



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero
Sr. Ramos Antón, Consejero y
Ponente

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de octubre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy*, 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 28 de agosto de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en representación de D. xxx, debido a los daños ocasionados en un accidente por la irrupción de un animal en la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de agosto de 2015, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 368/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Ramos Antón.

Primero.- El 27 de enero de 2014 D. yyyy, en representación de D. xxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños producidos en un accidente acaecido el 29 de marzo de 2013, cuando circulaba

con el vehículo matrícula vvvv, en el punto kilométrico 0,900 de la carretera cc333, término municipal de xxxx1, al irrumpir un venado en la calzada y colisionar con él.

Considera que existe responsabilidad de la Administración Autonómica, ya que el animal accedió a la calzada desde la Reserva Regional de Caza de rrrr, de la que es titular la Junta de Castilla y León.

Manifiesta que todavía no puede concretar la indemnización solicitada por los daños sufridos.

Junto al citado escrito aporta informe estadístico Arena, diversa documentación médica e información del Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, sobre la naturaleza de los terrenos cinegéticos próximos al lugar del accidente.

Previo requerimiento, aporta copia de diversa documentación, entre ella, Resolución de la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Seguridad Social, de 29 de abril de 2014, por el que se reconoce la pensión de incapacidad permanente total para la profesión habitual e informe médico de valoración del daño corporal. Asimismo cuantifica la indemnización solicitada en 128.483,04 euros en la que considera indemnizables los siguientes conceptos: 21.718,50 euros por incapacidad temporal, 38.226,16 euros por secuelas, 56.858,11 euros por factor de corrección por incapacidad permanente total y 11.680,27 euros por factor de corrección por perjuicios económicos.

Consta asimismo la presentación con posterioridad de copia de poder notarial a los efectos de acreditar la representación.

Segundo.- El 27 de noviembre se nombra instructora del procedimiento.

Tercero.- El 25 de febrero de 2015 el Servicio de Caza y Pesca de la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente emite informe en el que consta lo siguiente:

“Los hechos se produjeron en la Carretera cc333, siendo su titular la Junta de Castilla y León. El atestado de la Guardia Civil confirma que el

siniestro se produjo de noche, con iluminación insuficiente, sin restricción de visibilidad y ausencia de árboles.

(...)

»De acuerdo con el atestado de la Guardia Civil la causa del accidente fue la irrupción de un venado. Por informe del Jefe del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxxx2, de 13 de junio de 2013, el animal procede de la Reserva Regional de Caza de rrrr, cuya titularidad cinegética corresponde a la Comunidad autónoma de Castilla y León.

(...)

»De acuerdo con el Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, el ciervo (*Cervus elaphus*) está declarado como especie cinegética en Castilla y León. Se trata de una especie de comportamiento territorial y de hábitos crepusculares, es decir, sus picos de máxima actividad se desarrollan al alba y al ocaso. En la fecha del accidente no existía ninguna actividad cinegética, en ninguna de sus modalidades, según se constata de la `Resolución de 11 de enero de 2012, de la Dirección General del Medio Natural, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, por la que se aprueba el Plan de Caza de la Reserva Regional de Caza de rrrr, de la Provincia de xxxx2, para la temporada 2012-2013´.

»El atestado de la Guardia Civil constata que en el lugar se encuentra abundante pelo del animal y rastros de sangre, pero no al mismo que abandonó el lugar.

(...)

»La elaboración de los Planes Técnicos Anuales, conlleva, cada temporada, un exhaustivo control y seguimiento de los efectivos poblacionales y de sus aprovechamientos, al objeto de ajustar las existencias y exigencias biológicas de las especies cinegéticas a los principios y objetivos marcados en el Plan de Ordenación Cinegética de la Reserva de Caza. Y tras la evaluación cuantitativa de la composición y distribución de las diferentes especies de caza presentes en la Reserva, se determinan y planifican para la siguiente anualidad los calendarios y modalidades de caza, el número máximo de ejemplares que

se podrán cazar de forma ordinaria, las normas concretas y limitaciones especiales aplicables, la cuantificación de los cupos de caza, etc. En cumplimiento de lo anterior, referente a la especie que nos ocupa, fueron extraídos de la reserva mediante control poblacional los ejemplares considerados como excedentes en el Plan Técnico Anual correspondiente.

»En relación con lo anterior, cabe señalar que el nivel de gestión y control exigido normativamente a una Reserva Regional de Caza es superior al establecido para otros terrenos cinegéticos (Cotos de Caza), no obligados a revisar y planificar anualmente sus aprovechamientos con el detalle y rigor descrito.

