CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 18 de marzo de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx,* y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I
ANTECEDENTES DE HECHO

El día 13 de febrero de 2009, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx, representada por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por la irrupción de un animal en la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 19 de febrero de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 146/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- El 10 de julio de 2007 D. yyyyy , en nombre de Dña. xxxxx, presenta en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx , una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que pone de manifiesto que el 17 de noviembre de 2005 el vehículo de la reclamante, matrícula xxxx , cuando circulaba por la carretera xxxx , punto kilométrico

65,150, atropelló a un jabalí que se encontraba muerto en la calzada, pues previamente otro vehículo lo había atropellado, sufriendo daños en su vehículo. Reclama por ello 245,85 euros.

Se adjunta a la reclamación poder general para pleitos, permiso de circulación del vehículo, facturas de reparación y copia de las diligencias instruidas por la Guardia Civil, en las que se refleja como forma de producción del accidente que "El conductor del vehículo 'A' circula por el carril derecho sentido xxxxx. Al legar a la altura del lugar de los hechos atropella a dos jabalíes de un grupo de tres que irrumpen en al vía procedentes del margen izquierdo. El vehículo 'B' que circula por detrás, pasa sobre los restos de uno de ellos". Acompaña también el informe emitido por la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento, de 8 de febrero de 2006, en el que se manifiesta que la carretera xxxx pertenece a la Junta de Castilla y León, que no existe señalización sobre irrupción de animales en la calzada pero sí vallado cinegético, encontrándose éste en perfecto estado de conservación. Igualmente adjunta acuse de recibo de 14 de noviembre de 2006 del telegrama que, a efectos interruptivos de la prescripción, presenta la compañía aseguradora sssss

Segundo.- El 29 de agosto de 2007 se notifica el nombramiento de instructor y la apertura de periodo probatorio. Asimismo se requiere al interesado la subsanación de su solicitud, sin que conste que el citado requerimiento haya sido atendido.

Tercero.- Constan en el expediente los siguientes documentos:

- Ficha técnica del vehículo.

- Informe de 29 de octubre de 2007, del Jefe de Conservación de la UTE eeeee (encargada de la conservación de la xxxx en el momento de solicitar el informe), en el que manifiesta que el día del accidente, la UTE eeeee1 recibe, a las 20:45 horas, una llamada de la Guardia Civil de Tráfico informando de la existencia de animales en la calzada. Que entre las 16:00 y las 20:00 horas del mismo día se realizó la vigilancia completa de todo el tramo de la calzada, no hallándose en el punto kilométrico del accidente ningún obstáculo ni objeto que impidiese la correcta vialidad del tráfico por la autovía, existiendo en los márgenes de la misma malla de cerramiento, con excepción

de los ramales de salida y entrada de los enlaces. Asimismo se indica la existencia de un enlace en el punto kilométrico 64,000 por el que los animales podrían haber entrado en la autovía, ya que la malla de cerramiento en los alrededores estaba en perfecto estado de conservación.

- Informe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx, de 26 de noviembre de 2007, en el que se informa que la empresa encargada de la conservación de la vía en el momento del accidente era la UTE eeeee1

Cuarto.- El 18 de diciembre de 2007 se notifica el cambio de instructor y la concesión del trámite de audiencia a la parte reclamante, presentándose escrito fechado el 4 de enero de 2008 en el que ésta se ratifica en su pretensión.

Quinto.- El 18 de diciembre de 2008 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación presentada.

Sexto.- El 30 de diciembre de 2008 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de xxxxx informa favorablemente la propuesta de resolución indicada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II
CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h),1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado h), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

Cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la parte interesada presenta la reclamación (el 10 de julio de 2007) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 18 de diciembre de 2008). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.12 del Decreto 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece 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”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que

además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada a instancia de de Dña. xxxxx, representada por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por la irrupción de un animal en la calzada.

Con carácter previo deben realizarse una serie de observaciones en cuanto al plazo de interposición de la reclamación, ya que la primera cuestión a abordar es la relativa a la prescripción; y ello por cuanto que, si se estima tal motivo, procedería la desestimación de la pretensión, por la no concurrencia de

uno de los requisitos de la responsabilidad patrimonial, sin necesidad de analizar el resto de las cuestiones suscitadas.

