

Dictamen n^o: **418/11**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **20.07.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 20 de julio de 2011, sobre consulta formulada por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f).1^o de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, respecto de reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial presentada por L.P.V., R.M.O. y J.M.R., por los daños y perjuicios sufridos por el accidente de tráfico sufrido en el Km. 22,300 de la M-600, al irrumpir un caballo en la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por el Consejero de Transportes e Infraestructuras , con registro de entrada en este órgano el día 7 de junio de 2011, se formula preceptiva consulta sobre el presente expediente de responsabilidad patrimonial a este Consejo Consultivo por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección IV, presidida por la Excm. Sra. Dña. Cristina Alberdi Alonso, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, deliberado y aprobado, por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 20 de julio de 2011.

El escrito de solicitud de dictamen preceptivo es acompañado de documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se considera suficiente.

SEGUNDO.- Por escrito presentado el 1 de octubre de 2010 en correos y dirigido a la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda, los interesados anteriormente citados formulan reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por el accidente de tráfico sufrido el día 7 de enero de 2007, en el punto kilométrico 22,300 de la M-600, cuando un caballo irrumpió en la calzada. Por los mencionados hechos se abrieron diligencias previas en el Procedimiento Abreviado 101/07 seguidas en el Juzgado de Instrucción nº 1 de San Lorenzo de El Escorial, archivadas el 7 de octubre de 2010. Como consecuencia del accidente, los reclamantes sufrieron lesiones valoradas por la médico forense del Juzgado de San Lorenzo de El Escorial en 14.986,89 euros para J.M.R., 4.000 euros para L.P.V. y 21.663,33 euros para R.M.O. (Documento 1, folios 1 a 85).

TERCERO.- Presentada la reclamación, se acordó la instrucción del expediente, conforme a lo previsto en el R.D. 429/1993, de 26 de marzo. Del expediente resultan los siguientes hechos probados:

El día 7 de enero de 2007, a las 4:30 horas de la madrugada, a la altura del Km. 22,300 de la carretera M-600 (Guadarrama-Navalcarnero), sentido Navalcarnero, término municipal de Valdemorillo y partido judicial de El Escorial, los reclamantes, ocupantes del turismo Citroen Xsara Picasso matrícula aaa, sufrieron un accidente de tráfico consistente en el atropello a un caballo por el citado vehículo y por otro turismo Opel Corsa, resultando como consecuencia del mismo tres heridos leves, ocupantes del Citroen Xsara Picasso y daños materiales en los vehículos implicados. Según el atestado de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, el accidente se produjo en una calzada única de doble sentido con el firme seco y limpio, con visibilidad buena si bien en las condiciones climatológicas se señalaba niebla y con una señalización de una limitación de velocidad de 90 Km/h en el margen derecho del Kilómetro 22,220 sentido Navalcarnero y en sentido Guadarrama en el margen derecho del Km. 22,600 señal de peligro del tipo P-23 (Paso de animales domésticos).

Por los citados hechos se incoaron diligencias previas tendentes a averiguar quién era el propietario del caballo causante del accidente y, por ende, responsable del accidente. Por Auto de 7 de octubre de 2010 del Juzgado de Instrucción nº 1 de San Lorenzo de El Escorial, se acordó el sobreseimiento provisional y el archivo de las actuaciones.

A efectos de emisión del presente dictamen, son de interés, además de los documentos indicados en el antecedente SEGUNDO, los que siguen:

1. Solicitud de informe por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras al Área de Conservación de la Dirección General de Carreteras (Documento 2).

2. Informe de la empresa encargada de la conservación en la zona, de 20 de enero de 2011 que declara, en síntesis, que la empresa de conservación fue avisada para prestar sus servicios en este accidente, y tuvo un funcionamiento adecuado, que al tratarse de una carretera convencional de la red principal autonómica, no tiene ninguna obligación de tener malla de cerramiento que impida el acceso de animales a la calzada hecho que si está contemplado en el diseño y construcción de autopistas y autovías (ex. artículo 59.3 del Decreto 29/93, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Carreteras de la Comunidad de Madrid). Que son responsables de la conservación de los elementos situados en la zona de protección y en este caso del vallado de las fincas privadas y zonas de caza o cotos, los propietarios de los terrenos como se estipula en el artículo 81.2 del Decreto 29/93. El informe concluye que *“la zona donde se produjo el accidente se encuentra debidamente señalizada y balizada, lo cual indica una probable distracción del conductor implicado o la no adecuación de la velocidad a lo exigido y las circunstancias de la vía, siendo agravantes en este caso tanto la falta de visibilidad al suceder el accidente en horario nocturno como las inclemencias meteorológicas, al reflejarse en el atestado de la Guardia Civil bajo condiciones climatológicas la existencia de niebla.*

Por tanto, esta conservación no estima que haya habido ningún proceder defectuoso en el mantenimiento de la vía, y por otra parte no hay nexo de causalidad entre el resultado y la acción u omisión de la UTE A, por lo que no tenemos otra opción que la de rechazar la referida reclamación” (Documento 3).

