

Dictamen Núm. 50/2023

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 9 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 ocasionados en un vehículo tras colisionar con unos jabalíes que irrumpieron súbitamente en la calzada.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 23 de marzo de 2020 el apoderado de una compañía aseguradora, en nombre y representación de esta, presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños sufridos en un vehículo como consecuencia del accidente de tráfico ocasionado por la irrupción de unos jabalíes en la calzada.

Expone que el día 10 de diciembre de 2019, sobre las 21:00 horas, el vehículo que identifica circulaba por la carretera autonómica AS-II, de Oviedo a

Gijón, cuando a la altura del punto kilométrico 17,6 “irrumpe en la calzada un jabalí no pudiendo evitar el atropello del animal, causando la muerte del mismo y daños en el vehículo”, y pone de relieve que en el informe de siniestralidad que adjunta se pueden constatar, en un radio de 5 km, un alto número de colisiones, y que no se detecta la señal P-24 por lo que existe una deficiencia en la señalización de la vía. Añade que al lugar se trasladó una patrulla de la Guardia Civil que elaboró el correspondiente informe.

Aclara que el vehículo se encuentra asegurado en la mercantil representada por el letrado actuante, y que los daños materiales han sido reparados conforme a lo previsto en la póliza, habiendo abonado la aseguradora al taller reparador 9.320,87 €, y declara que dicha entidad no ha sido indemnizada ni lo será por entidad pública o privada en tal concepto.

Solicita una indemnización de nueve mil trescientos veinte euros con ochenta y siete céntimos (9.320,87 €).

Acompaña copia, entre otra, de la siguiente documentación: a) Escritura de apoderamiento especial otorgado por la mercantil mencionada en favor de varios abogados, siendo uno de ellos el que suscribe la reclamación. b) Informe estadístico de la Guardia Civil, Destacamento de Gijón, en el que se refleja que se recibe aviso a las 21:05 horas del día 10 de diciembre de 2019 de accidente por atropello de jabalí, localizado en el kilómetro 17,6 de la autovía de titularidad autonómica AS-II, de Oviedo a Gijón. Consta que el firme estaba seco y limpio, que el punto goza de buena visibilidad y que el accidente se produjo al atropellar “el vehículo (...) a 2 jabalíes que se encontraban, según manifestación de su conductor, en su carril”. c) Informe de señalización emitido por una empresa a petición de la compañía aseguradora, en el que se recoge que el accidente ocurre en el punto kilométrico 17,6 de la autovía AS-II, indicando que “se trata de un tramo (...) con dos carriles para cada sentido, en ambos sentidos no existe señalización de peligro de animales sueltos./ La visibilidad de la vía es buena (...). Existen señales de doble carril de circulación, velocidad máxima 120 km/h”. d) Póliza de seguro del vehículo. e) Certificación

del pago realizado por la reclamante por importe de 9.320,87 €. f) Factura de un taller mecánico por dicha cuantía.

2. El día 22 de junio de 2020, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora solicita un informe a los Servicios de Conservación y Explotación de Carreteras, de Estudios y Seguridad Vial y de Caza y Pesca.

3. Mediante oficio de 22 de junio de 2020, la Jefa del Servicio de Asuntos Generales 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 silencio administrativo, concediéndole un plazo de 10 días para que aporte alegaciones y documentos y proponga las pruebas que estime pertinentes.

4. Con fecha 25 de junio de 2020, el Jefe de la Sección de Seguridad Vial emite informe sobre los siniestros producidos por la presencia de animales sueltos y atropellados entre el 10 de diciembre de 2016 y el 10 de diciembre de 2019 entre los puntos kilométricos 15,6 y 19,6 de la carretera AS-II, con el resultado de otros once accidentes en ese período.

