

Dictamen Núm. 39/2024

**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 29 de febrero de 2024, 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 6 de noviembre de 2023 -registrada de entrada el día 14 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 sufridos en un accidente de tráfico provocado por la irrupción de un jabalí en la vía.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

**1.** Con fecha 2 de junio de 2023, el representante de una compañía aseguradora presenta en el Registro Electrónico una reclamación de responsabilidad patrimonial -dirigida a la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial del Principado de Asturias- en la que solicita, en el propio justificante de presentación, una “indemnización por los daños materiales en vehículo y daños personales en los ocupantes” derivados de un “accidente de circulación

ocurrido a las 00:00 horas del día 05-06-2022, consistente en atropello a animal salvaje (jabalí), el cual accedió de repente a la autovía (AS-II) de Oviedo a Gijón (...) en el p. k. 9,568 (...), sin que pudiera evitar el atropello por la rápida interrupción”, e identifica al vehículo asegurado con su compañía.

Adjunta informe de siniestro vial instruido por la Guardia Civil de Tráfico y poder general y especial para pleitos otorgado por la entidad aseguradora a favor, entre otros, de quien suscribe la reclamación.

**2.** Con fecha 16 de junio de 2023, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Medio Rural y Cohesión Territorial requiere a la interesada para que aporte en el plazo de diez días “escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial”, advirtiéndole que “de no aportar la documentación requerida en dicho plazo se entenderá que desiste (...) de su solicitud, que se archivará sin más trámite”.

**3.** El día 3 de julio de 2023, el representante de la compañía aseguradora presenta un escrito en el que, tras exponer las circunstancias en las que tuvo lugar el siniestro en términos idénticos a los señalados en su escrito anterior, cuantifica la indemnización solicitada en veintitrés mil sesenta y siete euros con cincuenta céntimos (23.067,50 €).

Adjunta copia de las comunicaciones dirigidas a los ocupantes lesionados en el accidente en las que se ponen a su disposición las indemnizaciones por los daños personales sufridos, las facturas correspondientes al traslado en ambulancia de los heridos y el informe de valoración de los daños en el vehículo.

**4.** Mediante oficios de 5 de julio de 2023, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora solicita informe al Inspector de Explotación de la AS II, al Servicio de Estudios y Seguridad Vial, al Servicio de Vida Silvestre y a la concesionaria de explotación de la AS II.

5. Con fecha 7 de julio de 2023, el Jefe de la Sección de Régimen Jurídico III remite al Jefe del Servicio de Asuntos Generales un documento que refleja el resultado de la consulta de accidentalidad de la vía en el tramo afectado, de la que se desprende que entre los meses de mayo y diciembre de 2021 hubo tres accidentes de tráfico provocados por la irrupción de jabalí en la calzada en los puntos kilométricos 10,600, 9,350 y 7,927 de la AS II Oviedo-Gijón.

6. El día 20 de julio de 2023, el Jefe del Servicio de Vida Silvestre informa que el lugar donde se produjo el accidente transcurre por el Coto Regional de Caza N.º 178 “.....”, gestionado por una sociedad de cazadores, si bien la fecha en que ocurrió el siniestro “se encuentra fuera del período en el que es posible realizar acciones de `caza colectiva de una especie de caza mayor´ (...). Dicho período en Asturias está comprendido, de forma general, entre los meses de septiembre a febrero, pudiendo comprobar (...) el período exacto en la correspondiente Disposición General de Vedas de la temporada 2022-2023 en el territorio del Principado de Asturias, publicada en el *Boletín Oficial del Principado de Asturias* de fecha 28 de marzo de 2022”.

Refiere que “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”.

Finalmente, señala 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 fauna cinegética y permitir el paso del resto. Por tanto, ese tipo de cercados es imposible hacerlos legal y técnicamente”.

**7.** Con fecha 21 de julio de 2023, la empresa concesionaria de la explotación de la carretera presenta en el Registro Electrónico una copia incompleta del informe dirigido el 6 de marzo de 2023 al Jefe de la Unidad de Obra de la Viceconsejería de Infraestructuras, Movilidad y Territorio, un croquis del lugar y los partes de vigilancia de la vía.

**8.** Mediante oficio de 28 de agosto de 2023, se comunica a la reclamante la apertura del trámite de audiencia por un plazo de 10 días, adjuntándole los documentos obrantes en el expediente.