»La Reserva Regional de Caza de rrrr, está señalizada de acuerdo con lo establecido en la Orden de 18 de junio de 1998, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se establecen normas para la señalización de los terrenos, a efectos cinegéticos”.

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia, no consta que durante el plazo concedido al efecto se hayan presentado alegaciones.

Quinto.- El 13 de abril se formula una propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación.

Sexto.- El 20 de abril de 2015 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente informa favorablemente la propuesta de resolución.

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.i),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 apartado tercero, 1.g) del Acuerdo de 6 de

marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo, por el que se determina la 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (27 de enero de 2014) hasta que se formula la propuesta de resolución (13 de abril de 2015). Estas circunstancias necesariamente han 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.

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 corresponde a la Dirección General de Medio Natural de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 15 del Decreto 12/2012, de 29 de marzo, por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La reclamación se ha formulado en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

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 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.- En cuanto al fondo del asunto, ha quedado probado que los daños reclamados se produjeron al colisionar el vehículo con un venado que irrumpió en la carretera cc633 y que el animal accedió a la calzada desde la Reserva Regional de Caza de rrrr, cuya titularidad cinegética corresponde a la Junta de

Castilla y León, conforme a lo establecido en los artículos 19.1.a) y 20.2 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

El ciervo tiene la consideración de especie cinegética de caza mayor, tal y como se deduce del anexo del Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, vigente en el momento de producción del siniestro. En el mismo sentido se pronuncia el actual artículo 13 del Decreto 32/2015, de 30 de abril, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre.

Además se considera pieza de caza, según el artículo 9.1 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, y las órdenes anuales de caza de la entonces Consejería de Medio Ambiente.

De acuerdo con el artículo 12.1 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, "La responsabilidad por los daños producidos por las piezas de caza en los terrenos cinegéticos, en los refugios de fauna y en las zonas de seguridad se determinará conforme a lo establecido en la legislación estatal que resulte de aplicación. La responsabilidad por los accidentes de tráfico provocados por las especies cinegéticas se determinará conforme a la normativa sobre tráfico y seguridad vial vigente".

Con arreglo a ello, la normativa de aplicación es la disposición adicional novena 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, que establece: "En accidentes de tráfico ocasionados por atropello de especies cinegéticas será responsable el conductor del vehículo cuando se le pueda imputar incumplimiento de las normas de circulación.

»Los daños personales y patrimoniales en estos siniestros, sólo serán exigibles a los titulares de aprovechamientos cinegéticos o, en su defecto, a los propietarios de los terrenos, cuando el accidente sea consecuencia directa de la acción de cazar o de una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado.

»También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produce el accidente como consecuencia de su responsabilidad en el estado de conservación de la misma y en su señalización”.

No consta en el informe del accidente elaborado por la Guardia Civil, ni se ha probado por la Administración Autonómica, que se haya producido infracción de las normas de circulación por parte del conductor.

Descartada la responsabilidad del conductor, es preciso analizar si existió acción de cazar o falta de diligencia en la conservación del terreno, al objeto de determinar si existe o no responsabilidad de la Administración de la Comunidad, conforme a la disposición adicional novena antes citada.

En cuanto a la conservación del terreno, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sala de lo Contencioso Administrativo de Valladolid) en su Sentencia 1.310/2009, de 22 de mayo de 2009, señaló lo siguiente (fundamento de derecho sexto):

“III) El tercer título de imputación también se proyecta sobre los titulares de aprovechamientos cinegéticos o, en su defecto, sobre los propietarios de terrenos, "cuando el accidente sea consecuencia [directa] (...) de una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado (...).

»Así pues, si partimos del principio de que la mera presencia de una especie cinegética en la carretera o camino público no implica sin más una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado, que sería tanto como identificar la diligencia exigible con la garantía absoluta de evitar en todo caso la irrupción en la carretera de piezas de caza procedentes de aquél -basta pensar en las aves-, lo que a su vez nos llevaría al régimen de responsabilidad objetiva que hemos descartado, cabe señalar:

»a) Que no cabe forzar una interpretación maximalista de la norma más allá de los límites lógicos y razonables, ni establecer pues de antemano una suerte de diligencia exorbitante, de contorno difuso o de imposible incumplimiento, en base a consideraciones meramente hipotéticas o teóricas acerca de lo que ha de entenderse como diligencia en la conservación del terreno acotado;

»b) Que ello no obstante, el cumplimiento de las obligaciones administrativas (vgr. señalización del coto) y del respectivo plan cinegético (vgr. cupo de capturas) no puede exonerar automáticamente de una posible falta de diligencia en la conservación del acotado;

