



ANTECEDENTES

PRIMERO.- En fecha 26 de octubre de 2006, x., en representación de "--, SA", presenta un escrito dirigido a la Dirección General de Carreteras en el que expone que, el 29 de octubre de 2005, el vehículo matrícula 2511-CBT, propiedad de su asegurado x., chocó contra un jabalí cuando circulaba por la carretera C-3211, km. 37.900, en el término municipal de Lorca, según atestado levantado por la Guardia Civil, produciéndose desperfectos en dicho vehículo por importe de 4.025 euros, que fueron abonados por la compañía al asegurado.

En dicho escrito, la citada mercantil solicita que se le expida certificación de los titulares y posibles arrendatarios de los cotos de caza colindantes o próximos a la citada carretera en el señalado punto kilométrico, especificando si aquéllos son de caza mayor o menor. Asimismo, manifiesta que *"sirva igualmente la presente para interrumpir prescripción en caso de responsabilidad de este organismo"*.

Adjunta a dicho escrito copias de: atestado instruido por la Guardia Civil de Tráfico, póliza de seguro del automóvil, factura de reparación del vehículo, recibo de finiquito de indemnización suscrito por el asegurado, certificado de transferencia bancaria a éste y del DNI del mismo.

SEGUNDO.- Mediante oficio de 10 de enero de 2007, la citada Dirección General comunica al interesado que se procede a la tramitación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial, a cuyo efecto le requiere para que acredite su representación, presente copias compulsadas de los documentos aportados y de otros, así como que especifique determinados extremos relativos al caso.

TERCERO.- En la misma fecha se solicita informe del servicio competente de la Dirección General de Carreteras sobre la vía en cuestión, así como al Parque de Maquinaria.

CUARTO.- Con fecha 11 de enero de 2007 se solicita informe a la Consejería de Industria y Medio Ambiente sobre los titulares y posibles arrendatarios de los cotos de caza colindantes o próximos al lugar de los hechos.

QUINTO.- El 18 de enero de 2007 el interesado presenta escrito adjuntando fotocopias compulsadas de diversa documentación, para subsanar los defectos advertidos en el previo requerimiento.

SEXTO.- El 29 de enero de 2007, la Jefa de la Oficina Regional de Caza y Pesca emite informe en el que expresa que en el lugar de los hechos se localiza el terreno cinegético MU-10.097CP, denominado *"El Estrecho"*, con una superficie de 775 hectáreas, siendo su aprovechamiento principal de caza menor y cuya titularidad cinegética pertenece a x. También indica que dicha información ya le fue suministrada al mismo interesado el 13 de septiembre de 2006, previa solicitud de certificación presentada por éste.

SÉPTIMO.- Con fecha 5 de febrero de 2007 emite informe el servicio competente de la Dirección General de Carreteras, en el que, entre otros extremos, manifiesta lo siguiente:
"La carretera a la que se refiere el reclamante es competencia de esta Dirección General."

A) *No se tiene conocimiento del evento lesivo hasta la presente reclamación patrimonial, por lo que no se puede confirmar la realidad y certeza del evento lesivo. (...)*

C) *No existe constancia de otros accidentes similares en el mismo lugar. (...)*

G) El tramo de carretera, con buena visibilidad, no tiene ninguna señalización que merezca significar en relación con el evento lesivo. (...)

J) El tramo de la carretera C-3221 en el que ocurrió el supuesto accidente es una carretera convencional, por lo que no es preceptivo el control regulado de accesos ni vallas metálicas de cerramiento. No obstante, según se ha comprobado, los terrenos colindantes forman parte del coto de caza designado en las tablillas situadas en los pp.kk. 37+965 y 37+300 con el número 10.097, por lo que la existencia del animal suelto que provocó el accidente se podría imputar al titular de dicho coto en el caso de pertenecer al mismo, dado que no existe ninguna valla por parte del titular del coto que impida el acceso de animales sueltos a la carretera."

OCTAVO.- El 5 de marzo de 2007 el Parque de Maquinaria señala que, para poder informar sobre las cuestiones planteadas, debe remitírsele determinada documentación del vehículo accidentado.

NOVENO.- Mediante oficio de 29 de abril de 2008 se otorga trámite de audiencia y vista del expediente, presentando alegaciones el interesado el 16 de mayo siguiente, en las que, en síntesis, expresa que, de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Novena de la Ley 17/2005, de 19 de julio, referente a la responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas, en la que se establece la responsabilidad de la Administración titular de la vía en la que se produzca el accidente a consecuencia de su estado de conservación o señalización, en el presente caso existe responsabilidad de la Administración regional, pues, según los informes emitidos, consta que en el lugar de los hechos existía un coto de caza colindante, sin que aquélla hubiera colocado ninguna señalización que advirtiese del peligro de animales en la zona. Asimismo, y ante la eventual existencia de responsabilidad del titular del referido coto, solicita que se le facilite su domicilio para que pueda ejercer, en su caso, las acciones oportunas.

