



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 10 de marzo de 2004, ha examinado el *expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxxxx xxxxxx xxxxxxxx*, 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 16 de febrero de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial por la reclamación presentada a instancia de D. xxxxxx xxxxxx xxxxxx por los daños materiales ocasionados en su vehículo, como consecuencia del accidente de tráfico producido por la irrupción de un perro sin identificar en la carretera x-xxx por la que circulaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de febrero de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 101/2004, 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. Fernández Costales.



Primero.- Con fecha 28 de agosto de 2002 tuvo entrada, en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León de xxxxxxxx, la solicitud de indemnización de D. xxxxxx xxxxxxx xxxxxx por los daños materiales ocasionados en el vehículo de su propiedad, matrícula xxxx xxx, como consecuencia del accidente de tráfico producido por la irrupción de un perro sin identificar en la carretera x-xxx por la que circulaba.

Afirma que el accidente de circulación tuvo lugar sobre las 22,45 horas del día 10 de agosto de 2002, cuando "circulando por la Autovía x-xxx, xxxxxx-xxxxxx (xxxxxx) en dirección xxxxx, haciéndolo a velocidad acorde a la circulación, instante en que a la altura del Km. xx, apareció un perro en la calzada razón por la que intenté esquivarlo, no pudiendo eludir colisionar contra el mismo, causándome daños de consideración en el referido vehículo de mi propiedad concretamente en la parte delantera izquierda".

Acompaña a su escrito una fotocopia del atestado levantado por la Guardia Civil y de la factura de los trabajos de reparación del automóvil (trabajos que ascienden a 2.026,59 euros).

En las diligencias llevadas a cabo por la Guardia Civil se hace un breve relato de los hechos, estableciéndose que "circulaba sentido xxxxx cuando apareció un perro en la calzada. Cambió de carril para esquivarlo pero el perro se le fue encima". En el apartado correspondiente a "causa a juicio de la fuerza actuante", figura "irrupción en la vía (de) animal doméstico, sin poder ser identificado propietario, siendo atropellado por el conductor del turismo arriba reseñado".

Segundo.- El 28 de febrero de 2003 se procede a dictar la comunicación del inicio del expediente, el nombramiento de la instructora y la apertura del período de prueba.

Previamente, el 26 de ese mismo mes y año, la persona posteriormente nombrada instructora solicita un informe al Subsector de Tráfico de la Guardia Civil de xxxxxxxx sobre los siguientes extremos:

- Si tiene conocimiento del presunto siniestro.



- En caso afirmativo, qué participación ha tenido la Policía Local y cuáles han sido las actuaciones practicadas.

- Informe sobre las circunstancias del accidente y la señalización de la vía.

Asimismo, se solicita la remisión de la copia cotejada del atestado o de cualquier otra diligencia practicada, y la inclusión en el informe de diligencia de apreciación.

El acuerdo de apertura del período probatorio de 28 de febrero de 2003 incluye la práctica de las siguientes actuaciones:

- Solicitar a la Sección de Conservación y Explotación y/o de la Sección de Proyectos y Obras del Servicio Territorial de Fomento de xxxxxx, la emisión del informe sobre el siniestro presuntamente producido (estado de la vía, circunstancias del accidente, conocimiento del mismo por parte del Servicio, así como medidas adoptadas en caso afirmativo).

- Solicitar la emisión del informe por parte del Técnico adscrito al Servicio Territorial sobre la adecuación de los daños cuya indemnización se solicita al siniestro presuntamente producido, así como sobre la factura aportada.

Por último, se requiere el 28 de febrero de 2003 al interesado para que aporte una copia compulsada de la documentación del vehículo accidentado, el original o una copia compulsada del certificado del seguro del mismo, así como una declaración de no haber recibido indemnización alguna en relación con el siniestro objeto de la reclamación, y, en caso contrario, la cuantía de la indemnización recibida.