**9.** El día 1 de septiembre de 2023, el representante de la compañía aseguradora del vehículo solicita que “se remita completo” el informe de la concesionaria de la explotación de la vía.

Incorporado dicho informe al expediente, resulta del mismo que “el personal de la concesionaria tiene conocimiento del accidente (...) a las 23:58 horas del día 4 de junio de 2022, tras recibir en el centro de control una llamada del 112 alertando del siniestro (...). La causa del accidente es la irrupción del animal por el ramal de salida de la calzada con sentido hacia Oviedo en el enlace de Pruvia, paralelo al lugar de la colisión”.

Indica que “la señalización tipo P-24 instalada en la autovía no abarca el lugar del accidente, ya que únicamente están señalizados los tramos entre los kilómetros 0+400 a 4+200 y 10+700 a 17+700”, y que “el estado del cerramiento en las inmediaciones del lugar del accidente es óptimo. Se adjunta el registro de la revisión del vallado realizada el 5 de junio en horario diurno”.

Añade que “el personal de (la concesionaria) realiza recorridos de vigilancia periódicos, con una frecuencia de un recorrido por turno de trabajo.

Además, se realizan revisiones aleatorias a distintas horas de cada turno (mañana, tarde y noche) los 365 días al año. El 4 de junio, con anterioridad al accidente, se realizaron revisiones con inicio a las 7:00, 10:30, 13:30, 15:00, 18:30, 21:30 y 23:01”.

Por último, niega su responsabilidad en el siniestro “puesto que el único punto de acceso posible del animal a la autovía es el ramal del enlace de Pruvia (...). Además la concesionaria hizo todo lo posible para detectar la presencia de cualquier animal u objeto que pudiera ser un riesgo para la conducción”.

**10.** Con fecha 13 de septiembre de 2023, el representante de la reclamante presenta en el Registro Electrónico un escrito de alegaciones en el que afirma que “no se puede negar que por algún sitio debió introducirse el jabalí y esto supone, cuanto menos, una omisión de vigilancia en la seguridad de los usuarios de la autovía, cuyas expectativas se ven defraudadas, y que debe ser sancionado”.

Por otro lado, pone de relieve que “en los puntos kilométricos próximos al del presente expediente se han producido siete accidentes en los últimos cinco años”, por lo que “se trata de un tramo de alta siniestralidad en el que no existe señalización P-24”, siendo “responsable la Administración pública”.

Adjunta informe de la Jefa Provincial de Tráfico, de 12 de septiembre de 2023, sobre siniestralidad con intervención de animales entre los puntos kilométricos 8,500 y 10,500 del que resulta que, en el período comprendido entre el 1 de enero de 2017 y el 5 de junio de 2022, se produjeron 3 accidentes con implicación de jabalí, 2 de canino y 1 de equino.

**11.** Con fecha 25 de septiembre de 2023, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico de la Consejería instructora formula propuesta de resolución en sentido desestimatorio por “no tener el daño sufrido carácter antijurídico, al no resultar acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños presuntamente sufridos por el reclamante y a mayor abundamiento

corresponde a la empresa concesionaria (...), frente a la cual el reclamante habrá de ejercitar la acción pertinente al objeto de obtener, si procede, la indemnización reclamada en vía administrativa”.

**12.** En este estado de tramitación, mediante escrito de 6 de noviembre de 2023, 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 Consejería de Fomento, Cooperación Local y Prevención de Incendios, 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”. Ahora bien, en el caso que analizamos no se ha aportado por quien reclama en nombre de la compañía aseguradora la póliza de seguro del vehículo ni los justificantes de abono de las cuantías reclamadas, por lo que tal legitimación no puede presumirse. Respecto a la acreditación de la legitimación, este Consejo se ha venido pronunciando de manera constante sobre su carácter esencial, de modo que en ausencia de prueba sobre esta circunstancia la Administración está obligada a exigir -y los particulares a efectuar- su acreditación; por ello, si finalmente se apreciara la concurrencia de los requisitos que permiten declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, no cabría una estimación de la pretensión sin que previamente se verifique que la mercantil reclamante está activamente legitimada para formular la reclamación que analizamos.

