

Dictamen nº: **526/18**  
Consulta: **Consejera de Transportes, Vivienda e  
Infraestructuras**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **04.12.18**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 4 de diciembre de 2018, emitido ante la consulta formulada por la consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. .... sobre reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios sufridos que atribuye a un accidente de tráfico en la carretera M-404 por la irrupción de un animal en la calzada.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El día 30 de octubre de 2018 tuvo entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid solicitud de dictamen preceptivo en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial aludido en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 488/18, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 23.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 del enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Ana Sofía Sánchez San Millán, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada por el Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, en sesión celebrada el día 4 de diciembre de 2018.

**SEGUNDO.-** El expediente de responsabilidad patrimonial remitido trae causa del escrito formulado por la persona citada en el encabezamiento de este dictamen, registrado de entrada en la Comunidad de Madrid el 16 de mayo de 2018 (Documento 1 del expediente), en el que refiere los hechos que motivan la pretensión indemnizatoria, de los que junto con los que se deducen del expediente, son destacables los siguientes:

1.- El reclamante expone que el 23 de enero de 2017, sobre las 22:20 cuando circulaba en su automóvil por la carretera M-404, dirección de Navacarnero a Villarejo de Salvanés, un perro, que carecía de chip o de cualquier otro elemento identificativo, irrumpió en la calzada “*de forma sorpresiva*”, colisionando contra el automóvil del interesado. Según aduce, como consecuencia del accidente, el interesado sufrió diversas lesiones y el coche tuvo que ser retirado de la vía mediante una grúa dados los graves daños materiales que presentaba.

En virtud de lo expuesto solicita una indemnización de 16.353,42 euros euros, desglosado en 14.139,70 euros por los daños físicos (en atención a 72 días por perjuicio personal particular en grado moderado, 29 días por perjuicio personal básico y 10 puntos de secuelas) y 2.413,72 euros por los daños al vehículo.

El reclamante acaba solicitando que se admita la prueba documental aportada y que se practique la prueba testifical de los agentes de la Guardia Civil que formularon el informe tras el accidente así como que se cite al perito que ha emitido el informe médico pericial

que acompaña a su escrito de reclamación para que pueda explicar o en su caso ampliar el citado informe.

El escrito de reclamación se acompaña con el informe del accidente elaborado por la Guardia Civil, un informe de valoración del daño elaborado por un médico especialista en Traumatología, diversa documentación médica relativa al interesado, el parte de alta de incapacidad temporal así como con diversas fotografías del vehículo siniestrado.

2.- Según el informe del accidente elaborado por la Guardia Civil, el siniestro ocurrió por el atropello a un animal, sin otros factores concurrentes y sin responsabilidad del conductor del vehículo.

3.- De la documentación médica incorporada al expediente se infiere que el interesado, de 40 años de edad en el momento de los hechos, fue atendido el día 24 de enero de 2017 en el Servicio de Urgencias del Hospital del Tajo, donde fue visto por “*cervicalgia irradiada a hombros, tras según refiere accidente de tráfico al dar un frenazo*”. Tras las pruebas diagnósticas oportunas se emitió el juicio clínico de cervicalgia, pautándose tratamiento farmacológico. El reclamante fue remitido a su Mutua Laboral al haberse producido el accidente *in itinere*. Se pautó tratamiento rehabilitador. Según el parte médico de incapacidad temporal incorporado al procedimiento el reclamante permaneció de baja laboral hasta el 22 de mayo de 2017.

**TERCERO.-** Presentada la reclamación anterior se inicia expediente de responsabilidad patrimonial al amparo de lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, LPAC).

Consta en el procedimiento el informe del Área de Conservación y Explotación de Carreteras de la Dirección General de Carreteras e

Infraestructuras de la Comunidad de Madrid en el que se expone que la carretera M-404, donde ocurrió el siniestro, pertenece a la Red Viaria de la Zona Sureste dependiente de la Comunidad de Madrid y que la empresa ALVAC S.A era la adjudicataria de la conservación y explotación de la zona. El informe indica que la empresa no fue avisada por la Guardia Civil para la asistencia del accidente o la limpieza de la calzada. Añade que el tramo de la vía se encontraba en condiciones adecuadas de conservación en la fecha del accidente y debidamente señalizada. El informe se acompaña con el elaborado en análogos términos por la empresa contratista y los partes de vigilancia de la zona el día del accidente y los días previos y posteriores.

Una vez instruido el procedimiento se procedió a dar trámite de audiencia al reclamante. El día 2 de octubre de 2018 formuló alegaciones el interesado en las que se reiteraba en lo manifestado a lo largo del procedimiento y denunciaba la inexistencia de señales que alertaran sobre la posible invasión de animales en la calzada y que la Administración no había realizado las operaciones de mantenimiento y conservación de la vía.

