CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Quijano González, 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 12 de abril de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de sssss, Seguros, S.A.,* 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 7 de febrero de 2007 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 sssss, Seguros S.A., representada por D. yyyyy, debido a los daños producidos en el vehículo propiedad de D. xxxxx por la irrupción de un animal en la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 8 de febrero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 65/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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. Nalda García.

Primero.- Con fecha 24 de diciembre de 2004 D. yyyyy, en nombre y representación de sssss, Seguros, S.A., formula una reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración autonómica de la que interesa destacar:

"Primero.- Accidente.- Sobre las 14,30 horas del pasado día 28 de diciembre de 2003, D. xxxxx conducía legalmente habilitado el vehículo de su propiedad, xxxx, matrícula xxxx por la xxxx (xxxx-xxxx), carril derecho, sentido xxxx, cuando a la altura del km 66,000, término municipal de xxxx y Partido Judicial de xxxxx sorpresivamente, irrumpió a la calzada por la que circulaba un animal suelto (zorro), procedente de los terrenos cinegéticos por los que transcurre (según sentido del vehículo), y sin tiempo de reacción para el conductor, dada la inmediatez del obstáculo, impactó por alcance con el mismo, lo que le ocasionó daños de diversa consideración en la parte frontal/izquierda de su turismo.

»En la fecha del accidente el vehículo siniestrado, tenía concertado su seguro con la mercantil `sssss´, en la modalidad 'todo riesgo', sin franquicia, mediante póliza en vigor núm. xxxx, por lo que la aseguradora asumió con cargo al siniestro nº xxxxx la suma total de la reparación de los daños que le fueron causados, motivo por el que es ahora dicha aseguradora, quien formula la presente reclamación. Se acompaña copia de las condiciones particulares correspondientes a la póliza del seguro concertado como doc. nº 2.

»(...).

»Quinto.- Evaluación económica: Los daños causados afectaron de forma importante a la parte frontal/izquierda del vehículo, y están evaluados económicamente en 1.294,32 €, conforme se acredita con la factura de reparación núm. R 2400689 de 'ttttt', abonada por la aseguradora reclamante, que se acompaña a este escrito como doc. nº 5, junto con Informe de peritación de daños en base al cual se realizó la reparación como doc. nº 6".

Asimismo adjunta a la reclamación, además de la documentación ya señalada, la siguiente:

- Copia del poder general para pleitos acreditativo de la representación en que interviene D. yyyyy.

- Atestado de la agrupación de tráfico de la Guardia Civil, Subsector de xxxxx, destacamento de xxxxx, diligencias 584/03, del que interesa destacar:

"Accidente de circulación ocurrido a las 14'30 horas del día 28 de diciembre de 2003, a la altura del km 66'000 de la carretera xxxx (xxxx-xxxx), término municipal de xxxx y Partido Judicial de xxxxx, consistente en: Atropello a animal suelto 'Zorro', por parte del turismo marca xxxx, modelo xxx, matrícula xxxx. Con el resultado de daños materiales en el vehículo implicado y muerto el animal 'zorro'.

»(...).

»Cia. Seguro: sssss Nº Póliza: xxxx. En vigor hasta: 01.04.04.

»Forma de producción: El conductor del vehículo 'A', circulaba por la carretera indicada, haciéndolo por el carril derecho sentido xxxx. Al llegar a la altura del punto kilométrico 66'000 de la citada vía, un animal suelto 'Zorro' irrumpe en su trayectoria de derecha a izquierda (según sentido del vehículo), no pudiendo evitar el atropello a dicho animal.

»Causas: Irrumpir animal en calzada.

»Daños en la vía: No se observaron. (La autovía esta circunscrita por una valla metálica, de cerramiento de la autovía, pero en algunos puntos de la misma se aprecia que por su parte inferior se pueden acceder pequeños animales)".

- Informe de 1 de abril de 2004, emitido por el Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx a petición de la reclamante, al que se adjunta un plano de la situación y el parte de declaración del accidente, y del que interesa destacar:

"Primero.- El punto kilométrico 66,000 de la carretera xxxx, se encuentra entre los límites de los Cotos Privados de Caza xxxxx y xxxx, en el término municipal de xxxx, cuya titularidad ostentan respectivamente la Agrupación de Cazadores 'xxxx' y el Ayuntamiento de xxxx, con domicilio a efectos de notificaciones en xxxx de xxxxx".