En cuanto a la legitimación pasiva de la Administración del Principado de Asturias, advertimos que la propuesta de resolución desestimatoria sometida a nuestra consideración se fundamenta no sólo en la ausencia de antijuridicidad del daño y de nexo causal entre éste y el funcionamiento de los servicios públicos, sino en lo que su autora parece considerar una falta de legitimación pasiva de la Administración reclamada al concluir que la responsabilidad “corresponde a la empresa concesionaria (...), frente a la cual el reclamante habrá de ejercitar la acción pertinente al objeto de obtener, si procede, la indemnización reclamada en vía administrativa”.

Sobre esta cuestión debemos recordar, como hemos señalado en ocasiones anteriores (entre otras, Dictámenes Núm. 276/2021, 45/2022 y 185/2022), que la declaración de responsabilidad del contratista interpuesto -atendiendo a la interrupción del nexo causal que origina su intervención, y con base en que la ley reguladora de la contratación del sector público impone al

adjudicatario, con carácter general, la indemnización de los daños a terceros- constituye un tema controvertido respecto del cual no existe una posición pacífica. El Consejo Consultivo no desconoce que la jurisprudencia no ha sido uniforme en el tratamiento de estos supuestos y que recientemente algunas sentencias de Juzgados de lo Contencioso-Administrativo consideran que no procede someter al contratista al procedimiento administrativo ni determinar o cuantificar su responsabilidad a través de este, limitándose la obligación de la Administración a determinar si procede y a quién se imputa la responsabilidad por los daños causados.

Acerca de dicha cuestión, este Consejo viene defendiendo desde el inicio de su función consultiva (por todos, Dictámenes Núm. 210/2016, 208/2019 y 300/2019) que el principio de responsabilidad objetiva de la Administración, consagrado en el artículo 106.2 de la Constitución, permanece inalterable con independencia de si el servicio público es gestionado o prestado por la Administración de forma directa o indirecta, por lo que, si se acreditan el nexo causal entre el daño producido y el funcionamiento del servicio público y los demás requisitos legalmente exigidos, previa audiencia de la empresa contratista o, en su caso, concesionaria, deberá ser la Administración titular del servicio quien indemnice, sin perjuicio del posterior ejercicio de la acción de regreso frente a la mercantil implicada en la causación del daño por el que se reclama.

Con relación a esta acción de repetición, el artículo 196 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, establece -tal como se recogía ya en la normativa anterior- que la responsabilidad por los daños ocasionados en ejecución del contrato atañe, por regla general, al contratista, quien ha de afrontarla en definitiva de no mediar título de imputación al servicio público. La nueva previsión contenida en el artículo 190 de la LCSP apunta en esta dirección cuando, entre las prerrogativas de la

Administración pública, menciona expresamente la de “declarar la responsabilidad imputable al contratista a raíz de la ejecución del contrato”. Por ello, instada la vía de la responsabilidad patrimonial frente a la Administración, como sucede en este caso, ésta debe no sólo dar audiencia al contratista o concesionario, sino también declarar su eventual responsabilidad y acudir a la acción de regreso cuando la indemnización se abone por la Administración, pues de lo contrario se cargaría sobre el todo social un montante indemnizatorio que atañe al haber de la empresa e implica la concreción de un riesgo que la ley residencia, con carácter general, en el contratista o concesionario, no en la Administración contratante en su condición de titular del servicio.

Ahora bien, reconociendo la disparidad de criterios, este Consejo entiende (entre otros, Dictamen Núm. 23/2022) que instada la acción de responsabilidad patrimonial, aunque materialmente alcance o pese sobre el contratista interpuesto, el pago por la Administración asumiendo la obligación de repetir frente al contratista -obligado a responder por la normativa general contractual y la específica de los pliegos que disciplinan su vínculo con la Administración- es la postura más garante de la igualdad de la posición de los ciudadanos, en tanto que equipara la vía de resarcimiento cuando el servicio es prestado por la propia Administración y cuando es prestado por un contratista o concesionario, y evita con ello que se inutilice todo el procedimiento administrativo sustanciado a su instancia cuando el servicio es objeto de prestación indirecta. Se razona en la doctrina consultiva más reciente que “la Administración, como titular del servicio público, es responsable hacia los ciudadanos de los daños causados en la prestación de servicios públicos, sin perjuicio de su derecho a repetir frente a sus contratistas”, y el perjudicado “ostenta el derecho, constitucional y legislativamente reconocido”, a reclamar por esos daños, pesando sobre la Administración el deber de asegurar la “completa reparación”, recordándose que también el artículo 1908 del Código Civil residencia la responsabilidad en “los propietarios” del elemento o

