



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Rey Martínez, Consejero

Sr. Velasco Rodríguez, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Píriz Urueña, Secretario
en funciones

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 24 de julio de 2014, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada ante el Ayuntamiento de xxxx1 a instancia de D. xxxx, representado 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 4 de julio de 2014 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. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por la irrupción de unos animales en la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 7 de julio de 2014, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 325/2014, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal y como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por 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. Velasco Rodríguez.

Primero.- El 5 de marzo de 2014 D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el



Ayuntamiento de xxxx1, debido a los daños sufridos en un accidente de motocicleta acaecido el 7 de septiembre de 2013, en el punto kilométrico 192,300 de la carretera cc1, al irrumpir en la calzada dos perros sin dueño conocido.

Acompaña a su escrito copia parcial de las diligencias seguidas ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 6 de xxxx1 –que incluyen el informe de alta hospitalaria y el atestado de la Policía Local-, un informe pericial y cuatro fotografías.

A requerimiento de la Administración presenta un poder acreditativo de la representación.

Solicita una indemnización de 5.122,25 euros.

Segundo.- El 24 de abril de 2014 se admite a trámite la reclamación y se nombra instructora del procedimiento.

Tercero.- El 24 de abril el Jefe de la Sección de Vías y Obras informa que el tramo de la cc1 donde se encuentra el punto kilométrico 192,300 “se encuentra incluido dentro de las cesiones efectuadas por el Ministerio de Fomento a favor del Ayuntamiento de xxxx1 y, por tanto, dentro del catálogo de las carreteras de titularidad municipal”.

Cuarto.- El 23 de mayo la aseguradora de la Administración informa que no existe responsabilidad patrimonial por “los daños que se produzcan por la acción dolosa de terceros, en este caso por el abandono del animal.”

Quinto.- Consta en el expediente una copia de la Ordenanza Municipal reguladora de tenencia y protección de los animales domésticos y de compañía de xxxx1

Sexto.- Concluida la instrucción del expediente se concede trámite de audiencia a la parte interesada. No consta la presentación de alegaciones.

Séptimo.- El 26 de junio de 2014 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada.



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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 2.e), del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo Consultivo de Castilla y León, 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.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local, o a la Junta de Gobierno Local en el caso de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde del Ayuntamiento a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la citada 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 se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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

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

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

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

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

e) Ausencia de fuerza mayor.

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

5ª- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación formulada contra el Ayuntamiento de xxxx1 por D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por la irrupción de unos



perros, sin dueño conocido ni chip identificador, en la carretera por la que éste último circulaba.

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 Administración por los daños sufridos.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la parte 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.

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, 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, establece 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".

Asimismo, conforme viene siendo doctrina constante y reiterada del Consejo de Estado, la presencia incontrolada de animales en la calzada de las carreteras constituye un factor ajeno a las exigencias de seguridad viarias, y no puede reputarse como una anomalía en la prestación del servicio público, sino



como un supuesto que enerva la relación de causalidad exigible para generar la responsabilidad patrimonial de la Administración, ya que su acceso a la carretera puede resultar inevitable, atendiendo a las diferentes formas en que pueden acceder a la calzada (Dictámenes 1.453/1993, de 3 de febrero de 1994; 1.867/1994, de 3 de noviembre; 1.360/1995, de 22 de junio; 1.809/1995, de 27 de julio; 1.869/1995, de 5 de octubre; 2.672/1995, de 30 de noviembre; 2.587/1996, de 18 de julio; 2.907/1996, de 19 de septiembre; 3.261/2000, de 26 de octubre; y 3.123/2000, de 23 de noviembre, entre otros).

Cuando los perjudicados por accidentes acaecidos con motivo de la irrupción de animales en la carretera deducen pretensiones de resarcimiento frente a la Administración titular de la vía pública 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 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 poseedora de los animales eventualmente causantes de los daños.

En efecto, conforme previene el artículo 1.905 del Código Civil, "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".

En el asunto examinado no ha resultado identificada la titularidad de los perros; tampoco ha quedado acreditado que la carretera donde se produjo el accidente no se encontrara en perfectas condiciones, pues de lo contrario podría existir responsabilidad por parte de la Administración titular de la vía por incumplimiento de sus obligaciones legales de mantenerlas en perfecto estado.



Asimismo, en el presente caso, al ser un perro el animal causante del accidente, ha de tenerse en cuenta la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, cuyo artículo 18 establece que "será competencia de los Ayuntamientos, o en su caso de las Diputaciones, la recogida de los animales abandonados (...)".

La Ley anteriormente citada encuentra su desarrollo en el Reglamento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, aprobado por el Decreto 134/1999, de 24 de junio, cuyo artículo 32 dispone:

"1. Corresponde a los Ayuntamientos o, en su caso, a las Diputaciones, la recogida y mantenimiento de animales abandonados hasta que sean recuperados cedidos o sacrificados.

»2. De no disponer de personal e instalaciones adecuados podrá concertarse la realización de servicio de recogida con Asociaciones de Protección y Defensa de los Animales o, previo informe de la entidad local afectada, con entidades autorizadas para tal fin por la Consejería de Agricultura y Ganadería".