3. Notificación del trámite de audiencia al representante de los reclamantes, efectuada el 14 de febrero de 2010 (Documento 4).

4. Propuesta de resolución de 25 de mayo de 2011 elaborada por la Jefe de Sección II de Recursos y Asuntos Contenciosos de la Subdirección General de Régimen Jurídico de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras que desestima la reclamación al no estar acreditada la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos porque no hay ningún incumplimiento de la Administración en relación con la conservación de la vía y que el daño es causado por la intervención de un tercero, pues la responsabilidad corresponde a quien dejó escapar o abandonó el caballo y no adoptó las medidas necesarias para evitar que produjera daños a terceros, concurriendo (Documento 5).

5. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Transportes e Infraestructuras, de 25 de mayo de 2011.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- Es preceptiva la solicitud y emisión de dictamen por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo, de acuerdo con el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo

Consultivo de la Comunidad de Madrid, 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: 1.º Reclamaciones de responsabilidad patrimonial, cuando la cantidad reclamada sea igual o superior a 15.000 euros o cuando la cuantía sea indeterminada”*. En el presente caso, habiéndose cuantificado su importe en 40.650,22 euros, resulta preceptivo el dictamen de este Consejo Consultivo.

SEGUNDA.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial, que se inició a instancia de interesados según consta en los antecedentes, tiene su tramitación regulada en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial.

Ostentan los reclamantes la condición de interesados y legitimados para promover el procedimiento, al amparo del artículo 139 de LRJ-PAC, independientemente de que sea o no procedente la indemnización pedida, de acuerdo con los artículos 31 y 139 de la citada ley.

Se cumple, igualmente, el requisito de la legitimación pasiva de la Comunidad de Madrid, por ser la titular de la vía donde se produjo el accidente.

Por último y en lo relativo al plazo de presentación de la reclamación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC la acción para reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de manifestarse el efecto lesivo y de que se haya determinado el alcance de las secuelas.

La Ley ha configurado el plazo como de prescripción, lo que supone que ciertas actuaciones pueden interrumpirlo y, en especial, el ejercicio de la acción penal. En relación a la existencia de actuaciones penales y su posible eficacia interruptiva sobre los procedimientos de responsabilidad patrimonial es preciso traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Supremo (valga por todas las Sentencias de 23 de enero de 2001, recurso 7725/1996, y de 16 de mayo de 2002, recurso 7591/2000) que admite la interrupción del plazo para el ejercicio de la acción de reclamación de responsabilidad patrimonial en los casos de existencia de un proceso penal sobre los mismos hechos determinantes de la responsabilidad administrativa, en aplicación del principio de *actio nata* -conforme al cual la acción sólo puede comenzar cuando ello es posible y esta coyuntura se perfecciona cuando se unen los dos elementos del concepto de lesión, es decir, el daño y la comprobación de su ilegitimidad-, de tal suerte que la pendencia de un proceso penal encaminado a la fijación de los hechos o del alcance de la responsabilidad subsidiaria de la Administración comporta dicha eficacia interruptiva del plazo de prescripción de un año establecido por el artículo 142.5 LRJ-PAC.

En el supuesto que nos ocupa, los reclamantes sufrieron el accidente el 7 de enero de 2007, incoándose diligencias previas en el procedimiento penal que se archivan por Auto de 7 de octubre de 2010, al haber solicitado el Ministerio Fiscal *“el sobreseimiento provisional de las actuaciones y no habiendo otras acusaciones personadas en legal forma, procede acordar de conformidad con lo pedido, pues rigiéndose el proceso penal por el principio acusatorio, es necesaria la existencia de acusación para que pueda seguir adelante el procedimiento”*.

En consecuencia, la reclamación presentada el 1 de octubre de 2010 debe considerarse presentada en plazo.

