad del accidente y los daños provocados y ha alegado la rotura de la malla que habría impedido el acceso a la carretera de los jabalíes causantes del accidente, hecho éste que ha sido reconocido por la Administración. Es más, el funcionario encargado de la vigilancia de autovías informa de tal circunstancia y de la causa que lo produjo, la actuación del tractor desbrozador que limpió la zona. Con ello se contradice el atestado de la Guardia Civil que negaba la existencia de la rotura, entendiendo el instructor, con lo que coincide este Consejo Jurídico, que así debe ser a la luz del resto de pruebas aportadas.

II. Se echa en falta la práctica de prueba y audiencia de la empresa concesionaria de la conservación de la carretera, que debió practicarse, dadas las afirmaciones vertidas en el informe de la Subdirección General de Carreteras. El órgano instructor no lo ha estimado necesario entendiendo que no ha habido incumplimiento de sus obligaciones contractuales.

La propuesta asume la responsabilidad directa de la Administración regional sin hacer consideración alguna sobre el particular. Como decimos, durante la instrucción no se ha recabado el informe de dicha empresa para que se pronunciase sobre el accidente y la causa que lo provocó. De ahí que, si se admitiera la existencia de responsabilidad de la empresa se la habría situado en una situación de indefensión. Para evitar dicho defecto, podría sostenerse que lo procedente sería decretar la retroacción del procedimiento para que se cumplimentara dicho trámite.

III. Ahora bien, lo que procede analizar ahora es si la Administración regional, titular de la autovía en cuestión (o la empresa adjudicataria de su mantenimiento), pudiera ser responsable de los daños causados por *“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”*, como se establece en el párrafo tercero de la disposición adicional séptima del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

1. Pero, en relación con el primer supuesto que se contempla, basta con atender a que la función del vallado perimetral de la autovía consiste en delimitarla, pero no en garantizar su completa impenetrabilidad, puesto que ninguna norma técnica lo impone. Igualmente, lo que sí consta es la actuación diligente de la empresa al proceder a dicha reparación en cuanto se tuvo conocimiento del accidente.

2. Tampoco se ha acreditado de alguna forma (segundo supuesto) que en el tramo de carretera en el que se produjo el percance se haya constatado una alta siniestralidad, como consecuencia de la irrupción frecuente en la vía de animales de especies cinegéticas. No permite considerarlo así la existencia de un solo accidente similar, en abril de 2021, según el informe de la Subdirección General de Carreteras, en cuyo caso hubiera sido necesario la colocación de una señal P-24.

No se advierte, por ello, que la Administración haya incumplido alguna obligación de señalizar adecuadamente el tramo de la carretera en la que se produjo el accidente mediante la colocación de la referida señal, establecida en la reglamentación de tráfico para indicar el posible paso de animales sueltos con peligro para la circulación.

3. Por último, hay otro dato a tener en cuenta que pone en duda el lugar de acceso de los animales a la carretera. Se trata de la afirmación hecha en el informe de la Subdirección General de Carreteras según la cual *“Se tiene constancia de rotura de malla cinegética de dimensiones de 40*30 centímetros, a la altura del accidente, según visita del funcionario de la Dirección General de Carreteras, vigilante del tramo, el día 13 de abril de 2022 (anexo 1), aunque también hay que mencionar que el punto donde ocurrió el accidente se encuentra a 137 ml [BM1] del inicio del carril de deceleración del enlace 22 “Cañadas de San Pedro”*. Esta posibilidad vendría a reafirmar la inexistencia de infracción del deber de conservación en debido estado de seguridad de las carreteras puesto que la presencia incontrolada de animales en la calzada no puede reputarse como una anomalía en la prestación del servicio público viario, sino como un factor ajeno a las exigencias de seguridad viaria.

Como consecuencia, debe añadirse a lo anterior lo expresado por el Consejo de Estado y este mismo Órgano consultivo en el sentido de 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”& #xa0;(Dictamen núm. 199/2008).

De conformidad con lo que se ha explicado cabe deducir que no se ha producido ninguna infracción del servicio público de mantenimiento de la autovía o de sus aledaños, y particularmente del deber de señalización, por lo que no cabe declarar que la Administración viaria regional haya incurrido en ningún supuesto de responsabilidad patrimonial que deba ser objeto de resarcimiento.

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

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se dictamina desfavorablemente la propuesta de resolución estimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial, por no concurrir relación de causalidad alguna entre el funcionamiento del servicio viario regional y los daños alegados.

No obstante, V.E. resolverá.

[BM1]ml?