Finalmente se formula propuesta de resolución, por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial al considerar que no se ha acreditado el nexo causal entre el daño y el funcionamiento del servicio público, por intervención de un tercero que rompería dicho nexo y en todo caso no haberse acreditado ningún incumplimiento del titular de la vía en relación con la conservación de la carretera.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## CONSIDERACIONES DE DERECHO

**PRIMERA.-** Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, conforme al cual este órgano deberá ser consultado en el caso de *“Expedientes tramitados por la Comunidad de Madrid, las entidades locales y las universidades públicas sobre: a. Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a quince mil euros o la cuantía sea indeterminada”*.

En el presente caso, el reclamante cuantifica el importe de la indemnización solicitada en una cantidad superior a 15.000 euros por lo que resulta preceptivo el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada, según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en la LPAC, al haberse iniciado con posterioridad a la entrada en vigor de la citada ley, en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera.

El reclamante formula su pretensión indemnizatoria solicitando ser resarcido por los daños sufridos, que atribuye a un accidente en una carretera de titularidad de la Comunidad de Madrid. Concorre en el la condición de interesado para interponer la reclamación en relación con los daños físicos sufridos, de conformidad con el artículo 4 de la LPAC y el artículo 32 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante, LRJSP).

El interesado también reclama por los daños sufridos por el vehículo si bien no ha presentado ninguna documentación acreditativa

de la titularidad del mismo. Tampoco la Administración consultante ha requerido al reclamante ninguna prueba de la legitimación que ostenta para reclamar por los daños sufridos por el vehículo, lo que ha generado en él la confianza en que la reclamación estaba adecuadamente formulada, por lo que el interesado no ha de pechar con las consecuencias de la falta de requerimiento por parte de la Administración. Por lo expuesto entraremos a conocer del fondo del asunto sin perjuicio de recordar a la Administración que deberá requerir al interesado para que subsane el defecto de acreditación apuntado.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid por cuanto el accidente se produjo en una vía cuya titularidad le corresponde, de conformidad con el artículo 57.1 del texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre (en adelante, Ley de Tráfico 2015), según el cual *“corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación, y de la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales”*. Esta norma estatal resulta de aplicación al caso que nos ocupa en virtud de lo establecido en la disposición adicional quinta de la Ley 38/1991, de 7 de marzo, de Carreteras de la Comunidad de Madrid.

Por lo que se refiere al plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 LPAC, el derecho a reclamar frente a la Administración Pública prescribe al año de producirse el hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo y, en particular, cuando se trate de daños de carácter físico o psíquico –como es el caso– el plazo no empezará a computarse sino desde la curación o bien cuando quede determinado el alcance de las secuelas. En este caso, de la documentación que obra en el expediente se constata que el accidente aconteció el 23 de enero de 2017 y que, como consecuencia de las lesiones sufridas, el interesado precisó asistencia sanitaria y tratamiento

rehabilitador, permaneciendo de baja laboral hasta el día 22 de mayo de 2017 por lo que debe reputarse formulada en plazo la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada el 16 de mayo de 2018.

Por lo que se refiere a la tramitación del procedimiento administrativo destinado al posible reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración se comprueba, tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho, que se ha recabado el informe del Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid. También ha emitido informe la empresa encargada de la conservación de la carretera en la que tuvo lugar el accidente. Además se ha conferido trámite de audiencia al reclamante. Finalmente se ha redactado la propuesta de resolución en sentido desestimatorio de la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

No obstante se observa que no se han practicado las pruebas solicitadas por el interesado ni tampoco el instructor se ha pronunciado sobre las mismas. Como hemos recordado reiteradamente el instructor no está vinculado en todo caso a la solicitud de prueba del administrado, es decir, no necesariamente ha de llevar a cabo todas y cada una de las pruebas que se propongan en el curso del procedimiento, pero tampoco cabe pasar por alto lo dispuesto en el apartado tercero del artículo 77 de la LPAC, conforme al cual “*el instructor del procedimiento sólo podrá rechazar las pruebas propuestas por los interesados cuando sean manifiestamente improcedentes o innecesarias, mediante resolución motivada*”. Del precepto reproducido resulta, interpretado a sensu contrario, que la decisión de la Administración en la determinación de las pruebas a practicar en cada caso tiene su límite infranqueable en que las que se rechacen no sean, de forma palmaria, procedentes o necesarias.