instalación en diversos supuestos, por lo que se concluye que “ha de abonarse a la reclamante la cantidad por el Ayuntamiento, sin perjuicio de que este pueda repetirla frente al contratista” (por todos, Dictámenes 173/20 y 86/21 de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid). En la misma línea se manifiestan otros Consejos Consultivos (entre otros, Dictámenes 44/2019 y 189/2021 del Consejo Consultivo de Canarias y Dictamen 511/2019 del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana). Tal como se puntualiza en el Dictamen 189/2021 del Consejo Consultivo de Canarias, cabe “la posibilidad de que la propuesta de resolución estime la reclamación, declare la responsabilidad del contratista y le exija a este el pago de la indemnización”, pero, dado que se ha sustanciado un procedimiento de responsabilidad patrimonial y pesa el deber de asegurar la plena indemnidad, la Administración “también tiene la posibilidad legal de pagar la indemnización a la entidad reclamante, y seguidamente ejercer el derecho de repetición sobre la empresa concesionaria”. Al efecto, interesa señalar que la Administración dispone de potestades y prerrogativas para exigir el pago al contratista, habiendo declarado el Tribunal Supremo, respecto a la resolución que ponga fin al procedimiento de responsabilidad imputando la misma a una empresa contratista, que “esa misma resolución, una vez adquiere firmeza, es título suficiente para reclamar la Administración las cantidades abonadas a la entidad concertada, sin necesidad de iniciar un nuevo procedimiento a esos concretos fines” (Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de noviembre de 2018 -ECLI:ES:TS:2018:4019-, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>).

Por otra parte, y a propósito de la específica referencia efectuada en la propuesta de resolución a que la exigencia de la eventual responsabilidad de la concesionaria deberá hacerse valer en otra vía (la ordinaria del proceso civil), debemos reiterar además que es “común que el ciudadano, desconociendo la modalidad de gestión del servicio, dirija su reclamación frente a la Administración titular del mismo a través de un procedimiento administrativo que no requiere de asistencia técnica, de modo que una vez ventilada en ese

procedimiento la causalidad del daño cuyo resarcimiento se impetra no procede inutilizar esta tramitación remitiendo al reclamante a reemprender su pretensión por otros cauces, pues ese peregrinaje no sólo pugna con los criterios de eficiencia y buena administración sino también con la igualdad de los administrados, quienes disponen en los supuestos de gestión directa de la garantía de un procedimiento administrativo informado por el principio de gratuidad” (por todos, Dictamen Núm. 36/2023).

En definitiva, según lo razonado, la Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada como titular de los servicios frente a los que se formula la reclamación, sin perjuicio de la posibilidad de repetir, si resultara procedente, contra la empresa concesionaria del mantenimiento de la autovía que ostenta la cualidad de interesada.

**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 2 de junio de 2023, habiendo tenido lugar el accidente del que trae causa el día 5 de junio de 2022, por lo que es claro, aun sin tener en cuenta el tiempo invertido en la curación de las lesiones, 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, advertimos ciertas irregularidades formales en la tramitación del procedimiento. La primera de ellas se produce al no haber dirigido al interesado la comunicación que el artículo 21.4, segundo párrafo, de la LPAC exige practicar en el plazo de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud, y cuya finalidad es informarle del plazo máximo establecido para la resolución del procedimiento y para la notificación del acto que le ponga término, cuyo cómputo arranca precisamente en la fecha en que la reclamación ha tenido entrada en el registro de la Administración competente para su tramitación. Dicho trámite no constituye un mero e insustancial formalismo, como viene señalando reiteradamente este Consejo (entre otros, Dictámenes Núm. 180/2014 y 46/2022).