5. El día 25 de junio de 2020 emite informe el Jefe del Servicio de Caza y Pesca. En él señala que "a fecha 10-12-2019 la carretera AS-II (Oviedo-Gijón) en el punto kilométrico 17,600 transcurre por el terreno cinegético Coto Regional de Caza N.º 178 `.....´", gestionado por una sociedad de cazadores, y que "ni el día 10-12-2019 ni el anterior había `cacerías colectivas de especies de caza mayor´ programadas en el coto".

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 éstas 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”.

Tras subrayar 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”.

6. Con fecha 14 de julio de 2020 el Jefe de Unidad de Obra, con el visto bueno del Inspector de las Obras, comunica a la Instructora del procedimiento que ha dado traslado del requerimiento de informe a la empresa concesionaria de la autovía el 29 de junio sin haber obtenido respuesta, por lo que procede a reiterarlo.

El día 23 de julio de 2020, el Jefe de Unidad de Obra, con el visto bueno del Inspector de las Obras, traslada a la Instructora del procedimiento el informe elaborado por la empresa concesionaria de la autovía manifestando su conformidad con los términos del mismo.

En el informe elaborado por el Director General de la concesionaria el 22 de julio de 2020 se señala que la visibilidad es buena en ambos sentidos y que “las condiciones meteorológicas eran favorables”, precisando que la autovía dispone de una calzada para cada sentido y que “cada calzada consta de arcén exterior de 2,50 m, 2 carriles unidireccionales de 3,5 m cada uno y un arcén interior de 1,0 m”, con un trazado en dicho punto “ligeramente curvo”. Afirma que “la causa más probable de la irrupción de los animales en la autovía es su entrada por el ramal de incorporación hacia Gijón del enlace de Veranes, ya que el accidente ocurre justo en la intersección de dicho ramal con el tronco de la vía”, y destaca que se revisó la valla cinegética sin localizar desperfecto alguno, encontrándose “huellas recientes de animales junto al ramal de incorporación (se adjuntan fotos)”.

Aclara que “existe señalización tipo P-24 en el km 10+700 sentido Gijón y en el km 17+700 sentido Oviedo, ambas válidas para un tramo de 7 kilómetros, encontrándose el siniestro, por tanto, en el tramo que abarca dicha señalización”. Añade que se realizaron recorridos de vigilancia y revisiones el día 10 de diciembre a las “1:00, 3:00, 5:30, 7:00, 10:00, 13:00, 16:00 y 19:30” horas.

Acompaña un plano del lugar del accidente y fotografías de las huellas recientes de animales.

7. Mediante oficio notificado a la interesada el 21 de julio de 2022, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días.

8. Con fecha 19 de agosto de 2022, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio, al entender que no existe nexo causal entre los daños reclamados y el servicio público.

9. 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), el propietario del vehículo está activamente legitimado para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron, pudiendo subrogarse en su posición la compañía aseguradora una vez acreditado que el pago ha sido realizado por esta, a tenor de lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, que establece que “el asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada como titular de los servicios frente a los que se formula reclamación, constanding además el oportuno traslado a la concesionaria de la autovía.

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 23 de marzo de 2020, habiendo tenido lugar el accidente del que trae causa el día 10 de diciembre 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 del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo, debido a diversas paralizaciones del procedimiento, se había rebasado ya en más de dos años 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 "Solo 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 el perjuicio económico derivado de un accidente de tráfico sufrido como consecuencia de la irrupción en la calzada de unos jabalíes que accedieron a la autovía AS-II.

Quedan acreditadas en el expediente las circunstancias en las que se produjo el siniestro y los daños sufridos por el vehículo, así como el pago de la reparación por parte de la aseguradora reclamante, 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. 4/2021), 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 -como ocurre en el asunto objeto de análisis- en el caso de terrenos que lindan con autovías y autopistas, en los que se establecen vallados, en el resto de zonas atravesadas por vías de circulación de vehículos no es posible controlar 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 caso analizado, el vehículo circulaba por la autovía AS-II, de titularidad autonómica, a la altura del punto kilométrico 17,6. La vía presenta

buen estado de conservación, y dispone de una calzada para cada sentido con dos carriles unidireccionales de 3,5 m cada uno, un arcén exterior de 2,50 m y otro interior de 1 metro, con un trazado en dicho punto ligeramente curvo. Se trata de una autovía con un vallado de cierre perimetral sometido a numerosos controles que no presentaba desperfecto alguno que permitiese el paso de animales a la calzada.

