

Dictamen n^o: **573/11**
Consulta: **Consejero de Transportes e Infraestructuras**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **19.10.11**

DICTAMEN de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, emitido por unanimidad, en su sesión de 19 de octubre de 2011, sobre consulta formulada por Consejero de Transportes e Infraestructuras, al amparo del artículo 13.1.f).1^o de su Ley Reguladora, 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto antes referido y promovido por P.P.P. sobre responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de un accidente de circulación que atribuye a la irrupción de un jabalí en la calzada de la M-510.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por escrito dirigido a la Consejería de Transportes e Infraestructuras, registrado el 21 de febrero de 2011 se reclama responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del accidente de tráfico ocurrido el día 28 de octubre de 2009, ocasionados la irrupción en la calzada de la M-510 de un jabalí suelto. Según refiere la reclamante circulaba ese día a las 6:50 horas por la M-510 cuando, sorpresivamente y sin que pudiera evitarlo, se encontró un jabalí suelto en la calzada, que impactó con su vehículo Renault y produjo tanto daños materiales al mismo como lesiones a la conductora. Por estos mismos hechos formuló reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ministerio de Fomento el día 5 de octubre de 2010, que resuelve inadmitiendo la reclamación por falta de

legitimación pasiva de la Administración General del Estado, al ser la Comunidad de Madrid la titular de la vía en la que se produjo el accidente.

La reclamante solicita en concepto de indemnización la cantidad de 17.699, 21 euros, resultantes de la suma de 2.647,58 euros por los daños causados al vehículo según factura que adjunta y 15.051,63 euros por las lesiones sufridas que le dejaron impedida para el desempeño de sus ocupaciones habituales desde el día del accidente -28 de octubre de 2009- hasta el 10 de julio de 2010 (255 días), a razón de 53,66 euros por día más el 10% de factor de corrección por estar la víctima en edad laboral.

P.P.P. aporta con su escrito, además de escritura de poder general para pleitos a favor del representante, informe estadístico “*Arena*” de la Dirección General de Tráfico, copia de la reclamación formulada ante el Ministerio de Fomento, así como su Resolución de 9 de febrero de 2011 inadmitiendo por su falta legitimación pasiva, factura del taller donde fue reparado el vehículo, copia de la póliza de seguro de automóviles a terceros en la que figura como tomador la reclamante, informe médico de la Fundación Hospital Alcorcón y partes de baja y alta médicos (Documento nº 1).

SEGUNDO.- La documentación obrante en el expediente pone de manifiesto los siguientes hechos que resultan relevantes para la emisión del presente dictamen:

El día 28 de octubre de 2009, sobre las 6:50 horas, la reclamante, circulaba en su furgoneta Renault modelo Master, matrícula aaa, por la carretera M-510 sentido descendente, cuando a la altura del punto kilométrico 12 en el término municipal de Colmenarejo atropelló un jabalí que irrumpió de manera sorpresiva en la calzada. Según aparece en el informe de la Dirección General de Tráfico, la carretera por la que circulaba la reclamante era una carretera convencional con un ancho de 7

metros, con barrera de seguridad, paneles de seguridad y captafaros. La superficie de la calzada se encontraba seca y limpia y hacía buen tiempo. Todavía era de noche y no había iluminación.

TERCERO.- Ante la reclamación se ha incoado el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración y se recaban los siguientes informes:

Remitido por el Director General de Carreteras, informe, elaborado el 17 de mayo de 2011 por el ingeniero responsable de la conservación contratada para la zona donde ocurrió el siniestro y que informa que la M-510 es un carretera que pertenece a la red secundaria de carreteras de la Comunidad de Madrid y, por tanto, una carretera convencional de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 de la Ley 3/1991, de Carreteras de la Comunidad de Madrid, sin que tenga obligación de tener malla de cerramiento que impidan el acceso de los animales como se exige en autopistas y autovías, señala como responsables, de acuerdo con la Ley 1/1970, de Caza, a los titulares de los aprovechamientos cinegéticos y subsidiariamente a los propietarios de los terrenos, así como a los propietarios de los terrenos de la zona de protección de la carretera, de acuerdo con el artículo 81.2 del Decreto 29/1993, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Carreteras de la Comunidad de Madrid. Finalmente, el informante manifiesta la obligación que tiene todo conductor de respetar los límites de velocidad y tener en cuenta sus propias condiciones físicas y psíquicas, las características del estado de la vía, del vehículo y su carga, las condiciones meteorológicas, ambientales y de circulación y, en general, cuantas circunstancias concurren en ese momento, de acuerdo con el artículo 19.1 del R.D.L. 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (Documento nº 3).

Con fecha 6 de junio de 2011 se notifica al representante de la reclamante el trámite de audiencia, dándole traslado del escrito de remisión de la Dirección General de Carreteras y el informe de la U.T.E. A, encargada de la conservación de la Zona Oeste (Documento nº 4).