DÉCIMO.- Mediante oficios de 31 de octubre de 2008 se requiere al interesado para que aporte determinada documentación del vehículo accidentado, y al Instituto Nacional de Industria para que facilite el domicilio del titular del coto de caza, al ser interesada en el procedimiento. El primero cumplimenta lo requerido mediante escrito presentado el 9 de diciembre de 2008; el segundo lo hace mediante oficio de 27 de noviembre de ese año.

UNDÉCIMO.- El 24 de abril de 2009 se otorga a los interesados un trámite de audiencia y vista del expediente, no constando su comparecencia ni la presentación de alegaciones.

DUODÉCIMO.- El 14 de mayo de 2009 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación; en síntesis, por considerar que la presencia incontrolada de animales en las carreteras no puede reputarse como una anomalía en la prestación del servicio público viario, sino como un factor ajeno a las exigencias de seguridad viarias, que enerva la relación de causalidad exigible para generar la responsabilidad patrimonial de la Administración, pues el acceso de aquéllos a la vía puede resultar inevitable, atendiendo las diferentes formas por las que pueden acceder a la calzada. Dicha propuesta de resolución, remitida a este Consejo Jurídico en unión del expediente tramitado y su extracto e índice reglamentarios, en solicitud de su preceptivo Dictamen, constituye el objeto del presente.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, concurriendo con ello el supuesto previsto en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento de la reclamación.

I. La entidad de seguros reclamante ostenta legitimación activa para deducir la reclamación indemnizatoria objeto de Dictamen, en cuanto subrogada en los derechos del titular del vehículo por el que se reclama indemnización, por haber abonado a éste el importe de los daños reclamados, a virtud del contrato de seguro cuya copia, así como las de los correspondientes documentos acreditativos del pago, constan en el expediente. Los daños se imputan a la Administración regional por su deficiente actuación en materia de señalización de una vía pública de su titularidad, por lo que aquélla está legitimada pasivamente para resolver la reclamación.

II. Por lo que se refiere a si la reclamación ha de considerarse formulada dentro del plazo de un año establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC), deben realizarse las siguientes observaciones.

En primer lugar, debe advertirse que el escrito inicial no contenía ninguna pretensión resarcitoria. Como se expuso en el Antecedente Primero, incluía, de un lado, una solicitud de expedición de una certificación sobre la existencia y titularidad de cotos de caza en el lugar del accidente; de otro, la manifestación del interesado de que la presentación de dicho escrito (en el que, además, se exponía el acaecimiento del accidente, sus circunstancias y los daños producidos por el mismo, pero nada más) servía para interrumpir el plazo de prescripción en caso de responsabilidad de la Dirección General de Carreteras (de la Administración regional en general, hay que entender). A la vista de ello, dicha Dirección General, al no ostentar competencias en materia de caza, debió haber remitido el escrito a la Dirección General del Medio Natural, en cuanto organismo competente para atender lo solicitado (como así había hecho ya esta última Dirección, por cierto, en respuesta a una solicitud que el mismo interesado le había dirigido previamente), comunicando a éste la remisión de actuaciones. Y ello independientemente de lo que, ante una eventual y posterior reclamación de responsabilidad patrimonial, se pudiera decidir en orden a la eficacia interruptiva o no de la presentación de tal escrito respecto del plazo de prescripción de la acción indemnizatoria.

Sin embargo, la Dirección General de Carreteras calificó el referido escrito como de reclamación de responsabilidad patrimonial y, a tal efecto, el 10 de enero de 2007 incoó procedimiento para decidir sobre dicha responsabilidad, requiriendo, además, al interesado para que presentase determinados documentos. En contestación al correspondiente oficio, aquél aporta los documentos requeridos, acto que, entonces sí, supone una implícita reclamación (continuada después, en el mismo sentido y ya expresamente, en el escrito final de alegaciones). Dado que tanto el referido oficio de incoación del procedimiento y requerimiento de documentación como el posterior escrito del interesado cumplimentándolo son de fecha posterior a un año desde el acaecimiento del accidente, sólo cabe plantearse la virtualidad interruptiva que de dicho plazo pudiera tener la presentación del referido escrito inicial.

