

Expediente Núm. 28/2015
Dictamen Núm. 45/2015

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 12 de marzo de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 9 de febrero de 2015 -registrada de entrada el día 13 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la irrupción de dos jabalíes en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 23 de agosto de 2013, los interesados presentan en el registro de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria en Mieres una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos como consecuencia de la irrupción de dos jabalíes en la calzada.

Exponen que, sobre las 00:30 horas del día 3 de abril de 2013, sufrieron, “a la altura de la A-66 de Serín (A-8) a Sevilla (SE-30) (Autovía de la Plata),

punto kilométrico 30,9, sentido descendente hacia Gijón”, un accidente “cuando, circulando por el lugar, irrumpieron en la autovía dos jabalíes, cruzando de derecha a izquierda, no pudiendo evitar atropellar a uno de ellos pese a realizar maniobra evasiva de giro a la derecha. Resultan daños materiales y personales y muerte del jabalí”.

Indican que “el accidente se produjo en un lugar en el que eran inexistentes (las) señales sobre posibles peligros”, que “no contaba con las pertinentes medidas de seguridad (...), sin señalización que advirtiera del peligro y con nula iluminación”, y añade que “el conjunto de elementos reseñados pone de manifiesto que por parte de la Consejería no se cumplieron cuantos requisitos son exigibles en su deber de vigilancia y conservación de la carretera, esto es, señalización suficiente, control del estado de la misma, acceso de animales a la autovía etc. (...), sobremanera teniendo en cuenta que se trata de la Autovía de la Plata, carretera muy transitada./ De esta manera, el accidente es clara consecuencia de la conducta negligente de la Administración en su gestión por las razones antes expuestas”.

Señalan que a consecuencia del percance sufrieron diversas lesiones que requirieron atención hospitalaria y tratamiento rehabilitador, cuantificando la indemnización que solicitan en un total de trece mil cuatrocientos setenta y siete euros con cuarenta y ocho céntimos (13.477,48 €), de los cuales 7.769,72 € corresponderían a uno de los reclamantes por los conceptos de “días de baja laboral”, “puntos de secuela” y “gastos de rehabilitación”, y 5.707,76 € al otro por los conceptos de “días impeditivos”, “días no impeditivos”, “puntos de secuela” y “gastos médicos”.

Solicitan la práctica de prueba testifical, consistente en la declaración de ambos interesados.

Adjuntan copia de los siguientes documentos: a) Informe estadístico de la Dirección General de Tráfico, en el que se consigna como lugar del accidente el punto kilométrico 30,9 de la “(A-66) de Serín (A-8) a Sevilla (SE-30), Autovía de la Plata”, constando en el apartado relativo a comentarios que el turismo “circula por A-66, sentido Gijón, por el carril izquierdo, de noche, cuando

irrumpieron en la calzada dos jabalíes cruzando de derecha a izquierda, no pudiendo evitar atropellar a uno de ellos pese a realizar maniobra evasiva de giro a la derecha. Resultan daños materiales y muerto el jabalí". Se consigna, en consecuencia, como tipo de accidente, "atropello animales sueltos", así como la condición de conductor y ocupante de los reclamantes. b) Informes médicos de la atención prestada a ambos en el Servicio de Urgencias del Hospital el día del accidente y los emitidos por un fisioterapeuta privado en relación con el tratamiento recibido, así como las facturas correspondientes a este último servicio. c) Partes médicos de incapacidad temporal de uno de los reclamantes.

2. Mediante escrito de 25 de septiembre de 2013, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos comunica a los perjudicados la fecha de recepción de su reclamación en la Administración del Principado de Asturias, el plazo máximo para resolver y notificar el procedimiento y los efectos del silencio administrativo.

3. Con la misma fecha, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora traslada la reclamación presentada a la correduría de seguros de la Administración.

4. Mediante oficios de 3 de octubre de 2013, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora solicita un informe sobre el accidente al Servicio de Caza y Pesca y al Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras de la Consejería de Fomento, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente.

5. El Jefe del Servicio de Caza y Pesca informa, el 14 de octubre de 2013, que "a 03-04-2013 la carretera A-66, en su p. k. 30,9, transcurre por la Zona de Seguridad ZS-05 `Oviedo´, que está gestionada por la Administración del Principado de Asturias, y en ella está prohibida la caza".

