

Dictamen Núm. 46/2023

V O C A L E S :

Sesma Sánchez, Begoña,
Presidenta
González Cachero, María Isabel
Iglesias Fernández, Jesús Enrique
García García, Dorinda
Baquero Sánchez, Pablo

Secretario General:
Iriondo Colubi, Agustín

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 2 de marzo de 2023, con asistencia de las señoras y los señores que al margen se expresan, emitió por unanimidad el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 23 de noviembre de 2022 -registrada de entrada el día 29 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 ocasionados al colisionar el vehículo que conducía contra un jabalí que irrumpió súbitamente en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 21 de julio de 2020, la interesada presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos con ocasión del accidente producido por la colisión del vehículo que conducía contra un jabalí.

Expone que el día 26 de mayo de 2019, sobre las 0:45 horas, conducía un vehículo propiedad de una tercera persona “por la carretera AS-116 (Olloniego-Riaño) cuando, a la altura del punto kilométrico 0,800, sufre un

accidente de circulación al colisionar (...) contra un jabalí que irrumpe súbitamente a la calzada procedente del margen derecho (...), sin posibilidad de realizar maniobra evasiva dada la rapidez con la que se produce la colisión”.

Indica que “a resultas del atropello al jabalí (quedó muerto en el lugar de la colisión), además de daños materiales en el vehículo, la compareciente resulta con lesiones de las (que) inicialmente fue atendida en el Servicio de Urgencias del Hospital”, donde se le diagnostica “cervicodorsalgia postraumática”, siendo tratada posteriormente en la clínica que especifica.

Manifiesta que “por la Guardia Civil de Tráfico se instruyeron diligencias que dieron lugar al informe estadístico” que reseña, en el que se señala que el vehículo “circula por AS-116, sentido Olloniego, a la altura del punto kilométrico 0,800 se produce atropello a jabalí. No realiza ninguna maniobra evasiva. Tramo afectado por señal P-24 (Peligro animales salvajes). No existe valla cinegética”.

Afirma que tras ser atendida en el Hospital realiza 25 sesiones de tratamiento rehabilitador en una clínica privada, y posteriormente 35 sesiones en otro centro, “siendo alta definitiva el 24-09-2019”, destacando que presenta como secuelas una “desestabilización de hernia discal L4-L5”.

Fija el *quantum* indemnizatorio en siete mil novecientos ochenta euros con sesenta y siete céntimos (7.980,67 €), que desglosa en los siguientes conceptos: lesiones temporales, 4.825,56 €; secuelas, 1.355,81 €, y otros gastos, en los que se incluyen los relativos a la reparación del vehículo y gastos médicos, 1.799,30 €.

Acompaña copia de diversa documentación entre la que figura el informe estadístico de la Guardia Civil de Tráfico, informes médicos, facturas de distintos centros sanitarios y de reparación del vehículo y un informe del Servicio de Caza y Pesca del Principado de Asturias.

2. Mediante oficio de 12 de noviembre de 2020, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial comunica a la

interesada la fecha de recepción de su reclamación, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará, el plazo de resolución y notificación del mismo y el sentido del eventual silencio administrativo.

Asimismo, le concede un plazo de 10 días para que presente alegaciones y documentos y proponga las pruebas que estime pertinentes.

Con la misma fecha, le otorga un plazo de 10 días para que aporte el documento nacional de identidad, copia del permiso de conducir y del "permiso de circulación del vehículo a nombre del reclamante", certificado de "la aseguradora del vehículo de que los daños objeto de esta reclamación no han sido ni serán indemnizados por la compañía" y "copia de la Inspección Técnica de Vehículos vigente en la fecha del siniestro", con expresa mención a que si transcurrido el plazo indicado no se cumplimenta el requerimiento podrá producirse la paralización del procedimiento por causa imputable al interesado, con los efectos legalmente previstos.

3. El día 12 de noviembre de 2020, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora solicita un informe, sobre los datos que especifica, a los Servicios de Estudios y Seguridad Vial, de Vida Silvestre y de Conservación y Explotación de Carreteras.