Segundo.- El 25 de mayo de 2006 el Delegado Territorial dicta Acuerdo por el que se nombra instructor y secretario del expediente, que se notifica a la parte reclamante el 9 de junio de 2006.

Tercero.- Acordada por el instructor la apertura del periodo probatorio, se incorpora al expediente la siguiente documentación:

- Información remitida por la Jefatura Provincial de Tráfico en la que consta D. xxxxx como titular del vehículo, matrícula xxxx.

- Informe de 31 de mayo de 2006 del encargado de explotación, Servicio Territorial de Fomento, en el que se señala: "Que en esta área de Explotación, no se tuvo conocimiento del accidente, siendo la Empresa Adjudicataria del Contrato de Conservación de la Autovía xxxx, la que interviene sin comunicarlo a la Administración cuando se produce un accidente".

- Informe de 1 de agosto de 2006 de la directora de obra de la empresa ggggg, en el que se indica:

"No existe ningún parte de incidencias referido ese día y en ese punto kilométrico por atropello de animal, ni parte de comunicaciones que se haya recogido por el aviso de la policía de tráfico a la conservación.

»Existe un enlace en el p.k. 64 de la citada vía.

»Toda la autovía xxxx, se encuentra cerrada por cerramiento metálico el cual se repasa periódicamente.

»No existe en la vía señalización referente a posibles salidas de animales".

- Informe de 6 de octubre de 2006 de la Sección de Conservación y Explotación, del Servicio Territorial de Fomento, en el que consta:

"1º.- Que la carretera xxxx, Autovía xxxxx, es de titularidad autonómica en todo su recorrido.

»2º.- La carretera xxxx, Autovía xxxxx se encuentra en perfecto estado de conservación para su uso a la velocidad específica para la vía (120 Km/H.).

»3º.- No existe en los Servicios de Conservación y Explotación de este Servicio Territorial ningún parte de incidencia sobre el atropello presuntamente producido.

»4º.-Toda la Autovía xxxx se encuentra protegida por un cerramiento metálico longitudinal, que se repasa periódicamente por la empresa titular de conservación de ese tramo de autovía (UTE ddddd).

»5º.- En las proximidades del punto indicado existe un paso elevado de fauna.

»6º.- No existe en la vía ninguna señal P-24".

Cuarto.- Concedido el 6 de octubre de 2006 el trámite de audiencia a la parte reclamante (notificado el 23 de octubre), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presente los documentos que estime oportunos, aquélla presenta, el 26 de octubre de 2006, un escrito de alegaciones en el que se reitera lo manifestado en su escrito inicial.

Quinto.- El 13 de diciembre de 2006 el instructor del expediente administrativo formula la propuesta de resolución desestimando la reclamación presentada.

Sexto.- La Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial emite informe, de 21 de diciembre de 2006, considerando que procede estimar la petición de indemnización.

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 la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. 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, 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 de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 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 responsabilidad patrimonial formulada por D. yyyyy, en nombre y representación de sssss, Seguros, S.A., a causa del abono de los gastos de reparación de los daños producidos en el vehículo titularidad de D. xxxxx como consecuencia de la colisión con un zorro en la vía por la que circulaba.

La reclamación se ha formulado en tiempo hábil, antes del año de producido el hecho, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley

30/1992, de 26 de noviembre, pues está acreditado que el accidente tuvo lugar el 28 de diciembre de 2003 y la reclamación se presentó el 24 de diciembre de 2004.

6ª.- La cuestión de fondo exige analizar si concurren los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y especialmente, acreditada la existencia de un daño, si cabe apreciar la necesaria relación de causalidad entre éste y el funcionamiento del servicio público.

Así, en primer lugar procede estudiar si ha de entenderse que concurre el presupuesto señalado respecto del servicio público viario autonómico al ser la Comunidad de Castilla y León la titular de la carretera xxxx, según resulta del informe de 6 de octubre de 2006 de la Sección de Conservación y Explotación, toda vez que irrumpió un zorro en la calzada de una autovía, caracterizada por la limitación de accesos.

Este Consejo, como ya ha manifestado en otras ocasiones (Dictámenes 280/2005, de 14 de abril, y 401/2005, de 12 de mayo) sobre la cuestión suscitada, comparte el criterio reiteradamente mantenido en asuntos similares, no ya respecto de la autovía, sino incluso respecto de las autopistas, por el Consejo de Estado en diferentes dictámenes, entre ellos Dictamen 751/2000, de 16 de marzo, en el que manifiesta:

"Sin embargo, el hecho de que esta modalidad viaria se caracterice por no tener acceso a las propiedades colindantes no implica que se trate de una construcción hermética, cuyas vallas de cerramiento tengan que ser obligatoriamente infranqueables.

