



Sr. Estella Hoyos, Presidente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 1 de marzo de 2007, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. 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 5 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 D. xxxxx, representado por Dña. xxxxx, 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 5 de febrero de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 55/2007, 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. Madrid López.

Primero.- Con fecha 27 de enero de 2006, tiene entrada en el registro del Servicio Territorial de Medio Ambiente de xxxxx un escrito de reclamación por responsabilidad patrimonial presentado por Dña. xxxxx, en nombre y



representación de D. xxxxx, por el que se solicita una indemnización por los daños materiales ocasionados en su vehículo como consecuencia de la irrupción de un animal en la calzada por la que circulaba, señalando que el día 5 de octubre de 2005, a la altura del punto kilométrico 22 de la carretera xxxx, de la que es titular la Junta de Castilla y León, colisionó el vehículo xxxx, conducido por Dña. mmmmm, y propiedad de D. xxxxx, contra un jabalí.

Reclama una indemnización por los daños causados de 4.417,58 euros.

En la nota informativa, diligencias 700/5, del accidente de circulación elaborada por la agrupación de tráfico de la Guardia Civil, subsector de xxxxx, consta que "el turismo siniestrado, que circulaba sentido límite de provincia con xxxxx, atropelló a un animal salvaje –jabalí–, que al parecer irrumpió súbitamente en la calzada de forma súbita de derecha a izquierda, según el sentido de circulación seguido por el turismo implicado".

En el mismo escrito se detalla que ocurrió "sobre las 21:00 horas del día 5 de octubre de 2005, a la altura del p.k. 22,000 de la carretera xxxx (xxxxx – límite de provincia con xxxxx), término municipal de xxxxx (xxxxx), consistente en el atropello a un jabalí por parte del turismo marca xxx, modelo 420, matrícula xxxx".

Segundo.- Mediante escrito de fecha 18 de abril de 2006, notificado al interesado el 28 de abril, se acuerda el nombramiento de instructor del expediente.

Tercero.- El día 24 de mayo de 2006 se solicita un informe al Jefe de Sección de Vida Silvestre del Servicio Territorial de Medio Ambiente, relativo a la condición cinegética de los terrenos próximos al accidente, en concreto a la carretera xxxx, punto kilométrico 22,00.

En el informe solicitado se señala que "los terrenos ubicados a la altura del punto km 22,00 de la Carretera xxxx, pertenecientes al término municipal de xxxxx, se encuentran incluidos tanto en la margen derecha como izquierda, en el coto de caza xxxx (xxxxx), misma condición que tenían en la fecha del siniestro (5 de octubre de 2005)".



Cuarto.- Durante el trámite de audiencia concedido, el interesado presenta un nuevo escrito recalcando que la carretera donde se produce el siniestro es de titularidad de la Junta de Castilla y León.

Quinto.- En consideración de las nuevas precisiones realizadas en las alegaciones, se solicita un informe al Servicio Territorial de Fomento sobre la titularidad de la carretera, señalización y estado de conservación de la vía referida.

El día 13 de octubre de 2006 se recibe el informe solicitado, indicando que la carretera xxxx, a la altura del punto kilométrico que se cita, "se encuentra en adecuado estado de conservación, en todos los elementos funcionales de la misma, sobre los que actúa la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento. En el caso de la señalización tanto vertical como horizontal de la carretera, cabe indicar que la misma es acorde con los parámetros y disposiciones que al respecto estipulan la norma 8.1-IC "señalización vertical" y la norma 8.2-IC "marcas viales" de la Instrucción de carreteras".

Por otro lado, el jefe de Sección de Rehabilitación del Servicio Territorial de Fomento informa que "la carretera xxxx de xxxxx a límite de provincia de xxxxx por xxxxx, tiene una longitud de 25,445 kilómetros, encontrándose enclavada en la Red Regional Complementaria de Carreteras de la Comunidad, siendo organismo titular de la misma la Junta de Castilla y León (...)".

Sexto.- Con fecha 1 de diciembre de 2006, se formula la propuesta de resolución en el sentido de que procede inadmitir la reclamación presentada.

Séptimo.- El 20 de diciembre de 2006 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial 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 la parte interesada 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 formulada por Dña. xxxxx, en nombre y representación de D. xxxxx, por los daños materiales ocasionados en su vehículo como consecuencia de la irrupción de un animal en la calzada por la que circulaba.