En segundo lugar, se observa que se ha incurrido en una aparente confusión entre los trámites de subsanación y mejora de la solicitud que da inicio al procedimiento, y por ende de las consecuencias de la falta de atención a los requerimientos en ambos casos. En efecto, como hemos señalado en numerosas ocasiones (por todas, Dictamen Núm. 251/2022), el artículo 68 de la LPAC, tras establecer que si la solicitud de iniciación de un procedimiento no reúne los requisitos legalmente exigibles deberá requerirse al interesado para que proceda a su subsanación -con advertencia de que si así no lo hiciera se le tendrá por desistido de su petición-, recoge en el apartado 3 que el órgano competente podrá recabar la modificación o mejora “voluntarias” de los términos de la solicitud; trámite al que no cabe anudar una decisión declarando el desistimiento de quien no proceda a la indicada mejora y el consecuente archivo de actuaciones. Cuando una solicitud de inicio no reúna los requisitos legales para su tramitación cabrá apreciar el desistimiento de quien no subsane

la deficiencia en el plazo otorgado al efecto con la oportuna advertencia, pero cuando reúna los requisitos que permiten su tramitación y un pronunciamiento sobre el fondo habrá de practicarse la instrucción del procedimiento y proceder a dicho pronunciamiento o decisión final, sin perjuicio de que ésta deba ser desestimatoria de la solicitud si adolece de defectos u omisiones y no ha sido voluntariamente mejorada. En el caso que analizamos resulta que la solicitud se formuló como de "subsanción", solicitando al interesado que aportara un escrito de reclamación de responsabilidad patrimonial que, en realidad, ya había reflejado en el justificante de presentación registrado el día 2 de junio de 2023, aunque sin determinar el *quantum* de la indemnización. Por ello, y teniendo en cuenta que según el artículo 66.2 de la LPAC la determinación de la evaluación económica de la responsabilidad no puede considerarse un auténtico "requisito" de la solicitud -pues el solicitante habrá de especificarla únicamente "si fuera posible"-, debería haberse instado al interesado, a lo sumo, a la mejora voluntaria de la solicitud mediante la concreción y cuantificación de los daños personales y materiales sufridos de cuya desatención, con la consiguiente falta de prueba, cabría extraer las consecuencias oportunas en la apreciación de los hechos y en su valoración jurídica al adoptar la decisión final del procedimiento, pero en ningún caso permitiría acordar el archivo de las actuaciones por desistimiento del reclamante.

Por último, se aprecia que en el momento de emitir el presente dictamen se ha rebasado ya 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 reclamante imputa a la Administración los daños y perjuicios derivados de un accidente de circulación causado por la irrupción de un jabalí en una autovía de titularidad autonómica.

El informe de la Guardia Civil incorporado al expediente acredita las circunstancias en las que se produjo el siniestro, y también la existencia de daños en el vehículo y la presencia de lesiones en sus ocupantes, 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 de accidentes causados por el simple paso o campeo de animales salvajes, algo que resulta imposible de evitar, pues no se puede controlar completamente el paso de la fauna salvaje por tales zonas. Debe tenerse en cuenta que en las zonas atravesadas por vías de circulación de vehículos no es viable la instalación de cercados construidos en la totalidad del 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.

Mención aparte merecen los terrenos que lindan con autovías y autopistas, donde se permite la colocación de vallas perimetrales que, sin embargo, tampoco garantizan la absoluta exclusión de animales salvajes, habida cuenta de que, como ocurre en el caso que nos ocupa, la autovía presenta a lo largo de su trazado diversos accesos y ramales por los que pueden acceder, suponiendo un riesgo mayor dado que quien conduce no espera, en una vía de estas características, encontrarse a su paso con animales.

A los daños derivados de este tipo de siniestro les resulta aplicable el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, 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 sólo 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 en el momento de la colisión circulaba por el carril derecho de la carretera autonómica AS-II de Oviedo a Gijón a la altura del punto kilométrico 9,568, constando el buen estado de mantenimiento de la vía. Esta localización transcurre por el terreno cinegético Coto Regional de Caza N.º 178 “.....”, gestionado por una sociedad de cazadores, estando acreditado que ni el día de los hechos ni el anterior había programadas cacerías colectivas de caza mayor, al haberse producido el accidente en período de veda.

El siniestro, según refiere el conductor a la Guardia Civil inmediatamente después del siniestro, se produce cuando surge “de súbito” un jabalí del margen izquierdo contra el que colisiona, sin que la fuerza pública actuante haya apreciado, como se refleja en el mismo informe, infracciones o errores en la conducción.