TERCERA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra regulado en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollado en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Se ha recabado informe del Área de Conservación de la carretera sobre la veracidad de lo manifestado por el reclamante en su escrito, acerca de la realidad del daño causado y de la relación de causalidad con el servicio público. Estos informes vienen impuestos por el artículo 10.1 del RPRP. Por último, se ha conferido trámite de audiencia a la reclamante, tal y como preceptúan los artículos 84 de la LRJAP-PAC y 11 del RPRP.

El procedimiento seguido no adolece de ningún defecto de anulabilidad o nulidad, por cuanto se han llevado a cabo todas las actuaciones necesarias para alcanzar adecuadamente la finalidad procedimental y, así, se ha practicado la prueba precisa mediante informe del servicio interviniente, se han recabado los demás informes y pruebas que se consideraron necesarios y se ha puesto el expediente de manifiesto para alegaciones, en cumplimiento de los artículos 9, 10 y 11 del R.D. 429/1993, 82 y 84 de la Ley 30/1992, por lo que no existe en absoluto indefensión.

CUARTA.- Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas viene establecida, con el máximo rango normativo, por el artículo 106.2 de nuestra Constitución, 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”*. La regulación legal de esta responsabilidad está contenida en la actualidad en la LRJ-PAC y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

El artículo 139 de la citada LRJ-PAC dispone, en sus apartados 1 y 2, lo siguiente:

“1º.- Los particulares tendrán 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.

2º.- En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha establecido en numerosas sentencias (por todas, v. las de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 26 de junio, sobre el recurso 4429/2004 y de 15 de enero de 2008, sobre el recurso nº 8803/2003) los requisitos de la responsabilidad extracontractual de la Administración, que son los siguientes:

1º) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas.

2º) La antijuridicidad del daño o lesión. Esta calificación del daño no viene determinada por ser contraria a derecho la conducta del autor, sino porque la persona que sufre el daño no tenga el deber jurídico de soportarlo, cuestión que es necesario examinar y dilucidar en cada caso concreto.

3º) La imputabilidad de la actividad dañosa a la Administración, requisito especialmente contemplado en las Sentencias del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1982 y de 25 de febrero de 1981, que, al examinar la posición de la Administración respecto a la producción del daño, se refieren a la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece.

4º) El nexo causal directo y exclusivo entre la actividad administrativa y el resultado dañoso. El daño debe ser consecuencia exclusiva del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa, siendo esta exclusividad esencial para apreciar la antedicha relación o nexo causal.

La responsabilidad de la Administración es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión aunque es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

QUINTA.- Aplicada la anterior doctrina al presente caso, quedan acreditados la realidad de los daños por los informes forenses del Juzgado de Instrucción nº 1 de San Lorenzo de El Escorial. Así resulta que L.P.V. sufrió traumatismo craneoencefálico leve-moderado y fractura de base del 5º metatarsiano de la mano derecha y contractura muscular cervical, que requirió 40 días de curación (25 días impeditivos y 15 días no impeditivos); J.M.R., sufrió traumatismo craneoencefálico moderado, heridas faciales múltiples, hematoma frontal, herida incisocontusa anfractuosa en cara dental de labio inferior y cervicalgia, precisando 153 días de curación de carácter impeditivo y R.M.O. sufrió fractura del tercio medio proximal del húmero izquierdo que necesitó 206 días, 204 días impeditivos y 2 días de ingreso hospitalario.

Resulta necesario examinar, por tanto, si concurre la relación de causalidad entre los daños sufridos y el funcionamiento de los servicios públicos. Del expediente resulta que la carretera en la que se produjo el accidente es una carretera autonómica convencional, esto es, con calzada única de doble sentido. Por tanto, no resulta obligatoria la colocación de una malla de cerramiento que impida el acceso de animales en la calzada, hecho sí contemplado en el diseño y construcción de autovías, como exige el

artículo 59.3 del Decreto 29/1993, de 11 de marzo. Además, también está probado en el expediente que la carretera estaba correctamente señalizada con la advertencia de peligro de animales domésticos. En consecuencia, no concurre relación de causalidad entre los daños y el funcionamiento de los servicios públicos autonómicos porque la causa del siniestro no es imputable a la Administración. Así lo entiende la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2007 (JUR 2007\330612) al declarar: *“el siniestro se produce por una causa -existencia de animales sueltos de titularidad desconocida en la calzada de una Carretera Nacional- no imputable a la Administración, en tanto ocurre en una vía de configuración convencional en la fecha de los hechos, por consiguiente sin la protección perimetral propia de las autovías y autopistas, siendo de todo punto imposible que los poderes públicos puedan controlar totalmente cuantos semovientes accedan a carreteras de esas características, convirtiéndose en una suerte de providencialista aseguradora universal”*.