A este respecto, en nuestro Dictamen 10/09, y en relación con un caso similar, indicamos lo siguiente:

"No resulta correcta la calificación como reclamación de responsabilidad patrimonial dada al escrito presentado por la interesada ante el SMS en diciembre de 2003. Si se examina el tenor de dicho escrito se advierte que, en realidad, no contiene una auténtica voluntad de que, en virtud del mismo, se tramite y resuelva un procedimiento administrativo en el que se satisfaga una pretensión indemnizatoria, es decir, no es un escrito de iniciación de un procedimiento de responsabilidad patrimonial. Ello es así porque la pretendida reclamación se realiza "a los solos efectos de interrumpir la prescripción de la acción", lo que significa que, más que una

pretensión resarcitoria, lo querido con tal escrito es comunicar a la Administración su futura intención de reclamar, entendiendo la interesada que con tal actuación se producía el efecto jurídico de interrumpir el plazo prescriptivo de su acción. Esto último, por lo demás, no puede aceptarse, pues el artículo 1973 del Código Civil sólo anuda dicho efecto a que la acción se ejercite judicialmente o se formule una auténtica "reclamación" extrajudicial. Como señala el Dictamen del Consejo de Estado de 22 de junio de 2006, citando uno anterior, "el plazo es de orden público y no es susceptible de ser interrumpido a voluntad por el propio interesado ni de mantenerse suspendido o abierto". Consecuencia de lo anterior es que en su Dictamen de 19 de octubre de 2006 exprese que "sólo podrá interrumpir el plazo de prescripción (refiriéndose a un telegrama), cuando éste tiene un contenido identificable como de ejercicio de una reclamación, pero no lo es cuando responde a un mero propósito de instar que se tenga por interrumpida la prescripción", considerando en aquel caso que "los telegramas girados a la Administración no incorporan una pretensión indemnizatoria en sí misma, sino tan sólo un deseo de que se entendiera interrumpido el plazo de prescripción. Por su parte, la STS, Sala 3ª, de 14 de junio de 2005, se hace eco de la doctrina de la Audiencia Nacional que niega eficacia interruptiva a escritos que carecen "de los mínimos requisitos necesarios para considerarlos como una verdadera reclamación". Y la pretensión de resarcimiento, aun deducida de forma implícita, pero concluyente, es el primer y esencial requisito a estos efectos. Dicha doctrina ha de ser aplicada al presente caso, añadiendo, además, que, según se desprende de lo expuesto en el Antecedente Sexto, en la fecha de presentación del comentado escrito el interesado conocía la existencia del coto de caza colindante con la carretera, a virtud de la información previamente suministrada por la Dirección General del Medio Natural, por lo que ningún obstáculo tenía entonces para deducir una reclamación de responsabilidad contra la Administración regional, y no limitarse a solicitar una certificación (que ya tenía) y a manifestar que interrumpía el plazo de prescripción de la acción de indemnización contra aquélla.

En consecuencia, negada eficacia interruptiva del plazo prescriptivo al escrito presentado el 26 de octubre de 2006, la acción resarcitoria estaba prescrita cuando el 10 de enero de 2007 la Dirección General de Carreteras incoa el presente procedimiento, por lo que dicho acto tampoco puede enervar el indicado efecto jurídico, procediendo desestimar por la expresada causa la reclamación posteriormente deducida. Todo ello sin perjuicio de lo que se expondrá en la siguiente Consideración sobre el fondo del asunto, que abunda en las razones de su desestimación.

III. En cuanto a otros aspectos del procedimiento, se advierte que no se dictó resolución expresa de admisión a trámite de la reclamación. Tampoco se solicitó de la Guardia Civil de Tráfico que remitiese copia del atestado y demás diligencias que pudiera tener sobre los hechos en cuestión, actuación que siempre es necesaria para ratificar la autenticidad de los documentos que sobre este punto pudiera presentar el interesado y, en todo caso, para una más completa y adecuada instrucción.

TERCERA.- Sobre el fondo del asunto.

De los artículos 139.1 y 141.1 LPAC se desprende que la Administración debe responder por los daños y perjuicios causados a los particulares con ocasión del funcionamiento de los servicios públicos, siempre que se trate de daños que el particular no tenga el deber jurídico de soportar (en cuyo caso se habla de "*lesión*", en sentido estricto) y que, por ello, son indemnizables. A pesar de que el tenor literal del citado artículo 139.1 se refiere 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 actuase positivamente para, en la medida de lo posible, prevenir y evitar el daño.

A partir de este planteamiento, el reclamante imputa a una omisión de la Administración el origen de los daños sufridos, en cuanto considera que ésta debía haber instalado la correspondiente señalización de advertencia de peligro de animales en la calzada, dado que en el lugar del accidente existía un coto de caza colindante con la carretera.