En el caso que nos ocupa, no se ha practicado la prueba propuesta, ni se ha pronunciado motivadamente el instructor para denegar su práctica, contraviniendo lo previsto en el reproducido artículo 77. Ahora bien no cabe acordar la retroacción del procedimiento para la práctica de las pruebas solicitadas por el reclamante toda vez que consta en el procedimiento el informe pericial aportado por el interesado y no se discute la realidad de los daños físicos sufridos que constan en el mencionado informe, por lo que no resulta necesaria la comparecencia del autor del mencionado informe. Tampoco se reputa necesaria la prueba testifical de los agentes que extendieron el informe del accidente, al constar dicho informe en el procedimiento y no discutirse la realidad de los hechos que se recogen en el mismo.

En suma, pues, de todo lo anterior, cabe concluir que la instrucción del expediente ha sido completa, sin que se haya omitido ningún trámite que tenga carácter esencial o que resulte imprescindible para resolver.

**TERCERA.-** Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución Española a cuyo tenor: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*. El desarrollo legal de este precepto se encuentra contenido actualmente en la LRJSP, completado con lo dispuesto en materia de procedimiento en la ya citada LPAC.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014) recoge lo siguiente a propósito de las características del sistema de responsabilidad patrimonial:

*“(...) el art. 139 de la LRJAP y PAC, establece, en sintonía con el art. 106.2 de la CE , un sistema de responsabilidad patrimonial : a)*



*unitario: rige para todas las Administraciones; b) general: abarca toda la actividad -por acción u omisión- derivada del funcionamiento de los servicios públicos, tanto si éstos incumben a los poderes públicos, como si son los particulares los que llevan a cabo actividades públicas que el ordenamiento jurídico considera de interés general; c) de responsabilidad directa: la Administración responde directamente, sin perjuicio de una eventual y posterior acción de regreso contra quienes hubieran incurrido en dolo, culpa, o negligencia grave; d) objetiva, prescinde de la idea de culpa, por lo que, además de erigirse la causalidad en pilar esencial del sistema, es preciso que el daño sea la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por el servicio público; y, e) tiende a la reparación integral”.*

Para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterándolo, en el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor. d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

**CUARTA.-** Conforme a lo expuesto en la consideración anterior, la primera cuestión que se debe examinar en orden a determinar la procedencia de la indemnización solicitada, es la existencia real y efectiva del daño aducido.

En el presente caso, ha quedado acreditada la realidad de los daños físicos sufridos por el interesado mediante la documentación médica aportada de la que resulta que a consecuencia del accidente el

reclamante sufrió cervicalgia, por la que precisó tratamiento rehabilitador y permaneció de baja laboral hasta el 22 de mayo de 2017. También se constatan los daños en el vehículo por el informe emitido por los agentes de la Guardia Civil, sin perjuicio de la cuantificación de los mismos que habremos de valorar en el caso de que concurran los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial.

Determinada la existencia de daño efectivo procede analizar si concurren los demás presupuestos de la responsabilidad patrimonial. Como es sabido, corresponde a la parte actora que reclama la responsabilidad patrimonial de la Administración acreditar la realidad de los hechos en que se fundamenta dicha pretensión y en particular que las consecuencias dañosas derivan del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Es decir, le corresponde probar el nexo causal o relación causa efecto entre el resultado dañoso y el funcionamiento del servicio público que, para el caso que nos ocupa, supone que le incumbe probar la existencia del accidente y que los daños sufridos derivan de las deficiencias de conservación y mantenimiento que invoca. Una vez acreditado dicho extremo, y en virtud del principio de responsabilidad objetiva que rige en materia de responsabilidad patrimonial administrativa, la carga de la prueba se desplaza hacia la Administración que debe probar las causas de exoneración, como puedan ser la culpa exclusiva de la víctima o la concurrencia de otros posibles factores que hayan podido influir en la causación de los hechos, o la existencia de fuerza mayor.

No resulta controvertido en el expediente que el reclamante sufrió el accidente por el que reclama y que el mismo vino provocado por la irrupción de un perro en la calzada, pues así resulta constatado en el informe elaborado por la Guardia Civil inmediatamente después del incidente. La cuestión por tanto se centra en determinar si se da la pretendida relación causal entre el daño sufrido por el interesado y el funcionamiento de los servicios públicos.

Como hemos tenido ocasión de señalar en anteriores dictámenes de esta Comisión Jurídica Asesora (así nuestro Dictamen 520/17, de 21 de diciembre), acogiendo la doctrina del Consejo Consultivo y haciéndonos eco de la jurisprudencia, en estos casos resulta evidente que los daños sufridos son consecuencia de la utilización de un servicio público. Ahora bien aunque no hay duda de 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 esté normalmente garantizada, sin embargo este deber no puede exceder de los límites impuestos por los estándares de seguridad exigibles conforme a la conciencia social.