»El hecho de que se exija la falta de acceso a la Autopista desde las propiedades colindantes no hace responsable a la concesionaria en modo alguno por la existencia de animales en la carretera. (...). La concesionaria se obliga a separar debidamente, e impedir, el acceso normal entre la autopista y las propiedades colindantes, pero no a hacer aquélla hermética. Por tanto, los conductores de vehículos que circulen por autopistas deben hacerlo con la máxima precaución, como siempre obliga a los conductores el Código de Circulación.

»Por ello, como ha venido manteniendo este Alto Cuerpo Consultivo de forma reiterada (dictámenes nº 1453/93, de 3 de febrero de 1994; 1867/94, de 3 de noviembre de 1994; 1360/95, de 22 de junio de 1995; 1809/95, de 27 de julio de 1995; 1869/95, de 5 de octubre de 1995; 2672/95, de 30 de noviembre de 1995; 2587/96, de 18 de julio de 1996; y 2907/96, de 19 de septiembre de 1996, entre otros), la presencia incontrolada de animales en autopistas no puede reputarse como una anomalía en la prestación del servicio público viario, sino como un factor ajeno a las exigencias de seguridad viarias, que enerva la relación de causalidad exigible para generar la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que su acceso a la vía puede resultar inevitable, atendiendo a las diferentes formas en que pueden irrumpir en la calzada. De la existencia de vallado lateral no se deriva necesariamente una relación de causalidad entre el servicio público y los daños producidos al colisionar con animales sueltos en las autopistas, pues éstos pueden acceder a la calzada a través de los enlaces, mediante otros vehículos en circulación, o traspasando el vallado por el acto de un tercero o por sus propias cualidades naturales".

Asimismo ha señalado dicho Órgano Consultivo en numerosos dictámenes, entre otros el número 2113/2002, de 19 de septiembre, y el número 1470/2003, de 12 de junio, que "tal doctrina, generalmente aplicada con relación a colisiones con animales ocurridas en autopistas, resulta con mayor motivo de aplicación al caso de que ahora se trata, en que no tratándose de autopista, sino de autovía, no es obligada la privación, sino la mera limitación, de accesos a las propiedades colindantes".

Criterio que cabe sostener en el presente caso pese a que en el atestado de la Guardia Civil, al referirse a los daños en la vía, se diga: "La autovía esta circunscrita por una valla metálica, de cerramiento de la autovía, pero en algunos puntos de la misma se aprecia que por su parte inferior se pueden acceder pequeños animales", pues, como ya se ha expuesto, no cabe exigir que dichos vallados de cerramiento constituyan construcciones herméticas de modo que resulten infranqueables, y sin que por otra parte de ello se desprenda que hubiese una mala conservación o un defectuoso mantenimiento del vallado, sino que tal posibilidad resulta de la propia configuración del vallado y del terreno y de las condiciones o cualidades naturales del animal, en el presente caso el zorro.

Asimismo ha de observarse que no resulta acreditado que el zorro accediese a la carretera por debajo del vallado de cerramiento, poniéndose de manifiesto en el informe de 1 de agosto de 2006, de la empresa ggggg, que en el punto kilométrico 64 de la xxxx existe un enlace y que como medida de protección no sólo existe el mencionado cerramiento metálico, sino, como se señala en el informe de 6 de octubre de 2006 de la Sección de Conservación y Explotación, "en las proximidades del punto indicado existe un paso elevado de fauna".

Descartada así la vinculación causal entre el evento lesivo invocado por la parte reclamante y el funcionamiento del servicio público viario, corresponde analizar si procede apreciar dicha vinculación causal con la actividad de la Administración autonómica, particularmente conforme a lo dispuesto en el artículo 12.1 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

Así, ha de observarse –según consta en el atestado levantado por la Guardia Civil con motivo del accidente– que el animal que se vio implicado en éste fue un zorro *(vulpes vulpes)*, especie clasificada como pieza de caza, conforme al artículo 9 de la Ley de Caza de Castilla y León, al Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León, y a las ordenes anuales de caza de la Consejería de Medio Ambiente.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 28.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, se consideran zonas de seguridad las vías y caminos de uso público.