»c) Que la diligencia en la conservación del acotado no se limita a las medidas que guarden relación con las especies cinegéticas incluidas en el aprovechamiento, ya sea principal o secundario, según el respectivo plan cinegético, como así lo entienden algunas Audiencias (por ejemplo, SAP de Madrid de 17 de febrero de 2009), sino que comprenden las relacionadas con todas aquellas especies cinegéticas respecto de las que el terreno en cuestión reúna las condiciones para la existencia de la especie con alguna permanencia en el mismo (SAP de Segovia de 26 de febrero de 2009), correspondiendo al titular del aprovechamiento la prueba relativa a la falta de presencia habitual en el lugar de jabalíes, por no ser este su hábitat natural, siendo su presencia insólita, fugaz y descontrolada (SAP Salamanca de 15 de julio de 2008). En este sentido no debemos olvidar que la declaración de Coto de Caza lleva inherente ex artículo 21.10 de la Ley Autonómica la reserva del derecho de caza de "todas las especies cinegéticas que existan en el coto", aunque para su aprovechamiento deban estar recogidas en el correspondiente plan cinegético;

»d) Que la inexistencia de cercado o vallado perimetral de los cotos en las zonas que afectan a la carretera no debe en todo caso asimilarse a dicha falta de conservación. Ya hemos señalado que tal actuación no viene obligada o impuesta, sino que es facultativa y sometida a autorización administrativa (...).

»e) Que, en definitiva, la falta de diligencia en la adopción de medidas tendentes a impedir, dificultar o disuadir la irrupción en la calzada de especies cinegéticas, ha de ponerse en relación con las circunstancias del caso concreto, señaladamente, con el nivel de proliferación de las especies, usos, costumbres y hábitat natural de las mismas, intensidad del trasiego de animales en libertad o frecuencia de accidentes por atropello en la zona afectada. Son estas circunstancias las que, en cada caso, deben determinar si son o no exigibles, y en qué intensidad, la adopción de medidas como el vallado, incluso parcial, que salven la movilidad de la fauna con pasos elevados o subterráneos; la limpieza, desbroce de vegetación y adecuación del terreno colindante con la vía pública en zonas de difícil visibilidad dirigidas a disuadir el

cruce o acercamiento de los animales al tiempo que faciliten al conductor poder percatarse con mayor antelación de su presencia en las márgenes viarias; elementos acústicos que emitan ultrasonidos para ahuyentar a los mamíferos, señales lumínicas o reflectantes (reflejan la luz de los vehículos hacia los lados de las carreteras para ahuyentar a los animales), `ojos de gato´ (dispositivos que captan energía durante el día y emiten parpadeos durante la noche), barreras de olor o repelentes olfativos (desprenden olores similares a los de los depredadores como el lobo), algunas de ellas de relativa eficacia ya que los animales pueden acabar acostumbrándose, de ahí que su aplicación (olfativos) esté preferentemente indicada para los períodos más críticos de migración o de celo; controles de especies cinegéticas para evitar su excesiva proliferación o multiplicidad desmedida como las ya dichas de aguardos y esperas nocturnas o batidas de control, también fuera del período hábil, así como, entre otras posibles medidas, autorizaciones excepcionales de caza en zonas de seguridad o sin que tengan efecto determinadas prohibiciones; y

»f) En estos casos, y en aplicación del principio de disponibilidad y facilidad probatoria, al actor le incumbe la carga de incorporar a los autos los datos relativos a la siniestralidad por esta causa (Destacamentos de Tráfico de la Guardia Civil) y los que sobre el coto y sus especies cinegéticas obren en los Servicios Territoriales Autonómicos de Medio Ambiente -el acceso a la información contenida en el Registro de Cotos de Caza de Castilla y León se regula conforme lo establecido en la legislación vigente ex artículo 16.4 del Decreto 83/1998, ostentando aquél un evidente interés legítimo-, así como la ausencia de medidas visibles o aparentes, correspondiendo a la parte demandada acreditar qué medidas ha adoptado, o intentado adoptar, así como la justificación de la elección por unas en defecto de otras de entre las posibles, y su razonabilidad y suficiencia al fin pretendido, no bastando con carácter general conductas meramente pasivas, economicistas, indiferentes, fatalistas, evasivas o de simple reproche hacia terceros”.