Por otra parte, dicha localización transcurre por el terreno cinegético Coto Regional de Caza N.º 178 “.....”, gestionado por una sociedad de cazadores, sin que el día de los hechos ni el anterior hubiera programadas cacerías colectivas de especies de caza mayor.

La reclamante manifiesta que un jabalí irrumpe en la calzada (resultaron ser varios) sin que el conductor pueda evitar su atropello, lo que provoca daños en el vehículo, y destaca un alto número de colisiones por este motivo en el tramo, así como la ausencia de señal P-24 de advertencia de paso de animales salvajes.

Procede, por tanto, analizar ambas cuestiones, relacionadas entre sí: la falta de una señal P-24 que advierta sobre el paso de animales en libertad y la siniestralidad de la zona. Sobre el particular, venimos mencionando el criterio establecido por el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias en la Sentencia de 21 de marzo de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:769- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª), en la que se señala que para considerar un tramo de accidentalidad alta “sería necesario estar ante más de tres accidentes”, así como a la doctrina consultiva que fija como referencia la distancia de dos kilómetros respecto al analizado en cuanto a la extensión territorial que debe tomarse como referencia para calificar el tramo como de riesgo a efectos de su señalización (por todos, Dictamen Núm. 290/2022). Al respecto, el Jefe de la Sección de Seguridad Vial informa que entre los días 10 de diciembre de 2016 y 10 de diciembre de 2019, en el tramo situado entre los puntos kilométricos 15,6 y 19,6 de la carretera AS-II, incluyendo el que nos interesa, se han producido doce accidentes por atropello de animal salvaje.

Según lo expuesto, ello justifica la necesidad de la debida señalización de advertencia que, al contrario de lo sostenido en la reclamación, existe. En el caso examinado, frente a la alegación de la aseguradora reclamante, se constata la presencia de señal P-24 en el km 10+700 sentido Gijón y en el km 17+700 sentido Oviedo, ambas válidas para un tramo de 7 kilómetros, quedando incluido el lugar en que se produce el accidente que nos ocupa.

Por otro lado, los informes obrantes en el expediente sugieren que los animales pudieron acceder a la autovía por el ramal de incorporación hacia Gijón del enlace de Veranes, dado que el siniestro ocurre en la intersección de dicho ramal con el tronco de la vía y en las labores de inspección se localizaron huellas recientes junto al mismo. En este punto, conviene recordar que debemos delimitar las obligaciones impuestas a quien presta un servicio público con base en criterios de razonabilidad. Así entendida la labor de las Administraciones públicas, ha de considerarse que resulta inviable, a pesar de la presencia de vallado, impedir en cualquier circunstancia el acceso a la autovía de animales salvajes, pesando sobre la Administración la obligación de mantener la vía y el vallado perimetral en buen estado y de colocar, allí donde sea necesario, la señalización de advertencia correspondiente para garantizar la seguridad de la misma.

En definitiva, nos encontramos con una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados de un accidente por la irrupción de unos jabalíes en el punto kilométrico 17,6 de la AS-II de Oviedo a Gijón, que transcurre por un coto regional de caza cuya gestión corresponde a una sociedad de cazadores sin que durante ese día ni el anterior se llevase a cabo acción de caza mayor alguna, y en el que se constata el buen estado de la vía, la ausencia de desperfectos en la valla perimetral y la señalización que advierte sobre la presencia de animales en la carretera, sin que concurra ningún título de imputación determinante de responsabilidad por parte 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.