Manifiesta que el jabalí está considerado especie cinegética en el Principado de Asturias y que desconoce la procedencia del animal, aunque, dada la especie y sus hábitos, se presupone que habita en la zona. Añade que, desde "el punto de vista legal, tanto la Ley 2/1989, de 6 de junio, de Caza, como la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuando se refieren a terrenos cinegéticos cercados los indican contruidos de forma tal que en la totalidad de su perímetro no impida la circulación de la fauna silvestre no cinegética y eviten riesgos de endogamia en las especies cinegéticas./ Desde el punto de vista de aplicación práctica de dichas normas, en el Principado de Asturias resulta absolutamente inviable evitar el paso de la fauna cinegética y permitir el paso del resto. Por tanto, ese tipo de cercados es imposible hacerlos legal y técnicamente".

Finalmente, incluye una relación de los accidentes ocurridos en la A-66 entre los puntos kilométricos 30,5 y 31,5, figurando en ella dos en el año 2006.

6. Con fecha 19 de noviembre de 2013, el Jefe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras señala que la vía en la que se produjo el siniestro no pertenece a la Red de Carreteras del Principado de Asturias.

7. Mediante oficio de 18 de febrero de 2014, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora solicita informe a la Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias.

8. El día 27 de marzo de 2014, el Jefe de la Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias traslada a la Consejería instructora el informe emitido a la vista de la información suministrada por la empresa encargada de la conservación y explotación del tramo de autovía en el que se produjo el accidente, adjuntando una copia de la misma, de los partes de vigilancia e incidencias relativos a dicha vía y un croquis. En dicho informe se indica que existe constancia del atropello de un jabalí por el vehículo referido en la reclamación en la fecha y en el punto kilométrico señalado, habiéndose

personado para su atención el servicio de vigilancia, que había pasado por el lugar unas horas antes. Se añade que “no se tiene conocimiento de que existiera ningún desperfecto en la malla de cerramiento”, y que “en el p. k. 30,925 de la (...) A-66, sentido Gijón, existen dos unidades de señal P-24 de ‘paso de animales’, con cajetín de 2 kilómetros, colocadas el día 21 de octubre de 2010, entrando el p. k. 30,900 dentro de la señalización existente”. Precisa que “los datos de IMD más cercanos al p. k. 30,900 se corresponden con la Estación de Aforo O-325-2, con una IMD de 51.080 vehículos/día, correspondiente al mapa de tráfico del 2012”. Por último, en el informe emitido por la empresa encargada de la conservación y mantenimiento del tramo de autovía consta que no se tiene conocimiento del inicio de ningún expediente de responsabilidad patrimonial por los referidos hechos.

9. Mediante providencia de 31 de julio de 2014, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora acuerda rechazar la práctica de la prueba testifical propuesta por considerarla innecesaria, al estar acreditada la certeza de los hechos alegados en el escrito de reclamación por los documentos aportados, lo que se notifica a los reclamantes.

10. Con fechas 17 y 18 de noviembre de 2014, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos notifica a los interesados, a la correduría de seguros, a la empresa encargada de la conservación y explotación del tramo de autovía en el que se produjo el accidente y a la Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, adjuntándoles una relación de los documentos obrantes en el expediente.

El día 11 de diciembre de 2014, uno de los interesados toma vista del expediente y solicita una copia del informe de la Demarcación de Carreteras del Estado, que se le facilita.

11. El día 28 de noviembre de 2014, una letrada, en nombre y representación de la empresa encargada de la conservación y explotación del tramo de autovía en el que se produjo el accidente, presenta un escrito en el que se remite al informe emitido por la citada empresa a petición de la Demarcación de Carreteras del Estado en Asturias, y que obra incorporado al expediente.

12. Con fecha 21 de enero de 2015, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio, con base en lo establecido en la disposición adicional novena del Real Decreto Legislativo 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, y apoyándose en el contenido de los informes emitidos durante la instrucción del procedimiento. Afirma que la Administración del Principado de Asturias no ha tenido falta de diligencia en la conservación del terreno acotado, y que los hechos no son consecuencia directa de la acción de cazar, añadiendo que la vía en la que ocurrió el siniestro no es titularidad autonómica.

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 9 de febrero de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm., de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte electrónico.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), están los reclamantes -conductor del vehículo y acompañante- activamente legitimados para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, 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 el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 23 de agosto de 2013, habiendo tenido lugar los hechos de los que trae origen el día 3 de abril de 2013, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en

adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, hemos de llamar la atención sobre la existencia de paralizaciones a lo largo de la instrucción del procedimiento sin justificación aparente, lo que produce como resultado que, recibida la reclamación en la Administración del Principado de Asturias el día 30 de agosto de 2013, a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo -13 de febrero de 2015- se haya rebasado ya sobradamente el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “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”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes

de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración un procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de un accidente de tráfico tras la irrupción de un jabalí en la calzada de una carretera de titularidad estatal, en concreto en el punto kilométrico 30,9 de la A-66, que transcurre por el terreno cinegético especial de la Zona de Seguridad ZS-05 “Oviedo”, y cuya gestión correspondía en la fecha del siniestro a la Administración del Principado de Asturias.