Tercero.- El 13 de marzo de 2003 D. yyyyyyy yyyyy yyyyyy, en nombre y representación de D. xxxxxx xxxxxxxx xxxxxxxxxx, presenta la documentación requerida a éste, que se incorpora al expediente.

Cuarto.- El 14 de marzo de 2003 tiene entrada el informe remitido por la Dirección General de la Guardia Civil, Subdirección General de Tráfico, Sector de xxxxxx, Destacamento de xxxxxx, en el que se señala que “en esta Unidad



se tuvo conocimiento de accidente de circulación ocurrido el día 10 de agosto del 2002, sobre las 22,45 h. En la carretera x-xxxx, KILÓMETRO xx, en el cual se encontraba implicado el vehículo turismo Volkswagen xxxxx, con matrícula xxxx xxxx, el cual al circular sentido xxxxxxx, apareció un perro en la calzada, realizando el conductor un cambio de carril para esquivarlo, pero no pudo evitar el atropello del animal, resultando el vehículo con daños”.

Quinto.- El 12 de mayo de 2003 se emite el informe sobre la adecuación de los daños cuya indemnización se reclama al siniestro presuntamente producido, en relación con el expediente de referencia, proponiendo estimar la solicitud.

Sexto.- El 14 de mayo de 2003 tiene salida el escrito en el que se le da trámite de audiencia al interesado. El 21 del mismo mes y año tiene entrada el escrito presentado por D. yyyyy yyyyyy yyyyyy, en nombre y representación de D. xxxxxx xxxxxx xxxxxx, en el que reitera la reclamación de éste.

Séptimo.- Con fecha 27 de junio de 2003, el servicio instructor formula una propuesta de resolución estimatoria sobre la reclamación formulada.

Octavo.- El 19 de enero de 2004 la Asesoría Jurídica 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 los artículos 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 de acuerdo con lo establecido en el punto 4º, regla B) apartado g) 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, sin perjuicio de los defectos que luego se advertirán, 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 Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Ante todo, procede señalar que concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y que la competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León de xxxxxxx, en virtud de lo dispuesto en los artículos 142.2 de la mencionada Ley 30/1992, y 82 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de Castilla y León; así como en los Decretos 74/2003, de 17 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, y 93/1998, de 14 de mayo, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Fomento en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León, al ser inferior la cuantía reclamada a 3.005,60 euros.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la Ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de



1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (dictámenes de 27 de marzo 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 daños y perjuicios formulada por D. xxxxxx xxxxxx xxxxx por los daños materiales ocasionados en el vehículo de su propiedad, como consecuencia del accidente de tráfico producido por la irrupción de un perro sin identificar en la calzada xxx por la que circulaba.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. En efecto, consta que lo hizo con fecha 28 de agosto de



2002, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el día 10 del mismo mes y año.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al contrario que el Servicio Instructor del presente procedimiento, que no existe responsabilidad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por los daños causados.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por el reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.

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, habrá que tener en consideración las normas establecidas en el artículo 57 de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, aprobada por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, según el cual “corresponde al titular de la vía la responsabilidad del mantenimiento de la misma en las mejores condiciones posibles de seguridad para la circulación y la instalación y conservación en ella de las adecuadas señales y marcas viales. También corresponde al titular de la vía la autorización previa para la instalación en ella de otras señales de circulación. En caso de emergencia, los Agentes de la autoridad podrán instalar señales circunstanciales sin autorización previa”.

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 nº 1.453/93, de 3 de febrero de 1994; 1.867/94, de 3 de noviembre de 1994; 1.360/95, de 22 de junio de 1995; 1.809/95, de 27 de julio de 1995; 1.869/95, de 5 de octubre de 1995; 2.672/95, de 30 de noviembre de 1995; 2.587/96, de 18 de julio de 1996; 2.907/96, de 19 de septiembre de 1996; 3261/2000, de 26 de octubre de 2000; 3123/2000, de 23 de noviembre de 2000, entre otros).