De conformidad con el expediente remitido, la reclamación se presenta el 10 de julio de 2007, habiendo ocurrido el accidente el 17 de noviembre de 2005, por lo que en principio la acción para reclamar estaría prescrita. Ahora bien, consta en el expediente la recepción, el 14 de noviembre de 2006, de un telegrama remitido por la compañía aseguradora en la que se reclaman los daños ocasionados en el vehículo y se solicita que aquél sirva a efectos interruptivos de la prescripción.

En cuanto a los efectos interruptivos del telegrama, la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria entienden que la recepción de éste por la Administración reclamada, sin especificación de todos los datos que comportan una reclamación; o, dicho de otro modo, cuando no tiene un contenido identificable como de ejercicio de una reclamación, no surte efectos interruptivos. Así la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de diciembre de 2008 establece que "También resulta adecuado destacar el telegrama dirigido al Ayuntamiento de xxxxx con fecha 6 de octubre de 2003. Si se analiza este telegrama, se observa su imprecisión e inadecuación al daño en concreto. De una parte no especifica la ubicación de la rotura pues el telegrama se limita simplemente a señalar que se reclaman daños a la asegurada aaaaa por 'rotura de tubería municipal' sin otras especificaciones y, además, se remite para interrumpir la prescripción conforme el artículo 1.973 del Código Civil (documento nº 7 de la demanda). Pues bien con tan ambigua concreción referida y además a una acción civil, no puede computarse tal telegrama como una interrupción del plazo a efectos de la reclamación administrativa por carecer su contenido de los requisitos mínimos exigibles para que ello pueda tener efectos interruptivos de la prescripción, conforme a lo establecido en el artículo 6 apartado 2 del Reglamento del Procedimiento de responsabilidad patrimonial, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo".

En el mismo sentido, el Dictamen del Consejo de Estado 3.912/2000 recuerda que "a fin de que la interrupción de la prescripción se produzca, resulta ineluctable que la voluntad del acreedor se exteriorice mediante un acto por el que expresamente reclame o exija de su deudor el cumplimiento de una obligación. Para interrumpir la prescripción, no basta pues, ni la simple comunicación de unos hechos que pudieren ser generadores de obligaciones

jurídicas, ni la mera manifestación externa de la existencia de un derecho hecha en su favor por el acreedor, ni el recordatorio de una deuda, ni la simple afirmación de que se interrumpe el plazo de prescripción. Es necesario un acto volitivo constitutivo de una verdadera reclamación a la persona obligada. Además, la reclamación ha de efectuarse por el titular del derecho, no por un tercero, salvo que acredite su calidad de representante de aquél".

Sentado lo anterior, cabe señalar que ningún reparo se ha efectuado por la Administración reclamada en cuanto a la posible ineficacia del documento mediante el cual se pretende interrumpir la prescripción, criterio compartido por este Consejo, fruto de la tendencia antiformalista y no rigurosa que de la prescripción se viene realizando por los juzgados y tribunales, cuya doctrina aconseja que, en caso de duda, debe optarse por un criterio flexible y favorable al perjudicado, constando en el citado escrito la voluntad de reclamar el día en que se produce el accidente y el punto kilométrico .

Por otra parte, el telegrama remitido a efectos interruptivos es presentado por la compañía aseguradora en su propio nombre, tal y como se deduce del encabezamiento del telegrama ("reclamamos"), sin aportar, ni haberle sido requerido para ello, la documentación acreditativa de la subrogación que le habilitaría, previo pago al asegurado, para reclamar los daños ocasionados al vehículo siniestrado, previo pago a su asegurado.

El 10 de julio de 2007 la interesada reclama, en su propio nombre y derecho, el abono de los gastos ocasionados por la reparación del vehículo, lo que podría estar en posible contradicción con la reclamación anteriormente presentada por su aseguradora, ya que sólo uno de ellos podría reclamar por haber sufrido una pérdida patrimonial: bien el particular al no ser resarcido por su aseguradora (lo cual podría determinar que su reclamación estuviera prescrita), bien la aseguradora, lo que pasaría por acreditar que ha abonado a su asegurado la cantidad a que se contrae la reparación del vehículo.