4. Con fecha 23 de noviembre de 2020, el Jefe de la Sección de Seguridad Vial emite un informe sobre los "siniestros producidos a causa de colisionar con un jabalí que irrumpe en la calzada en la carretera que figura en la solicitud", y en las fechas y puntos kilométricos indicados, en el que constan otros nueve accidentes durante este período.

5. El día 14 de diciembre de 2020, la interesada presenta un escrito al que acompaña una copia de su documento nacional de identidad y de su permiso de conducir. Señala que la documentación del vehículo, que era propiedad de una tercera persona, "no es posible obtenerla actualmente al haber vendido el

automóvil”, y que está a la espera de recibir el certificado solicitado a la compañía aseguradora.

6. El 17 de diciembre de 2020, el Jefe del Servicio de Vida Silvestre informa que “a fecha 26-05-2019 la carretera AS-116 (Olloniego-Riaño) en el punto kilométrico 0,800 transcurre por el terreno cinegético Zona de Seguridad ZS-05 ‘Oviedo’, cuya gestión corresponde a la Administración del Principado de Asturias, y en el que está expresamente prohibido el ejercicio de la caza”.

Añade que el jabalí está considerado como especie cinegética en el Principado de Asturias y que, desconociendo la procedencia de los animales salvajes, “se puede presuponer que habitan en la zona. Los animales salvajes no conocen límites administrativos, atendiendo a conductas adquiridas a lo largo de generaciones, por lo que tienen fijadas zonas de campeo que en muchas ocasiones cruzan carreteras, y si estas no tienen las medidas adecuadas para evitar su paso desencadenan los accidentes. No somos concedores de las medidas adoptadas por el gestor de carreteras en tal sentido”, y subraya la inviabilidad de evitar el paso de la fauna cinegética permitiendo el paso del resto. Concluye que cercar la totalidad del perímetro de los terrenos cinegéticos “es imposible (...) legal y técnicamente”.

7. El día 5 de enero de 2021, la interesada presenta un escrito al que adjunta el certificado de la entidad aseguradora del vehículo en el que se indica, en relación con el “siniestro 25-05-2019 (...), que (...) no hemos indemnizado ni indemnizaremos los daños materiales ocasionados”.

8. Mediante escrito de 3 de febrero de 2022, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico III requiere nuevamente al Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras el preceptivo informe.

9. Con fecha 21 de febrero de 2022, el Ingeniero Técnico de Obras Públicas y la Jefa de la Sección de Conservación y Explotación de la Zona Oriental, con el visto bueno del Jefe del Servicio de Conservación y Explotación de Carreteras, suscriben un informe en el que se señala que “el día 26 de mayo de 2019, hacia las 00:52 horas, el celador adscrito a la Zona Oriental II de Conservación recibe una llamada telefónica (...). La operadora del 112” le comunica que la Guardia Civil de Tráfico informa de la existencia de “un jabalí atropellado en la carretera AS-116, en el p. k. 0+800, a la altura de la primera entrada del Polígono de Olloniego (...). Personado el equipo de conservación en el lugar del suceso, pudieron constatar la existencia de un vehículo siniestrado posicionado en el interior del polígono industrial junto con una patrulla de la Guardia Civil de Tráfico./ Se procedió a la retirada del animal”.

Se deja constancia de que “la visibilidad en condiciones diurnas es de unos 100 m en sentido Riaño, de noche la visibilidad queda condicionada al alumbrado del vehículo (...). La calzada tiene una anchura de unos 13,00 m. Se trata de una curva ligera hacia la izquierda”.

En cuanto a las señales existentes, se indica en el punto kilométrico “2+615 señal P-24 `Paso de animales en libertad´ con panel complementario S-810 `2,5 km´ que afectaría al lugar del suceso”.

Se incorpora al informe fotografía y croquis, y se adjuntan los informes elaborados por la Unidad de Vigilancia y el Celador del Área Oriental II.

10. Mediante escrito notificado a la interesada el 27 de abril de 2022, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, poniéndole de manifiesto el expediente para que pueda examinarlo.