Resulta de interés, por su similitud al presente caso, lo resuelto por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 14 de enero de 2009 (JUR 2009\211820) que declara: *«El accidente en este caso, se produce en una carretera convencional autonómica con dos carriles de circulación uno para cada sentido con aglomerado asfáltico en perfecto estado de conservación y rodadura. Consta asimismo que por el servicio de explotación de carreteras efectuó recorridos de vigilancia el día anterior al accidente (17 de marzo de 2003). En el atestado elaborado en relación al accidente se recoge que el mismo se produce por impacto con un caballo que se encontraba ocupando parte del carril derecho viéndose sorprendido el conductor por dicha presencia a la salida de una curva de reducida visibilidad a la derecha no pudiendo realizar maniobra evasiva, se recoge asimismo en el atestado que el conductor no hacía uso del casco de protección el cual llevaba en su brazo izquierdo. Consta asimismo en el informe del servicio de explotación la existencia de banda metálica de*

seguridad en el margen derecho de la calzada sentido Luanco. No consta la existencia de atestados o denuncias basados en que, con anterioridad al accidente aquí origen de la reclamación, se hubieran producido otros accidentes en el lugar por irrupción de animales en la calzada. Seguido procedimiento penal en orden a investigar la identidad del titular del caballo y a pesar de las diligencias practicadas que incluyeron análisis de cotejo de ADN de varios caballos de la zona con los restos encontrados en el accidente fue finalmente sobreseída la causa por falta de autor conocido al no poder averiguarse el propietario del animal.

Expuesto lo que antecede se considera que no existe acreditación del necesario nexo causal entre el funcionamiento del servicio de conservación y mantenimiento de carreteras y el daño por el que se reclama pues la base de dicho nexo causal radicaría ya fuera en que existiera un inadecuado estado de conservación de la carretera en cuestión lo que aquí no acontece pues el estado de conservación de la carretera era correcto y al tratarse de carretera convencional no es exigible de la Administración titular de la vía la existencia de cerramientos o vallados propios de autopistas o autovías o ya fuera por la ausencia de recorridos de vigilancia en el lugar (lo que aquí tampoco acontece a la vista de lo que consta al folio 66 del expediente habiéndose producido recorrido de vigilancia justo el día anterior al accidente). A lo expuesto se añade que no consta la existencia de una serie de atestados o denuncias basados en que, con anterioridad al accidente aquí origen de la reclamación, se hubieran producido otros accidentes en el lugar por irrupción de animales en la calzada (nada sobre ello se expone en la demanda) para así poder entender aportados datos objetivos de los que basar que por la reiteración en el tiempo de accidentes en ese tramo por irrupción de animales en la calzada existiera algún tipo de responsabilidad en la Administración para que en fechas anteriores al accidente hubiera adoptado algún tipo de medida en consideración a que se tratase de tramo específicamente peligroso que exigiera al menos la señalización de peligro

correspondiente. Se estima en suma que tratándose de carretera convencional en la que no es exigible se doten de los cierres y vallados solo propios de autopistas o autovías la posible irrupción de un animal en la calzada no es algo que sea evitable para la admón. no pudiendo esta adoptar ni serle razonablemente exigible adopte medida alguna al respecto razón por lo que se estima no pueda nacer responsabilidad a su cargo para hacer frente al daño que se reclama.

En este mismo sentido cabe citar la Sentencia de este Tribunal Superior de Justicia de 28 de septiembre de 2005 rec. 929/02 en la que también referido a accidente producido por presencia de un caballo en una carretera convencional se razonaba que “admitida la invasión de la calzada por un caballo, aun cuando pudiera preverse dicha contingencia la imposibilidad material de aislar totalmente la vía o la respuesta inmediata por los servicios de vigilancia impiden imputar la responsabilidad al funcionamiento del servicio público” así como la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección 8ª, Sentencia de 21 de Febrero de 2006, rec. 50/2005 en la que se afirma “Esta Sala en múltiples ocasiones ha atribuido responsabilidad a la Administración por los daños causados en los vehículos como consecuencia de la irrupción de animales en la calzada, ello ha sido así en el caso de una autopistas o autovías, las cuales son definidas por el artículo 2º.3 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras , bien como ‘las carreteras que están especialmente proyectadas, construidas y señalizadas como tales para la exclusiva circulación de automóviles y reúnen las siguientes características: a) 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’ en el 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”».

En mérito a cuanto antecede, el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial al no concurrir los requisitos necesarios para su reconocimiento.

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 este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 20 de julio de 2011