Sobre este asunto es interesante destacar la Sentencia de la Audiencia Provincial de Álava, de 28 de octubre de 2005, en la que ante un caso similar concluye que la reclamación estaría prescrita por los motivos que, por su interés y particular proximidad con el presente asunto, se reproducen en el presente dictamen: "Así, frente a lo que sostiene la parte demandada, hemos considerado, y así lo confirmamos con relación a este litigio, que una carta

remitida con acuse de recibo es suficiente para interrumpir la prescripción, aunque no exista una fehaciencia sobre el contenido de la carta. (...).

»También hemos sido muy flexibles sobre la persona que puede realizar las gestiones extrajudiciales tendentes a interrumpir la prescripción, frente al criterio del artículo 1.973 del Código Civil, que impone una reclamación del propio acreedor. (...)

»Ahora bien, en este caso no se cumple ese requisito con relación a la interrupción. Se afirma por la parte actora-apelante que, al remitir la carta Azur, estaba realizando una actuación en nombre y representación de su asegurado, pero no consta en virtud de qué título o mandato realizaba esas gestiones extrajudiciales, puesto que no se aporta la póliza que justifique jurídicamente tal actuación, y podría ocurrir que el asegurado tuviera un seguro de defensa jurídica, pero no consta, y tampoco ha comparecido el representante de la asegurada para ofrecer una explicación sobre este extremo, sin que sea suficiente la mera manifestación de la letrada de la entidad actora, puesto que es una declaración de parte que le beneficia, pero que precisa de una cierta prueba.

» Por lo demás, la carta remitida genera confusión sobre la persona que formula la reclamación y en nombre de quién se actúa, pues se refiere a que ejercitaran acciones para hacer efectiva “nuestra” reclamación, de manera que en realidad tal aseguradora sería la que haría la reclamación, puesto que es la que manda la carta. En ningún momento, en realidad, se indica claramente que está ejercitando acciones extrajudiciales en nombre del asegurado,(...)

» En definitiva, dando la razón a la parte impugnante, la carta no produce efectos interruptivos de la prescripción, porque no consta que actuara en ese nombre y representación en el que se afirma actuar”.

Teniendo en cuenta lo expuesto, este Consejo Consultivo considera que la falta de prueba de los extremos apuntados conduce a considerar que la reclamación estaría prescrita. No obstante, ante la ausencia de solicitud de aclaración por la Administración reclamada y el hecho de haber entrado a resolver sobre el fondo del asunto llevan a este Órgano Consultivo a valorar los motivos en que descansa la fundamentación jurídica de la reclamación.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo, al igual que el instructor del procedimiento, que no existe responsabilidad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por los daños causados.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

Asimismo hay que poner de manifiesto que, conforme viene siendo doctrina constante y reiterada del Consejo de Estado, la presencia incontrolada de animales en la calzada de las carreteras constituye un factor ajeno a las exigencias de seguridad viarias, y no puede reputarse como una anomalía en la prestación del servicio público, sino como un supuesto que enerva la relación de causalidad exigible para generar la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que su acceso a la carretera puede resultar inevitable, atendiendo a las diferentes formas en que pueden acceder a la calzada (Dictámenes 1.453/1993, de 3 de febrero de 1994; 1.867/1994, de 3 de noviembre; 1.360/1995, de 22 de junio; 1.809/1995, de 27 de julio; 1.869/1995, de 5 de octubre; 2.672/1995, de 30 de noviembre; 2.587/1996, de 18 de julio; 2.907/1996, de 19 de septiembre; 3.261/2000, de 26 de octubre; y 3.123/2000, de 23 de noviembre, entre otros).

Cuando los perjudicados por accidentes acaecidos con motivo de la irrupción de animales en la carretera deducen pretensiones de resarcimiento frente a la Administración titular de la vía pública donde acontece el accidente, este Consejo -conforme a los razonamientos que anteceden- no aprecia la indispensable relación de causalidad para generar la responsabilidad administrativa. Sin embargo, en tales casos, el propio Consejo de Estado entiende que ello no obsta para que aquéllos puedan promover, conforme previene el artículo 1.905 del Código Civil, las acciones de resarcimiento a que hubiere lugar contra los poseedores de los animales supuestamente causantes de los daños.

Por tanto, si bien no cabe imputar a la Administración responsabilidad alguna por los perjuicios sufridos al invadir un animal la calzada de la carretera, nada impide, según resulta de los razonamientos anteriormente expuestos, que el sujeto perjudicado pueda obtener la adecuada reparación de la propia Administración cuando ésta sea la titular del aprovechamiento cinegético o poseedora de los animales eventualmente causantes de los daños.