11. A continuación, obra incorporado al expediente un correo electrónico de 3 de mayo de 2022, dirigido a la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico III, en el que un miembro de un despacho de abogados envía autorización de la

interesada "a fin de personarnos" en el procedimiento, solicitando que "remitan el expediente para tener conocimiento de lo actuado".

Se acompaña un escrito firmado por la reclamante el 11 de julio de 2019 en el que, con los datos del accidente de circulación, "designa como abogados para la defensa de sus intereses" al remitente de la comunicación junto a otros dos, adjuntando una fotocopia de su documento nacional de identidad.

El día 9 de mayo de 2022, presenta esta un escrito de alegaciones en el que afirma que resulta acreditado que el jabalí irrumpió súbitamente en la vía y colisionó con el vehículo en un tramo de curva ligera, en una zona sin iluminación, destacando que la carretera no dispone de vallado perimetral, y reitera sus pretensiones.

12. Con fecha 31 de mayo de 2022, el Técnico de la Sección de Régimen Jurídico III y el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora formulan propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al apreciar "falta de nexo causal entre los daños reclamados y el servicio público de carreteras gestionado por la Administración del Principado de Asturias", poniendo de relieve que "la conductora pudiera tener cierta responsabilidad en el siniestro".

13. En este estado de tramitación, mediante escrito de 23 de noviembre de 2022, 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 Medio Rural y Cohesión Territorial, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

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 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), la interesada está activamente legitimada 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 como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 67.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante LPAC), dispone que “el derecho a reclamar prescribirá al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. En caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas”.

En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 21 de julio de 2020, y si bien el accidente del que trae causa se produce el 26 de mayo de 2019, consta en el expediente que la perjudicada recibe el alta médica el día 24 de septiembre de 2019, por lo que es claro que ha sido formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se rige por las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común recogidas en el título IV de la LPAC, teniendo en cuenta las especificidades previstas en materia de responsabilidad patrimonial en los artículos 65, 67, 81, 91 y 92 de dicha Ley.

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

Sin embargo, se advierte que determinados documentos se incorporan al expediente sin seguir el orden cronológico de su emisión o recepción. Ello obliga a recordar que el artículo 70.1 de la LPAC define el expediente administrativo como “el conjunto ordenado de documentos y actuaciones que sirven de antecedente y fundamento a la resolución administrativa”, formado por “la agregación ordenada de cuantos documentos, pruebas, dictámenes, informes, acuerdos, notificaciones y demás diligencias deban integrarlos” (apartado 2 del mismo precepto).

Asimismo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya, debido a diversas paralizaciones del procedimiento, el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 91.3 de la LPAC. No obstante, ello no impide que esta se adopte, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 21.1 y 24.3, letra b), de la referida Ley.

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 32 de la LRJSP 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, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. 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 34 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.- La interesada imputa a la Administración los daños personales sufridos y el perjuicio económico derivado de afrontar ciertos gastos como consecuencia de un accidente de circulación causado por la irrupción de un jabalí, al que atropella, en una carretera de titularidad autonómica.

Quedan acreditadas en el expediente las circunstancias en las que se produjo el accidente, y también las lesiones padecidas por la reclamante, así como ciertos gastos a los que tuvo que hacer frente, por lo que procede analizar el nexo causal entre el daño invocado y el funcionamiento del servicio público.

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de abordar numerosas reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas contra la Administración del Principado de Asturias por daños causados a particulares como consecuencia de accidentes de tráfico, con daño a personas y vehículos, provocados por la súbita e incontrolada presencia de animales salvajes en las vías públicas de titularidad autonómica (por todos, Dictamen Núm. 290/2022), habiendo plasmado una reflexión general con indicación de su criterio sobre esta cuestión dentro del capítulo de *Observaciones y sugerencias* en la Memoria correspondiente al ejercicio 2012.

Los referidos accidentes de tráfico han tenido lugar en carreteras de titularidad autonómica que atraviesan zonas de seguridad y terrenos cinegéticos que son refugio de caza y cuya gestión corresponde a la Administración del Principado de Asturias, o que discurren por zonas aledañas a cotos de caza que son terreno cinegético especial gestionados por una asociación de cazadores pero en los cuales no existían cacerías programadas el día del siniestro y, por tanto, no se podía desarrollar la "acción de cazar", tal como ocurre en el supuesto ahora planteado.