El día 6 de julio de 2011 se dicta por el órgano instructor propuesta de resolución que desestima la reclamación al considerar que el accidente se produjo en una curva suave, con circulación fluida, la calzada estaba limpia y seca, con buen tiempo, sin restricción de visibilidad, no siendo necesaria la señalización de peligro y que fue la conducta de la accidentada, descuidada o a una velocidad excesiva, la que pudo constituir un factor decisivo en la producción del resultado lesivo. Además se indica que, al tratarse la M-510 de una carretera convencional no procede la instalación de un cerramiento que impida el acceso de animales a la calzada, en los términos previstos para autopistas y autovías, que los propietarios de los terrenos son responsables de todos los elementos situados en la zona de protección y del vallado de las zonas de caza y cotos y que la conducción es una actividad que conlleva un cierto margen de riesgo, sin que la Administración deba darle cobertura en todo caso, pues no es una aseguradora universal de todos los peligros posibles de los ciudadanos (Documento nº 5).

CUARTO.- En este estado del procedimiento se formula consulta por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 29 de septiembre de 2011, 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, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 19 de octubre de 2011.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dejado constancia en los antecedentes de hecho.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

CONSIDERACIONES EN DERECHO

PRIMERA.- La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1.f).1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC) por ser de cuantía superior a 15.000 euros el importe de la reclamación (17.699,21 euros), y se efectúa por el Consejero de Transportes e Infraestructuras, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.1 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

El presente dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en el artículo 16.1 LCC.

SEGUNDA.- Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de parte interesada, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, desarrollados en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, como hemos indicado anteriormente.

Por lo que se refiere a la legitimación activa, la reclamante está legitimada activamente para formular la reclamación como conductora del

vehículo que sufrió el accidente y los daños producidos consecuencia del mismo.

En cuanto a la legitimación pasiva corresponde a la Comunidad de Madrid, en cuanto que titular de la carretera en la que se produjo el accidente.

Por lo que al plazo para reclamar se refiere, el artículo 142.5 de la LRJ-PAC dispone que *“el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o determinación del alcance de las secuelas”*.

En el presenta caso, la reclamante permaneció de baja laboral desde el día del accidente hasta el 10 de julio de 2010, por lo que la reclamación presentada el 21 de febrero de 2001, debe considerarse presentada en plazo.

TERCERA.- El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la legislación mencionada en la anterior consideración. Especialmente, se ha aportado por la reclamante la prueba que han considerado pertinente y se ha recabado informe del servicio cuyo funcionamiento supuestamente ha ocasionado el daño y se ha evacuado el trámite de audiencia exigidos en los artículos 9, 10 y 11 del Reglamento, respectivamente, y en los artículos 82 y 84 LRJ-PAC, dándose traslado a la reclamante. No consta en el expediente que la reclamante haya formulado alegaciones.

CUARTA.- Como es sabido, la responsabilidad patrimonial de la Administración se rige por el artículo 106.2 de la Constitución, y por el Título X, Capítulo Primero, además de la Disposición Adicional 12ª, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las

Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. La doctrina del Tribunal Supremo, que plantea el estado de la cuestión en responsabilidad patrimonial de la Administración –v. sentencias de 26 de junio (recurso 6/4429/04), 29 de abril (recurso 6/4791/06) y 15 de enero (recurso 6/8803/03) de 2008–, entiende que esa responsabilidad comporta el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión resulte del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

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.

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, como se acaba de decir, es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 5 de junio de 1998) que no es acorde con

el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa que la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

QUINTA.- En el caso que nos ocupa, está acreditada en el expediente la realidad del accidente acaecido y los daños sufridos por la reclamante como consecuencia del mismo.

Se alega por la interesada que la Administración ha incumplido su cometido de vigilancia de las carreteras, para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo, que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad, sin que haya habido fuerza mayor o culpabilidad alguna por su parte.

Comprobadas la efectividad y realidad del daño patrimonial sufrido por la reclamante, la única cuestión que se plantea en el presente expediente es la de determinar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público, presupuesto imprescindible para

el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 LRJPAC.

No hay duda, en el caso examinado, de que la lesión se ha producido a consecuencia de la utilización por el reclamante de un servicio público. La Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen esté normalmente garantizada. Excede sin embargo ese límite un caso como el sometido a consulta. Como este Consejo Consultivo señaló en su Dictamen 418/11, la presencia de animales vivos en las calzadas de las carreteras convencionales no genera el nacimiento de la obligación de responder para la Administración, puesto que, conforme a su propia configuración legal, carecen de todo tipo de vallado y limitación de accesos, condiciones sí exigidas en el diseño y construcción de autovías, de conformidad con el artículo 59.3 del Decreto 29/1993, de 11 de marzo. 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”*.

Tampoco, en el caso presente, puede establecerse una relación de causalidad entre el daño producido y la Administración, en cuanto titular de los terrenos adyacentes destinados a aprovechamiento cinegético, con base en el artículo 33 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza y el artículo 1906 del Código Civil, o la Disposición Adicional Novena del

Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, puesto que la Comunidad de Madrid no ostenta ninguna titularidad sobre los terrenos colindantes.

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.

Por todo lo expuesto el Consejo Consultivo formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación efectuada, al no concurrir los requisitos necesarios para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial.

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, 19 de octubre de 2011