



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y
Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 14 de abril de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxxxxxxxxxxxxxxxxx*, 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 29 de marzo de 2005 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxxxxxxxxx debido a los daños ocasionados en su vehículo por el atropello de un animal que irrumpió en la vía por la que circulaba*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de marzo de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 316/2005, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- Con fecha 15 de mayo de 2002, tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxxx una solicitud de indemnización de D. xxxxxxxxxxxx por los daños ocasionados en su vehículo por la colisión con un pato que irrumpió en la vía por la que circulaba.



Afirma que “con fecha 15 de abril de 2002, sobre las 8 horas de la mañana se desplazaba con su vehículo, modelo xxx, matrícula mmmm, desde la localidad de xxxxxx hacia xxxxxx, impactando al cruzar el humedal de la xxx con un pato que causó la rotura del espejo y daños en la puerta derecha del vehículo (...)”.

Solicita una indemnización por los daños sufridos en el automóvil de 240 euros, según tasación pericial.

Esta solicitud es reiterada nuevamente con fecha 9 de enero de 2003, incluyendo más datos, como el relativo al punto exacto donde ocurrió el accidente, así como una modificación de la indemnización solicitada, que ahora asciende a 306,48 euros, por el importe de la reparación.

Acompaña a su escrito una copia de las diligencias instruidas por la Comandancia de la Guardia Civil de xxxxxx, así como de la factura de reparación del vehículo y de la comunicación del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxxxxx de fecha 28 de octubre de 2002.

Con fecha 10 de mayo de 2004, el interesado reitera nuevamente su petición.

Segundo.- La Comandancia de la Guardia Civil de xxxxxx levanta la Diligencia dd/dd, en la que hace constar que “el retrovisor derecho del vehículo marca `xxx´ modelo `xxx´, matrícula mmmm, se encuentra fracturado por el eje que permite su giro; éste supuestamente ha golpeado la chapa de la puerta que lo sustenta, originando una hendidura de unos dos centímetros de longitud. En el retrovisor y adherido al mismo se aprecian restos de sangre y plumas”.

Tercero.- El Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente emite informe, con fecha 28 de octubre de 2002, en el que hace constar que “ni en su escrito (el del reclamante), ni en la diligencia extendida por el puesto de la Guardia Civil de xxxxxx, se especifica la especie o los rasgos externos del animal, lo que permitiría la determinación de la especie o subespecie supuestamente ocasionante del daño alegado. (...) El punto kilométrico 6 de la carretera ppp, está incluido dentro de la Zona Húmeda Catalogada, del término Municipal de xxxxxx.



Cuarto.- Con fecha 3 de noviembre se nombra al Instructor del procedimiento, que se notifica al interesado el 15 de noviembre de 2004.

Quinto.- El Jefe de la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas emite informe, con fecha 8 de noviembre de 2004, en el que se señala que “no se concreta la especie a la que se atribuye el daño. Por lo tanto no se puede asegurar la consideración cinegética de la misma. (...). La Consejería de Medio Ambiente únicamente reconoce la obligación de pago, respecto de los ocasionados por aquellas (especies) que cuenten con un especial estatuto de protección en el que se contemple de forma expresa el mecanismo indemnizatorio. A pesar de que no se concreta la especie a la que se atribuye el daño, ninguna especie de pato cumple este requisito”.

Sexto.- En el trámite de audiencia concedido al interesado, notificado el 25 de noviembre de 2004, éste presenta escrito de alegaciones en fecha 29 de noviembre reiterando sus pretensiones y solicitando, además, los intereses legales correspondientes desde la fecha de la reclamación.

Séptimo.- Con fecha 29 de noviembre de 2004, el Servicio Instructor formula la propuesta de resolución en el sentido de que procede desestimar la reclamación formulada.

Octavo.- El 7 de febrero de 2005 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxxx informa favorablemente sobre 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.

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992.

No obstante, es preciso destacar que se ha producido una demora injustificada en la tramitación del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, puesto que la reclamación se interpuso en mayo de 2002 y el nombramiento de Instructor no se realiza hasta noviembre de 2004. Este retraso necesariamente ha de considerarse como una vulneración por la Administración de principios y criterios relativos a 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.

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 los artículos 142.2 de la mencionada Ley 30/1992 y 19 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus órganos directivos centrales y 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero 2003, expte. nº 3251/2002), 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 la 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 por D. xxxxxxxxxx debido a los daños ocasionados en su vehículo por la colisión con un pato que irrumpió en la vía por la que circulaba.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado a lo largo 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 expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto 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.

Con carácter general, la determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del reclamante se adecuó a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas, así como si la Administración, por su parte, cumplió con las normas que, en relación con la conservación y señalización de la vía, le resultan exigibles, de forma que el nexo causal se produjera, directa e inmediatamente, entre el funcionamiento del servicio y la lesión producida

En concreto, las normas establecidas por el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, texto articulado aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, según el cual "corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la



instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa”.

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 nº 1.453/93, de 3 de febrero de 1994; 1.867/94, de 3 de noviembre de 1994; 1.360/95, de 22 de junio de 1995; 1.809/95, de 27 de julio de 1995; 1.869/95, de 5 de octubre de 1995; 2.672/95, de 30 de noviembre de 1995; 2.587/96, de 18 de julio de 1996; 2.907/96, de 19 de septiembre de 1996; 3.261/00, de 26 de octubre de 2000; o 3.123/00, de 23 de noviembre de 2000, 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 en que 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 hubiera 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, 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 (...)."