Se trata, en concreto, de siniestros causados por el simple paso o campeo de animales salvajes, algo que resulta imposible de evitar, salvo en los terrenos que lindan con autovías y autopistas valladas, pues en el resto de zonas atravesadas por vías de circulación de vehículos no es posible controlar completamente el paso de la fauna salvaje mediante cercados construidos en la totalidad de su perímetro, dado que para impedir la endogamia de las especies silvestres existe prohibición legal de establecer cierres que impidan su circulación. Así se desprende del artículo 16 de la Ley del Principado de Asturias 2/1989, de 6 de junio, de Caza, y de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo artículo 65.3.f) dispone que los cercados y vallados de terrenos, cuya instalación estará sujeta a autorización administrativa, deberán construirse de forma tal que, en la totalidad de su perímetro, no impidan la circulación de la fauna silvestre no cinegética y eviten los riesgos de endogamia en las especies cinegéticas. No siendo factible técnicamente evitar el paso de la fauna cinegética y permitir el paso del resto, la aparición súbita de animales en la vía pública puede provocar accidentes de circulación con daño para las personas y/o los vehículos a motor.

A los daños derivados de este siniestro les resulta aplicable el Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, cuya disposición adicional séptima establece, *in fine*, que también “podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produzca el accidente como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos”. Al respecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/2018, de 17 de octubre -ECLI:ES:TC:2018:112-, interpretativa de la norma reseñada, declara que la restricción a los dos títulos de imputación que allí se contemplan solo resulta compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en la Constitución en el entendimiento de que, “no existiendo acción

de caza mayor, aún pueda determinarse la posible responsabilidad patrimonial de la Administración acudiendo a cualquier título de imputación legalmente idóneo para fundar la misma”.

En el supuesto analizado, el vehículo circulaba en el momento de la colisión -producida el 26 de mayo de 2019 hacia las 00:45 horas- por la carretera AS-116 (Olloniego-Riaño), en el punto kilométrico 0,800, que presenta una ligera curva y, durante el día, una visibilidad de unos 100 metros, quedando condicionada por la noche al alumbrado del vehículo.

La localización transcurre por el terreno cinegético Zona de Seguridad ZS-05 `Oviedo`, cuya gestión corresponde a la Administración del Principado de Asturias y en el que está expresamente prohibido el ejercicio de la caza.

La reclamante expone que en el punto referido el jabalí irrumpe súbitamente a la calzada procedente del margen derecho, a escasos metros, por lo que no puede realizar maniobras evasivas, atropellándolo, lo que concuerda con lo expresado en el informe emitido por los agentes de la Guardia Civil de Tráfico que se desplazan al lugar de los hechos.

En el caso objeto de análisis, constatado que en el tramo existía la debida señalización de advertencia de paso de animales en libertad (señal P-24) con un panel complementario S-810 de 2,5 km, se reduce el posible título de imputación a la falta de adopción de medidas por parte de la Administración, alegando la interesada que “la carretera no dispone de vallado perimetral”. Sin embargo, como hemos señalado, en la zona y tipo de vía en la que se produce el accidente que nos ocupa no existe obligación de realizar cierre perimetral, que no podría impedir el paso de las especies cinegéticas, motivo por el cual una adecuada señalización advierte a quienes conducen de que deben extremar las precauciones frente a la posible irrupción de animales en la calzada.

En definitiva, nos encontramos con una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de un accidente provocado por la irrupción de un jabalí en el punto kilométrico 0,800 de la carretera AS-116, que transcurre por la Zona de Seguridad ZS-05 `Oviedo`, cuya gestión corresponde

a la Administración del Principado de Asturias y en la que está expresamente prohibido el ejercicio de la caza, en un tramo afectado por la señalización de advertencia de paso de animales salvajes, sin que concurra circunstancia alguna que permita declarar la responsabilidad de la Administración.

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

LA PRESIDENTA,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.