El Consejo de Estado ha tenido la ocasión de pronunciarse en diversos y recientes dictámenes sobre cuestiones similares a la presente, concluyendo que la mera existencia de un coto de caza próximo a una carretera no es circunstancia suficiente para que en todo caso deba colocarse la señal P-24, establecida en la reglamentación de tráfico para indicar la posible existencia de animales sueltos con peligro para la circulación.

Así, en el Dictamen 1619/08, de 13 de noviembre, expresa que *"tampoco concurre la circunstancia contemplada por la disposición adicional 9ª de la Ley de Seguridad Vial en la redacción dada por la Ley 17/2005, de 19 de julio, puesto que no se aprecia una posible responsabilidad de la Administración ni en el estado de conservación de la vía ni en su señalización. En efecto, aunque la propuesta de resolución entiende que es responsable la Administración del Estado por razón de la falta de señalización (la señal P-24 que debe advertir de la presencia de animales sueltos), ello no es así. No se trata de un tramo de vía donde habitualmente tenga lugar este tipo de sucesos ni por tanto quepa prever la presencia de animales sueltos. La existencia de un coto de caza en los alrededores no significa que necesariamente haya de presumirse la falta del debido cuidado para sus terrenos, de suerte que sea previsible la presencia de animales sueltos y deba señalizarse este hecho. Cuando en algún caso se ha apreciado la procedencia de indemnización no ha sido por la falta de la posible señalización, sino por otras circunstancias relacionadas con la conservación y vigilancia de la vía, que aquí no concurren"*. En el mismo sentido, dictámenes 837, 1865 y 2218/08, y 24 y 309/09.

Aunque en dichos dictámenes no se expresa la *"ratio"* última de lo expresado, es razonable inferir que estriba en el hecho de que, ante el elevado número de cotos de caza existentes en el territorio, la colocación en todos los casos de estas señales podría producir un efecto contrario al pretendido, ya que su elevado número en las carreteras las convertiría en rutinarias para los conductores, en detrimento de los casos en que la advertencia del peligro de animales sueltos hubiera de ser más necesaria y relevante para la seguridad del tráfico.

En parecida línea, la SJCA de Asturias de 21 de enero de 2008 resuelve un supuesto, similar al presente, en el que la carretera en donde acaece el accidente transcurre por un coto de caza y zona boscosa; establece dicha sentencia que *"la necesidad de existencia de señalización P-24 de paso frecuente de animales conforme al art. 149.5 del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, no se ve cumplida por el dato de que transcurra dicha carretera por zona boscosa (algo por lo demás predicable de muchas carreteras en nuestra región), sino por el dato específico de que exista un paso frecuente de animales, extremo éste cuya acreditación pasaría por ejemplo por la existencia de otros accidentes en ese mismo lugar o zona por la irrupción de animales en la calzada, extremo éste (que) no consta acreditado o intentado acreditar en autos"*.

Por todo ello, debe considerarse que la referida señalización está indicada cuando conste un avistamiento o paso frecuente de animales en la calzada o la existencia de accidentes por esta causa, siendo así que el informe de la Dirección General de Carreteras reseñado en el Antecedente Séptimo expresa que no consta tal circunstancia en el tramo de carretera de que

se trata.

Descartadas las imputadas deficiencias en la señalización viaria, a lo anterior debe añadirse lo expresado por dicho órgano consultivo y este mismo Consejo Jurídico 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"*. (Dictamen 199/08). A su vez, y siguiendo la línea de razonamiento de dicho Dictamen, resulta aún más aplicable tal doctrina a un supuesto como el presente, en que se trata de una carretera convencional, en la que ni siquiera es exigible una limitación de accesos a las propiedades colindantes con la misma.

En consecuencia, no existe la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos regionales de conservación y mantenimiento de carreteras y los daños por los que se reclama indemnización.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La acción de reclamación de responsabilidad patrimonial ha de considerarse prescrita, por las razones expresadas en la Consideración Segunda, II del presente Dictamen.

SEGUNDA.- No existe la necesaria y adecuada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los daños por los que se reclama indemnización, por las razones expresadas en la Consideración Tercera del presente Dictamen.

TERCERA.- En consecuencia, la propuesta de resolución se dictamina favorablemente en cuanto a su parte dispositiva, desestimatoria de la reclamación, debiendo acomodarse su fundamentación, siquiera en síntesis, a lo expresado en las Consideraciones Segunda y Tercera del presente Dictamen.

No obstante, V.E. resolverá.