En el caso que nos ocupa, el accidente se ha producido en una zona de seguridad colindante a ambos lados con cotos privados de caza, el xxxxx, titularidad de la Agrupación de Cazadores xxxx, y el xxxx, titularidad del Ayuntamiento de xxxx de xxxxx, según se manifiesta en el informe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de 1 de abril de 2004.

El régimen de responsabilidad de los daños producidos por las piezas de caza viene determinado por el artículo 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, en la redacción vigente en el momento de la producción del suceso, según el cual:

"La responsabilidad de los daños producidos por las piezas de caza, excepto cuando el daño sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, corresponderá:

»(...).

»d) 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 terrenos vedados y en el de los refugios de fauna".

De este precepto se deduce que la Junta sería responsable de los daños acaecidos en las zonas de seguridad en los terrenos que no tuvieran el carácter de vedado voluntario y en los refugios de fauna, pero no en el resto de los supuestos a que se refiere el precepto.

En el supuesto objeto de dictamen, el daño se produce como consecuencia de la colisión de un vehículo con un zorro procedente de terrenos cinegéticos de titularidad privada, correspondiendo la responsabilidad, según se desprende del artículo 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, a los titulares cinegéticos de los terrenos, pero no a la Administración autonómica.

Cuestión diferente es la obligación que se impone a la Administración de la Comunidad de Castilla y León en el artículo 12.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, según el cual, "la Administración de la Comunidad de Castilla y León suscribirá un contrato de seguro de responsabilidad civil que cubra, total o parcialmente, los daños que produzcan las piezas de caza en las zonas de Seguridad de la Comunidad de Castilla y León. El coste de la prima del seguro podrá repercutirse, total o parcialmente, entre los titulares de terrenos cinegéticos de manera proporcional a los aprovechamientos de los mismos".

Se trata, en efecto, de una obligación legal que se impone a la Administración de Castilla y León por una razón técnica evidente, como es la de garantizar la vigencia y efectividad de un seguro que cubra de forma completa y homogénea los daños señalados en el precepto, sin dejar la cobertura sometida a la eventualidad de la contratación o no del seguro por todos y cada uno de los titulares cinegéticos. De manera que la Administración regional aparece en este caso como tomadora de un seguro que no suscribe, al menos íntegramente, en interés propio, sino también por cuenta ajena, como lo

demuestra el hecho de que el propio precepto legal considerado contempla la posibilidad de repercutir el coste de la prima abonada entre los titulares cinegéticos de manera proporcional a los aprovechamientos de los mismos.

Este peculiar derecho de regreso o de repetición del importe de la prima puede alcanzar a todo o parte de su cuantía, precisamente porque se cubren así todas las hipótesis posibles, en función de que la Administración regional asuma una parte del pago también como asegurada en su ámbito o por otro tipo de consideraciones sociales o económicas.

De todo ello se deduce con claridad que el hecho de la contratación del seguro como obligación legal no puede utilizarse como argumento para deducir de ahí un título genérico de imputación universal de responsabilidad a la Administración autonómica por los daños que produzcan las piezas de caza en las zonas de seguridad en cualquier caso.

La contratación del seguro, por las razones indicadas, no desplaza la imputación de responsabilidad de aquél a quien corresponda en virtud de la titularidad cinegética, ni la atrae automáticamente hacia quien contrata el seguro. Simplemente garantiza la cobertura del daño, dentro de los límites de franquicia o suma asegurada, entre otros, que puedan operar, sin prejuzgar sobre la responsabilidad.

La conocida posibilidad de disociación de las posiciones jurídicas en el contrato de seguro explica bien tal efecto: el tomador contrata el seguro y paga la prima; el asegurado soporta el riesgo del que deriva la responsabilidad; el tercer perjudicado, víctima del daño, percibe la indemnización. El hecho de que la Administración actúe como tomadora del seguro por las consideraciones mencionadas no le convierte en asegurado de su propia responsabilidad sin más de los daños cubiertos.

La regla que determina la responsabilidad por los daños producidos en las zonas de seguridad es la contemplada en el ya mencionado artículo 12.1.d) de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

En el caso que nos ocupa, a la luz de este precepto, tal y como se reflejó con anterioridad, no es la Administración autonómica la responsable de los

daños producidos, por cuanto no es titular de los terrenos cinegéticos de los que procede el animal que motivó la colisión.

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 sssss, Seguros, S.A., representada por D. yyyyy, debido a los daños producidos en el vehículo propiedad de D. xxxxx por la irrupción de un animal en la calzada.

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