La parte interesada 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.

6ª.- En cuanto al fondo del asunto, hay que poner de manifiesto, conforme viene siendo doctrina constante y reiterada del Consejo de Estado, que 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 1453/1993, de 3 de febrero de 1994; 1867/1994, de 3 de noviembre; 1360/1995, de 22 de junio; 1809/1995, de 27 de julio; 1869/1995, de 5 de octubre; 2672/1995, de 30 de noviembre; 2587/1996, de 18 de julio; 2907/1996, de 19 de septiembre; 3261/2000, de 26 de octubre; y 3123/2000, 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 1905 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 el artículo único, apartado veinte, de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a



motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, se introduce una nueva disposición adicional novena en el texto articulado de la Ley sobre tráfico, bajo la rúbrica "Responsabilidad en accidentes de tráfico por atropellos de especies cinegéticas", con arreglo a la cual:

"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".

Desde un punto de vista material el precepto dispone, en síntesis, que de los daños ocasionados en accidentes de tráfico provocados por el atropello de especies cinegéticas serán responsables hasta tres posibles sujetos: 1.º El conductor del vehículo, cuando el accidente sea consecuencia del incumplimiento de las normas de circulación; 2.º Los titulares de aprovechamientos cinegéticos o, en su defecto, los propietarios de los terrenos, cuando el accidente sea consecuencia de la acción de cazar o de una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado; y 3.º El titular de la vía pública en la que se produce el accidente, cuando éste sea consecuencia del estado de conservación de la vía o de su señalización.

Por ello, en primer lugar, habrá que valorar la relación de causalidad, comprobando 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, 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, dispone que “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”.

El Servicio Territorial de Fomento considera correcta la señalización y estado de conservación de la vía referida, indicando en su informe de 13 de octubre de 2006 que la carretera xxxx, a la altura del punto kilométrico que se cita, “se encuentra en adecuado estado de conservación, en todos los elementos funcionales de la misma, sobre los que actúa la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento. En el caso de la señalización tanto vertical como horizontal de la carretera, cabe indicar que la misma es acorde con los parámetros y disposiciones que al respecto estipulan la norma 8.1-IC `señalización vertical´ y la norma 8.2-IC `marcas viales´ de la Instrucción de carreteras”.

En segundo término, es preciso detallar la responsabilidad de los daños producidos por las piezas de caza. De acuerdo con el artículo 12.1.a) de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en la redacción vigente en el momento de producción de 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:

»a) En lo terrenos cinegéticos, a quien ostente la titularidad cinegética de dichos terrenos, independientemente de que las piezas de caza pertenezcan a una especie incluida o no en el correspondiente plan de aprovechamiento cinegético (...).



»A tales efectos, tendrá la consideración de Titular cinegético de las Zonas de Caza Controlada, la Junta o la sociedad de cazadores concesionaria, en su caso.

»b) 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”.

El artículo 18 del citado texto legal dispone que “el territorio de Castilla y León se clasificará, a los efectos de la caza, en terrenos cinegéticos y no cinegéticos”, teniendo la consideración de cinegéticos las reservas regionales de caza, los cotos de caza y las zonas de caza controlada, y de no cinegéticos los refugios de caza, las zonas de seguridad y los vedados.

En este caso está acreditado que los daños fueron producidos por la irrupción en la calzada de un jabalí, así como que la clasificación cinegética de los terrenos colindantes al punto kilométrico donde se produjo el accidente es la de un coto privado de caza, tal y como se desprende del informe realizado por el técnico de la Sección de Vida Silvestre, donde se ha corroborado que la titularidad cinegética de los terrenos colindantes con el punto kilométrico 22,00 de la carretera xxxx pertenecen al citado coto xxxx.

En atención a la normativa citada, este Consejo Consultivo considera que tales terrenos deben considerarse incluidos en el citado coto de caza, por lo que, puesto en relación con lo dispuesto en el citado artículo 12.1.a), la responsabilidad no le corresponde a la Junta de Castilla y León.