Excluida la incidencia de una acción de caza, el título de imputación estaría referido al estado de conservación del vallado, que impediría el acceso de animales a la autovía y la adopción de medidas adecuadas por parte de la Administración pública, tomando en consideración la actuación interpuesta de la concesionaria. Nada sugiere de lo obrante en el expediente que nos encontremos con defectos de mantenimiento del vallado, que no se aprecian,

constando por otra parte la realización de numerosos y periódicos recorridos de vigilancia por parte de dicha empresa. Sobre el tránsito del animal, los informes incorporados al expediente sugieren que este pudo acceder a la autovía por el ramal de salida de la calzada hacia Oviedo en el enlace de Pruvia, paralelo al lugar de la colisión, sin que exista en la zona señalización indicativa de la posible irrupción de animales en la calzada. Condicionada en este caso la responsabilidad de la Administración del Principado de Asturias al estado de la calzada y del vallado, al tratarse de una autovía, y acreditado que este era correcto y que las labores de control y vigilancia se desarrollaban de manera constante para garantizar la seguridad de la circulación, sólo nos queda establecer cuál es el alcance de la obligación de señalar el peligro de paso de animales salvajes que pesa sobre el titular de la vía.

A propósito de tal obligación, este Consejo viene reiterando que en ausencia de un estándar legal el servicio público ha de delimitarse en términos de razonabilidad, estimándose además que la profusión de señales advirtiendo de un peligro se revela contraproducente en cuanto que dichas señales perderían, por habituales, su misma efectividad, debiendo limitarse su instalación a los tramos de mayor riesgo, determinado por la existencia o no de un peligro cierto. También hemos señalado que ese riesgo efectivo sólo puede valorarse dentro de un marco temporal y espacial que sirva a la fijación de unos umbrales a partir de los cuales se entienda que surge la obligación de señalar el peligro, y este -como tal y por su misma naturaleza- pivota sobre los accidentes acaecidos y no sólo sobre los animales avistados u otras circunstancias de relevancia más indirecta.

Como ya hemos expuesto en los Dictámenes Núm. 290/2022 y 35/2023, el Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias ha señalado en la Sentencia de 21 de marzo de 2016 -ECLI:ES:TSJAS:2016:769- (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) que para estimar que un tramo es de accidentalidad alta, con la consiguiente obligación de señalar, "sería necesario estar ante más de tres accidentes", en tanto que la doctrina consultiva fija

como referencias que han de considerarse la distancia de dos kilómetros respecto al punto analizado y el plazo de los dos años anteriores para calificar el tramo como de riesgo a efectos de su señalización (por todos, Dictamen Núm. 210/2019).

Mediando un criterio razonable que ha “estandarizado” la obligación de señalar a efectos de responsabilidad patrimonial -como es el de haber acaecido más de tres siniestros en un radio de dos kilómetros y en los últimos dos años-, no procede ya replantear ese parámetro sino aplicarlo con rigor, salvo que se acrediten circunstancias excepcionales que aboquen a atemperarlo. Entre ellas, sin duda, estaría la proliferación de accidentes en el entorno inmediato a los márgenes reseñados cuando la colindancia de un coto de caza y la permeabilidad de los ramales sustentan una siniestralidad evitable con alguna precaución adicional asumible con relativa facilidad.

En el caso de que se trata, ha resultado acreditado por el informe de siniestralidad (folio 64) que en el tramo que abarca los dos kilómetros anteriores y posteriores al lugar del accidente (entre los puntos kilométricos 7,568 y 11,568 de la AS-II) y en los dos años anteriores a la fecha del percance se han producido tres accidentes por la presencia de animales salvajes en la calzada, por lo que no cabe apreciar que nos encontremos ante un tramo de alta siniestralidad, según los parámetros que se acaban de indicar.

Sobre este mismo siniestro ya nos pronunciamos en el Dictamen Núm. 205/2023, con ocasión de la reclamación formulada por el titular del vehículo, reiterándose allí que se trata de un tramo en el que durante los dos años anteriores han ocurrido tres accidentes por la irrupción de jabalíes a la vía, siendo este el cuarto. De ahí deriva que con este cuarto percance surge la obligación de señalar el riesgo, pero ello no alcanza para dar por acreditada la existencia de una relación de causalidad entre la actuación u omisión de la Administración relativa al deber de señalización y el cuarto accidente acaecido en dicho tramo, que en el momento de producirse no podía ser considerado de alta accidentalidad.

Por ello, y teniendo en cuenta además que se trata de una vía en la que no existían defectos de cierre y que el vallado impeditivo de todo paso de animal salvaje resulta inviable, no cabe apreciar la existencia de una relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños sufridos en el vehículo siniestrado, por lo que debe desestimarse la reclamación presentada.

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.