En efecto, conforme previene el artículo 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en la redacción vigente en el momento en que ocurrieron los hechos, "La responsabilidad de los daños producidos por la pieza de caza, excepto cuando el daño sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, corresponderá (...) en los terrenos cinegéticos a quien ostente la titularidad cinegética de dichos terrenos (...) en los terrenos vedados, a los propietarios de los mismos, cuando la condición de vedado se derive de un acto voluntario de éstos o a la Junta. En los refugios de fauna a la Junta. En las zonas de seguridad, a los titulares cinegéticos de los terrenos, a los propietarios de los vedados de carácter voluntario o a la Junta en el resto de los terrenos vedados y en de los refugios de fauna (...)".

De conformidad con los preceptos transcritos, los titulares de aprovechamientos cinegéticos o propietarios de terrenos acotados son civilmente responsables de los perjuicios que éstos causaren a terceros. Y por ello, en aplicación de las previsiones de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León (artículo 12) y del Código Civil (artículo 1.905), de los daños producidos por piezas de caza procedente de reservas y parques nacionales responderá la Administración como titular de tales cotos o aprovechamientos cinegéticos. Tal criterio ha sido reconocido por el Consejo de Estado en numerosos dictámenes; sirva de ejemplo el Dictamen 45.862/1983, de 1 de diciembre; 2.050/1997 y 2.052/1997, de 24 de abril, entre otros.

En el asunto examinado no ha resultado probada la procedencia del animal ni la reclamación se formula en tal sentido, sino que ésta descansa en el inadecuado estado de conservación de la autovía.

Además, de acuerdo con el informe de la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento, se ha acreditado que la carretera donde se produjo el accidente se encontraba en buenas condiciones.

En consecuencia, no cabe afirmar la responsabilidad patrimonial de la Administración por el daño sufrido por el actor, al no haber quedado acreditado que el evento lesivo se produjera como consecuencia de la omisión de la diligencia debida en el cumplimiento del deber impuesto por el artículo 57.1 del texto articulado de la Ley de Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, que recoge la obligación de que el titular de la vía debe mantener, en todo caso, expedita la calzada, como elemental medida de seguridad para la circulación, dado que en este caso, teniendo en cuenta los informes obrantes en el expediente y, en especial, las diligencias instruidas por la Guardia Civil, la existencia del jabalí en la calzada se manifiesta como una situación difícilmente evitable.

No consta, por otra parte, que el animal hubiera estado deambulando por la calzada durante un periodo de tiempo tal que hubiera permitido la retirada del mismo por parte de los encargados de la conservación de la vía, sino que el accidente que provoca su muerte ha ocurrido instantes antes de la colisión del vehículo de la interesada con el animal. A mayor abundamiento, el informe de conservación de la UTE eeeee señala que el día del accidente, la UTE eeeee1 recibe, a las 20:45 horas, una llamada de la Guardia Civil de Tráfico informando de la existencia de animales en la calzada, por lo que no sería posible realizar funciones de limpieza de la vía en el momento en que se produce el accidente, esto es a las 20:15 horas.

En fin, es cometido del organismo correspondiente la vigilancia de las carreteras para mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad. A pesar de esto, la naturaleza indicada del factor causante del accidente y la posibilidad de que se hubiera producido poco antes de ocasionarse aquél, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración o a la empresa concesionaria del servicio, en el presente caso, incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la misma, por no eliminar perentoriamente un animal muerto en la calzada, que en un momento determinado se puede producir de forma tan repentina como impensable, a riesgo, en otro caso, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que se puedan manifestar durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

Por tanto, y teniendo en cuenta que la carga de la prueba pesa sobre la parte reclamante de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, dado que con los datos y pruebas que figuran en el expediente no ha quedado acreditada la falta de diligencia por parte de la Administración en el cumplimiento del deber de mantener la calzada en estado óptimo para su circulación en los términos establecidos legalmente, así como que el animal causante del accidente no era de la titularidad de ésta, no cabe estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta.

III
CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de Dña. xxxxx, representada por D. yyyyy, debido a los daños sufridos en un accidente por la irrupción de un animal en la calzada.

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