7ª.- En otro orden de asuntos, y en la esfera jurídico-procedimental, este Consejo Consultivo se viene pronunciando repetidamente con carácter muy restrictivo sobre la inadmisión de reclamaciones, una vez que se ha tramitado regular y completamente el procedimiento de responsabilidad patrimonial.

En el presente caso, se propone inadmitir la reclamación después de que se ha tramitado totalmente el procedimiento, justificándolo en la falta de legitimación pasiva de la Junta de Castilla y León, tal vez confundiendo el régimen de inadmisión previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa con el previsto en los procedimientos administrativos que tienen como base, entre otros, el principio *pro actione*.



Así, los preceptos reguladores de determinados procedimientos, tanto judiciales como administrativos, prevén un trámite de admisión que permite declarar *a limine* la inadmisibilidad de reclamaciones, recursos o pretensiones en las demandas que sean groseras o que adolezcan de defectos procedimentales insubsanables. Ahora bien, el principio antiformalista del procedimiento administrativo, tendente a afianzar la aplicación del principio *pro actione* de forma que siempre quede garantizada la viabilidad de la pretensión deducida, en orden a obtener una resolución que dé respuesta a todas las cuestiones planteadas, lleva a una aplicación muy taxativa de esta posibilidad, de modo que sólo es posible adoptarla en aquellos supuestos para los que aparezca expresamente prevista, y previo cumplimiento del procedimiento establecido al efecto.

Es doctrina del Consejo de Estado, por todos su Dictamen 4812/1998, de 17 de diciembre, que la distinción entre la inadmisión y la desestimación “tiene carácter procesal” y sólo cobra sentido en aquellos procedimientos que constan de dos fases: una, orientada a comprobar la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación, y otra, encaminada a resolver sobre el fondo. Por ello afirma el alto órgano consultivo que “dirigida una reclamación a la Administración en solicitud de indemnización por perjuicios derivados de una actuación administrativa, la comprobación de que no se ha presentado en tiempo hábil o de que no concurren las condiciones legales precisas para que el Estado indemnice no puede concretarse en una declaración administrativa de inadmisibilidad sino en un pronunciamiento desestimatorio”.

Continúa precisando el citado dictamen del Consejo de Estado que “en el ámbito de los procedimientos establecidos para resolver las reclamaciones de responsabilidad patrimonial, ni la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni el Reglamento dictado en su desarrollo para esta específica materia, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, prevén la existencia de un procedimiento estructurado en dos fases, una, orientada en su caso a comprobar la concurrencia de los requisitos formales de la reclamación, y otra, encaminada a resolver sobre el fondo”. No hay, pues, previsto un procedimiento articulado en una doble fase en la que sea admisible distinguir entre un enjuiciamiento previo y un enjuiciamiento de fondo, a concretarse, respectivamente, en una declaración de admisibilidad el primero y en una declaración estimatoria o desestimatoria, en el caso del segundo.



El Dictamen 325/2002, de 18 de abril, del Consejo de Estado, también establece una regla general –más restrictiva si cabe que la anterior–, al señalar que “resulta difícil decir que la petición es manifiestamente carente de fundamento, según la Ley exige para la inadmisión (artículo 89.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), ya que los perfiles de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas son no pocas veces discutibles”.

En todo caso, el principio *pro actione* nos lleva a la aplicación muy restrictiva, que preconiza este Consejo Consultivo, de tal posibilidad, que debe quedar ceñida a hipótesis de reclamaciones no ajustadas a los términos del artículo 6 del Reglamento, es decir, reclamaciones defectuosas en su planteamiento, que impidan la continuación del procedimiento de no ser debidamente subsanados los requisitos omitidos, aunque incluso en estos supuestos resulta procedimentalmente más correcto actuar conforme a lo dispuesto en el artículo 71.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, esto es, en su caso, tener por desistido de su petición al reclamante.

Este Consejo Consultivo viene reiterando que lo correcto es la desestimación y no la inadmisión de la pretensión indemnizatoria, más todavía cuando, habiéndose tramitado todo el procedimiento, no está prevista expresamente esta forma de terminación para supuestos como el actual, en el que la pretensión indemnizatoria aparece indisolublemente unida al debate jurídico sobre el cuidado diligente del estado de una carretera o al discutido origen de una pieza de caza.

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



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada a instancia de D. xxxxx, representado por Dña. xxxxx, 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.