Hay constancia en el expediente de los daños personales padecidos por ambos reclamantes, por lo que, con independencia de su concreción a efectos de ser cuantificados -lo que abordaremos en el caso de ser estimatorio el

sentido de nuestro dictamen-, puede darse por acreditada su existencia. En cuanto a las circunstancias en las que se habría producido el percance, resultan probadas con el informe estadístico elaborado por la Dirección General de Tráfico, conforme al cual el vehículo en el que viajaban los perjudicados habría impactado contra uno de los dos jabalíes que irrumpieron en la calzada.

Ahora bien, acreditada la existencia de un daño real, individualizado y susceptible de evaluación económica, el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración se supedita a la existencia de un nexo causal con el funcionamiento normal o anormal de un servicio público.

Los reclamantes imputan la responsabilidad a la Administración del Principado de Asturias aludiendo al incumplimiento, por parte de la Consejería, de "cuantos requisitos son exigibles en su deber de vigilancia y conservación de la carretera", entre los que incluyen la existencia de una "señalización suficiente, control del estado de la misma, acceso de animales a la autovía" etc.

Debemos recordar que en supuestos similares al que nos ocupa (por todos, Dictamen Núm. 18/2012), en los que se plantea la indemnización de un daño como consecuencia de un "hecho de la circulación" de un vehículo a motor, ha de estarse a lo dispuesto en la disposición adicional novena del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo; norma que se dicta en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de tráfico y circulación de vehículos a motor atribuida al Estado por el artículo 149.1.21.^a de la Constitución. En la redacción vigente en el momento en que ocurrieron los hechos, esta disposición establecía que en "accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas será responsable el conductor del vehículo cuando se le pueda imputar incumplimiento de las normas de circulación./ Los daños personales y patrimoniales en estos siniestros, sólo serán exigibles a los titulares de aprovechamientos cinegéticos o, en su defecto, a los propietarios de los terrenos, cuando el accidente sea consecuencia directa de la acción de cazar o de una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado./ También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produce

el accidente como consecuencia de su responsabilidad en el estado de conservación de la misma y en su señalización”.

En definitiva, la citada disposición distingue tres supuestos de atribución de responsabilidad. De ellos, el primero sería el posible incumplimiento de las normas de circulación por parte del conductor del vehículo, lo que en este caso, a la vista del informe emitido por la Dirección General de Tráfico, no se produjo.

El segundo se refiere a los titulares de aprovechamientos cinegéticos o, en su defecto, a los propietarios de los terrenos, limitando la exigibilidad de los daños a los mismos a aquellos supuestos en los que el accidente sea consecuencia directa de la acción de cazar o de una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado. Según consta en el informe emitido por el Servicio de Caza y Pesca de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, la vía en la que tuvo lugar el accidente transcurre por la Zona de Seguridad ZS-05 “Oviedo”, que a la fecha del siniestro -3 de abril de 2013- era gestionada por la Administración del Principado de Asturias, y en la que está prohibido el ejercicio de la caza, por lo que no puede considerarse que dicho accidente haya sido consecuencia directa de la acción de cazar. Por otra parte, este Servicio señala que no es posible ni jurídica ni materialmente vallar o cercar este tipo de terrenos a fin de impedir el tránsito de la fauna cinegética, porque ello impediría a su vez el de la fauna silvestre. Los reclamantes no han alegado, y tampoco consta, una falta de diligencia en la conservación de los terrenos.

El tercer y último supuesto contiene un título de imputación frente a la Administración en la medida en que esta sea titular de la vía donde se produce el accidente y el estado de conservación o señalización de la misma sean causas determinantes en la producción del hecho. Puesto que el siniestro tiene lugar en la A-66, que no pertenece a la Red de Carreteras del Principado de Asturias, queda excluida cualquier posibilidad de reconocimiento de una responsabilidad patrimonial en este caso; motivo por el cual la imputación

formulada al respecto no puede referirse al funcionamiento del servicio público autonómico.

Por tanto, entendemos que no concurre en el supuesto examinado el necesario nexo causal entre el daño reclamado y el funcionamiento de los servicios públicos dependientes de la Administración del Principado de Asturias.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.