Según se indica en el informe emitido por el Área de Conservación y Explotación de la Dirección General de Carreteras, el tramo de carretera en el que se produjo el accidente se encontraba en buen estado, circunstancia que queda corroborada con el informe de la Guardia Civil en el que no se contiene ningún dato indicativo de una mala conservación de la carretera.

Por otra parte, según consta en el expediente, la vía donde ocurrió el accidente es una carretera convencional de manera que conforme a su propia configuración legal, carece de todo tipo de vallado y limitación de accesos puesto que su construcción no exige un cerramiento a lo largo de todo su recorrido, condiciones sí exigidas en el diseño y construcción de autovías y autopistas.

En este sentido la Sentencia de 6 de mayo de 2015 de la Audiencia Nacional (Recurso 155/2013) señala lo siguiente:

*“Esta Sala ha atribuido responsabilidad a la Administración por los daños causados en los vehículos como consecuencia de la irrupción de animales en la calzada. Y ello ha sido así en el caso de autopistas o autovías, que se definen en el artículo 2.3 de la Ley 25/1988, de*

*29 de julio, de Carreteras, bien como `carreteras que están especialmente proyectadas, construidas y señalizadas como tales para la exclusiva circulación de automóviles y reúnen las siguientes características: no tener acceso a las mismas las propiedades colindantes..., en el caso de las autopistas, o bien como `las carreteras que no reuniendo todos los requisitos de las autopistas, tienen calzadas separadas para cada sentido de la circulación y limitación de accesos a las propiedades colindantes, caso de las autovías.*

*Es esa exclusividad de circulación de automóviles y prohibición de accesos a las propiedades colindantes en el primer caso y limitación de accesos en el segundo, lo que determina que las deficiencias en el cumplimiento de tal obligación por no existir las correspondientes vallas de cerramiento o por la falta de conservación de las mismas, y la posibilidad de que se introduzcan animales en dichas vías, permitan apreciar la responsabilidad patrimonial de la Administración”.*

La Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de abril de 2017 (recurso 227/2016) añade que:

*“(...) no ocurre lo mismo en el caso de las carreteras convencionales, que no gozan de estas características de limitación de accesos y, por tanto, no existe la obligación legal, exigible a autopistas y autovías, de su cerramiento perimetral, incompatible por lo demás con su régimen de accesos, por lo que es imposible para la Administración controlar la irrupción repentina de animales en la calzada al paso de los vehículos, y en consecuencia, no es dable apreciar responsabilidad alguna en la actuación administrativa por deficiencias en el funcionamiento de los servicios públicos”.*

La doctrina que acabamos de exponer resulta trasladable al caso que nos ocupa, en el que tratándose de una carretera convencional la

Administración no estaba obligada a colocar vallas o cerramientos que impidieran el acceso de animales a la calzada, por lo que siendo adecuado el estado de conservación de la carretera, no es posible imputar los daños a la titular de la vía por el mero hecho de serlo, como hace el reclamante, sin prueba alguna del mal funcionamiento del servicio público de vigilancia, mantenimiento y conservación de las carreteras, pues como es criterio jurisprudencial reiterado, las Administraciones Públicas no pueden convertirse en aseguradoras universales de cualquier riesgo que se produzca en las infraestructuras de su titularidad al margen del funcionamiento del servicio público.

Por otro lado respecto a la ausencia de señales de tráfico que advirtieran de la presencia de animales que aduce el interesado, cabe recordar que el deber de señalización que establece el artículo 57.1 de la Ley de Tráfico 2015, *“no es una obligación absoluta para advertir expresamente cualquier eventualidad que pudiera ocurrir en una carretera, sino que es impuesta en función del riesgo existente”* (así Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha de 4 de mayo de 2005). En este sentido del artículo 149.5 del Reglamento General de Circulación aprobado por Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre se infiere que la instauración de la señal de peligro por la posible presencia de animales libres en la calzada sólo procede cuando se trate de un lugar por donde éstos transiten *“frecuentemente”*, lo que no acontece en el caso que nos ocupa ya que no existe prueba alguna en el expediente que acredite que en el lugar del accidente hubiese un riesgo derivado de un frecuente tránsito de animales que obligase a advertir el peligro mediante su señalización, al contrario, en el informe de la Guardia Civil no se consigna ningún defecto de señalización en la zona, factor que no tuvo ninguna influencia en el accidente, según el citado informe.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

### **CONCLUSIÓN**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir el requisito de la antijuridicidad del daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, 4 de diciembre de 2018

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 526/18

Excma. Sra. Consejera de Transportes, Vivienda e Infraestructuras

C/ Maudes nº 17 - 28003 Madrid