Por otra parte, de conformidad con el apartado 3 del artículo 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, en la redacción dada a dicho apartado por la disposición final octava de la Ley 19/2010, de 22 de diciembre, de Medidas Financieras y de creación del Ente público Agencia de Innovación y Financiación Empresarial de Castilla y León, “Se entiende, a los efectos de esta ley, que el titular cinegético o arrendatario en su caso, cumple los requisitos de debida diligencia en la conservación de los terrenos cinegéticos acotados cuando tenga aprobado

el correspondiente instrumento de planificación cinegética y su actividad cinegética se ajuste a lo establecido en éste.

»Reglamentariamente podrán establecerse otros requisitos de índole administrativa o de buenas prácticas cinegéticas”.

En aplicación de este precepto y a la vista del informe del Servicio de Caza y Pesca y de los datos obrantes en el expediente, puede considerarse que la Administración Autonómica ha cumplido con su obligación de conservación de la Reserva, de acuerdo con el citado artículo 12.3 de la Ley 4/1996, de 12 de julio. Del citado informe resulta que la Reserva Regional de Caza de rrrr cumple correctamente el Plan de Ordenación Cinegética de la Reserva.

Además del cumplimiento de los planes aprobados que resulta de este informe, debe considerarse que no figura en el expediente ningún dato sobre la proliferación de las especies, la intensidad del paso de animales en libertad por la calzada, la frecuencia de accidentes por atropellos en esa zona u otras circunstancias que justifiquen la necesidad de adoptar medidas especiales tendentes a impedir, dificultar o disuadir la irrupción en la calzada de especies cinegéticas.

La Administración afirma que ha actuado diligentemente en la conservación de la Reserva Regional de Caza, al aplicar correctamente las normas de protección y las prescripciones del plan cinegético aprobado. Y no está previsto ningún otro tipo de diligencia adicional en relación con la seguridad vial pues, como ha señalado de forma reiterada este Consejo Consultivo (a.e., Dictamen 922/2007, de 17 de octubre) y recoge la Sentencia de 22 de mayo de 2009 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, el vallado cinegético no es determinante en la correcta o incorrecta conservación del mismo, toda vez que el vallado sistemático de todos los terrenos cinegéticos provocaría una serie de consecuencias negativas sobre los propios terrenos cinegéticos.

En definitiva, no ha quedado acreditado que existiera falta de diligencia en la conservación del terreno cinegético por parte de la Administración de la Comunidad. Además, el reclamante, a quien incumbe la carga de la prueba, no ha aportado elemento de prueba que cuestione la anterior conclusión, sino que se ha limitado a exigir la responsabilidad de la Administración por los daños ocasionados y a insinuar el carácter objetivo de dicha responsabilidad.

En tal sentido, este Consejo Consultivo mantiene que la disposición adicional novena de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial introdujo un sistema de responsabilidad por culpa en los daños producidos en accidentes de circulación por atropello de especies cinegéticas.

Así lo considera también el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en la Sentencia de 22 de mayo de 2009, antes citada, cuando señala que, en materia de responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas, “no nos encontramos ante un sistema de responsabilidad objetiva (por la mera producción del daño causado por la sola presencia de una especie cinegética en la calzada), ni de responsabilidad cuasi-objetiva (salvo culpa exclusiva del conductor o fuerza mayor), ni siquiera objetiva atenuada (con presunción de culpa del titular del aprovechamiento cinegético, propietario del terreno, o titular de la vía pública), pues tanto la existencia del coto como la conducción de un vehículo de motor son susceptibles de generar una situación de riesgo, sino que nos encontramos ante un genuino sistema de responsabilidad por culpa que, de entrada, supone aceptar la posibilidad de que no haya declaración de responsabilidad por no acreditarse culpa o falta de diligencia de alguno de los potenciales intervinientes, y de admitir, por tanto, que existan daños personales y patrimoniales ocasionados en accidentes de tráfico por atropello de especies cinegéticas que no sean indemnizables por no ser exigibles a terceros, lo que en sede contencioso-administrativa se traduce en el deber jurídico de soportar el daño por parte del perjudicado”.

Por lo que se refiere a la acción de cazar como eventual elemento causante del accidente que motiva la reclamación, el Servicio de Caza y Pesca informa que en la fecha del accidente no existía en la Reserva Regional ninguna actividad cinegética, en ninguna de sus modalidades.

Puede considerarse por ello probado que el accidente no fue consecuencia directa de la acción de cazar.

Finalmente, no se ha planteado en ningún momento que el accidente hubiera podido ser consecuencia directa del mal estado de conservación de la carretera cc333 o de su incorrecta señalización.

En conclusión, la reclamación debe desestimarse.

III CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en representación de D. xxx, debido a los daños ocasionados en un accidente por la irrupción de un animal en la calzada.

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