Por su parte, el artículo 3.3, refiriéndose a la Ley autonómica 5/1997, de Protección de Animales de Compañía, establece que "las competencias atribuidas por Ley a la Administración Local, serán ejercidas por los Ayuntamientos y subsidiariamente por las Diputaciones Provinciales".

De todo lo hasta aquí expuesto se aprecia un reparto de competencias entre Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos en cuanto a la prestación del servicio de recogida de animales.

Del mismo modo, la Ley 7/1985, de 2 de abril, atribuye en el artículo 36.1.b) a las Diputaciones Provinciales competencias de cooperación y asistencia a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.

Según se deduce de la normativa expuesta, tal y como ya ha manifestado este Consejo Consultivo en sus Dictámenes 670/2004, de 28 de octubre y 707/2009, de 30 de julio (entre otros), son los Ayuntamientos quienes, en primer lugar, tienen atribuida la competencia para ofrecer el servicio de



recogida de animales abandonados; y sólo cuando tal servicio no pueda ser llevado a cabo por los municipios, serán las Diputaciones quienes de forma subsidiaria posibiliten el desarrollo de la función, bien colaborando con los Ayuntamientos a quienes facilitarán los medios necesarios para que puedan prestar el servicio, bien prestándolo la propia Diputación.

6ª.- El hecho de que la responsabilidad patrimonial de la Administración sea objetiva y la aplicación de forma indiscriminada de los principios en los que se sustenta, tiene sus evidentes riesgos, dado que no puede concebirse a la Administración como una aseguradora universal de cualquier evento dañoso.

Sabido es que la responsabilidad patrimonial de la Administración no sólo se proyecta sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos éstos en la acepción más amplia posible, sino que la Administración también responde de los efectos dañosos de su funcionamiento normal. De ahí que se deba conocer los límites del servicio público y, por ello, que se apele a los llamados "estándares de servicio" o patrones de calidad media. En estos estándares influyen muchos factores -dado que los medios materiales y económicos de la Administración no son ilimitados-, como pueden ser la conciencia administrativa del principio de eficacia (artículo 103 de la Constitución); la concepción y el nivel de exigencia de los ciudadanos sobre hasta dónde ha de llegar el servicio público; la intervención creciente de la Administración en todos los órdenes de la vida y, bajo el prisma del riesgo social, la potencialidad objetivamente dañosa de muchos de sus actos. Estos estándares pueden estar formalizados o no, recogidos en un precepto legal o no, formando parte o no de las cláusulas de los contratos usuario-concesionario o usuario-Administración para la utilización de los servicios públicos.

Por ello, por el hecho de la existencia de un mero peligro en abstracto, el Ayuntamiento no puede ser obligado a detraer sus limitados recursos para prevenir de forma total y absoluta estos riesgos; al contrario, debe enfrentarse a una inseguridad real o peligro concreto, para aumentar el nivel de exigencia del servicio público y adecuarla a los "estándares de servicio".

Es cometido del Ayuntamiento la vigilancia de los animales abandonados para que no deambulen, en este caso, por las carreteras, manteniéndolas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad. A pesar de esto, la naturaleza indicada del



factor causante del accidente y la posibilidad de que se hubiera producido el riesgo poco antes de ocurrir aquél, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento o cumplimiento defectuoso de la misma, por no haber recogido unos perros que en un momento determinado pueden aparecer de forma tan repentina como impensable, a riesgo, como venimos señalando, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que se puedan manifestar durante el funcionamiento normal del servicio público viario.

Ha de resaltarse que en ningún momento se hace constar que, en los días previos u horas inmediatamente anteriores al accidente, se hubiera denunciado por algún usuario la existencia de animales abandonados, ni que se hubiera detectado por los servicios de vigilancia de la zona, lo que hace suponer que la aparición es coetánea al accidente que ha motivado la reclamación.

En este sentido, cabe citar la Sentencia de la Audiencia Nacional de 28 de junio de 2002, que declara la ausencia de responsabilidad de la Administración, al no existir omisión de la diligencia debida en el cumplimiento del deber impuesto por el artículo 57.1 del texto articulado de la citada Ley de Tráfico; concretamente en su fundamento de derecho cuarto establece:

“En consecuencia, no cabe afirmar la responsabilidad patrimonial de la Administración por el daño sufrido por el actor, al no haber quedado acreditado que el evento lesivo se produjera como consecuencia de la omisión de la diligencia debida en el cumplimiento del deber impuesto por el artículo 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, que recoge explícita e implícitamente el principio de que el titular de la vía mantenga, en todo caso, expedita la calzada, como elemental medida de seguridad para la circulación, dado que en este caso, la existencia del animal canino en la calzada se manifiesta como una situación inevitable, teniendo en cuenta la proximidad del acceso procedente de Puente de San Miguel o de Alguera de Rocín, que hace extremadamente difícil controlar la entrada de animales en la autopista y retirarlos inmediatamente. No consta, por otra parte, que el animal hubiera estado deambulando por la calzada durante un periodo de tiempo tal que hubiera permitido la retirada del mismo por parte de los encargados de la conservación de la vía”.



En consecuencia, en el supuesto objeto de dictamen no cabe apreciar el nexo causal necesario entre los daños ocasionados y el funcionamiento del servicio público, requisito imprescindible para estar en presencia del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, procediendo, por ello, dictar resolución desestimatoria.

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 nombre y representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por la irrupción de unos animales en la calzada.

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