A su vez, el artículo 1.905 del Código Civil señala que "el poseedor de un animal, o el que se sirve de él, es responsable de los perjuicios que causare, aunque se le escape o extravíe".

De conformidad con los preceptos transcritos, los titulares de aprovechamientos cinegéticos o propietarios de terrenos acotados, y por tanto poseedores de animales, son civilmente responsables de los perjuicios que éstos causaran a terceros. Por ello, en aplicación de las previsiones específicas de la Ley de Caza (artículo 12) y del Código Civil (artículo 1.905), de los daños producidos por la 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 respecto de los parques y reservas nacionales (Dictámenes nº 45.862/83, de 1 de diciembre de 1983; y 2.050/97 y 2.052/97, de 24 de abril de 1997).

En el caso de que no estemos ante una especie cinegética, hay que partir de lo dispuesto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, la cual, siguiendo la línea marcada por normas de rango internacional y comunitario, fundamentalmente el Convenio de Berna de 19 de septiembre de 1979 y la Directiva 79/409/CEE del Consejo de 2 de abril, establece para las especies de fauna silvestre –y especialmente para las comprendidas en alguna de las categorías enunciadas en el artículo 29 de la misma– un régimen jurídico de protección de carácter marcadamente conservacionista, que se concreta en los artículos 26 y siguientes. El sistema de protección de la Ley 4/1989 para especies de fauna silvestre no catalogadas, esto es, no incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, aprobado por el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, se concreta, esencialmente, en la prohibición de cualquier actuación que tenga como fin darles muerte, dañarlas, molestarlas o inquietarlas



intencionadamente incluyendo su captura en vivo y la recolección de sus crías, y en la prohibición de la posesión, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos o de sus restos, incluyendo el comercio exterior. Dichas prohibiciones, instauradas con una clara finalidad de preservar, mantener y restablecer las poblaciones de fauna silvestre, traen consigo, evidentemente, la consecuencia de que las especies proliferen y crezcan, lo que, a su vez, implica que las posibilidades de que dichas especies causen daños aumenten de forma proporcional a su número. Ahora bien, dados los problemas que una protección absoluta puede ocasionar, el legislador estatal contempla una vía de escape, que pone en manos de la Administración, para dejar sin efecto las prohibiciones antes citadas, para lo que se requiere una previa autorización administrativa, que no haya otra solución satisfactoria y que concurra alguna de las circunstancias enumeradas en el apartado 2 del artículo 28 de la Ley 4/1989.

7ª.- Aplicando lo anteriormente expuesto al asunto examinado debe señalarse que, incluso en el supuesto de tener por acreditado, conforme a lo que resulta del expediente, que el accidente se produjo en la forma que indica el interesado, no existiría responsabilidad imputable a la Administración, al no poder determinarse que estemos ante una especie cinegética, ni ante una especie protegida.

Así, en primer término, con los datos existentes en el expediente no puede determinarse que estemos ante una especie cinegética, puesto que aun partiendo de que fuera el animal responsable un pato, no aparece qué especie de pato era. Por esta razón, no existiendo constancia en el expediente que el animal al que se le atribuye los daños tenga la consideración ni de especie cinegética ni de pieza de caza, no cabe exigir responsabilidad a la Administración Autonómica invocando el citado artículo 12 de la Ley 4/1996.

No estando acreditado que estemos ante una especie cinegética, hemos de señalar, en segundo término, que los patos no son una especie protegida, incluida en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, regulado por el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, sino que se trata de una especie silvestre no catalogada, que no puede ser cazada.

El artículo 26.4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales de la Flora y Fauna Silvestres dispone:



“Queda prohibido dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres, (...), incluyendo su captura en vivo y la recolección de sus huevos o crías, así como alterar y destruir la vegetación.

»En relación a los mismos quedan igualmente prohibidos la posesión, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos o de sus restos, incluyéndose comercio exterior”.

Se establecen, pues, en el precepto unas limitaciones de carácter general que constituyen una carga social impuesta genéricamente a todos los ciudadanos y que la sociedad en su conjunto está obligada a soportar, sin que proceda hablar en estos casos de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Dicho esto cabe resaltar que el carácter objetivo de la Administración impone, tal y como ha manifestado el Tribunal Supremo en Sentencias tales como la de 5 de junio de 1997, que no sólo no es menester demostrar –para exigir aquella responsabilidad– que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño hayan actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

No obstante, el sistema de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas no puede convertir a éstas en aseguradoras universales con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en varias sentencias al manifestar que el sistema de responsabilidad objetiva no comporta un seguro de responsabilidad universal (Sentencia de 5 de junio de 1998, entre otras).

En definitiva, en el asunto examinado, cabe concluir que no existe para la Administración de Castilla y León obligación de indemnizar, ya que el



reclamante está obligado a soportar el daño sufrido al no encontrarse causa, en el presente caso, de sacrificio singular por parte de esa Administración, sino que, por el contrario, existen disposiciones genéricas de rango legal que imponen prohibiciones que se proyectan sobre el conjunto de los ciudadanos y en las que no se establece un régimen indemnizatorio –artículos 26.4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre–.

Faltando, pues, la necesaria relación de causalidad entre el daño y la actuación de la Administración, ha de desestimarse la reclamación.

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 por D. xxxxxxxxxx debido a los daños ocasionados en su vehículo por el atropello de un animal que irrumpió en la vía por la que circulaba.

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