Cuando los perjudicados por accidentes acaecidos con motivo de la irrupción de animales en la carretera, deducen pretensiones de resarcimiento frente a la Administración titular de la vía pública en que acontece el accidente, este Consejo -conforme a los razonamientos que anteceden- no aprecia la indispensable relación de causalidad para generar la responsabilidad administrativa. Sin embargo, en tales casos, el propio Consejo de Estado entiende que ello no obsta para que aquéllos puedan promover, conforme previene el artículo 1.905 del Código Civil, las acciones de resarcimiento a que 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, el artículo 1.905 del Código Civil señala que "el poseedor de un animal, o el que se sirve de él, es responsable de los perjuicios que causare, aunque se le escape o extravíe".

En el asunto examinado no ha resultado identificada la titularidad del perro; asimismo, tampoco ha quedado acreditado que la autovía donde se produjo el accidente no se encontrara en perfectas condiciones, pues de lo contrario podría existir alguna responsabilidad por parte de la Administración titular de la vía por incumplimiento de sus obligaciones legales de mantenerlas en perfecto estado. Esta falta de prueba es achacable a la ausencia en el expediente de un informe técnico sobre el estado de la vía.



Así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en sentencia de fecha de 22 de octubre de 2002, condenó a la Administración Pública en un supuesto de accidente de circulación como consecuencia de la irrupción de unas ovejas en la autovía al considerar que existía nexo causal entre el acto dañoso y la Administración por la falta de alambrada de seguridad. Concretamente en su fundamento de derecho cuarto señala que “el lugar donde se produjo el accidente era considerado una autovía, siendo así que estas vías están definidas por el artículo 2.4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras como “... las carreteras que, no reuniendo los requisitos de las autopistas, tienen calzadas separadas para cada sentido y limitación de accesos a las propiedades colindantes”, siendo así que en el mismo no existía alambrada de seguridad, según se pone de manifiesto en el atestado. Por otro lado, el artículo 57.1 del Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, recoge explícitamente el principio de que el titular mantenga, en todo caso expedita la calzada, como elemental medida de seguridad para la circulación, y obliga, por tanto, a la Administración a adoptar las medidas necesarias para garantizar dicha seguridad. La omisión de dicho deber permite apreciar la existencia de nexo causal entre dicha actividad administrativa y los daños causados por existencia de obstáculos que impiden la circulación. Ello implica el derecho del interesado a recibir la correspondiente indemnización por responsabilidad patrimonial, al ser ésta una responsabilidad objetiva o por el resultado en la cual es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado. Por otra parte, no consta, ni ha sido alegado, que el accidente tuviera lugar como consecuencia de la excesiva velocidad del vehículo, imprudencia del conductor, estado físico del mismo u otras circunstancias aptas para interrumpir el nexo causal”.

En este mismo sentido, cabe citar la sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 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 Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; concretamente en su fundamento de derecho cuarto establece que “la prueba obrante en autos no permite declarar probada la existencia del nexo causal entre el resultado dañoso y el funcionamiento de los servicios públicos, dado que, no obstante la



existencia de un perro en la autovía, ha resultado acreditado que la valla de protección de la misma se encontraba en perfectas condiciones de conservación y la proximidad de un acceso al lugar del accidente, por el cual pudo haber entrado el animal. Dicho acceso, como es evidente, no puede encontrarse vallado, pues la limitación de accesos a la autovía no pueda ser tal que impida totalmente la existencia enlaces con carreteras convencionales que conectan con núcleos de población cercanos a las mismas.

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 Helguera de Reocín, 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”.

Por tanto, dado que con los datos y pruebas que figuran en el expediente no ha quedado acreditada la falta de diligencia por parte de la Administración en el cumplimiento del deber de mantener la calzada en estado óptimo para su circulación en los términos establecidos legalmente; así como que el animal causante del accidente no era de la titularidad de ésta, no cabe estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta.

7ª.- Por otra parte, debe recordarse que de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Ley de las Cortes de Castilla León 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía, es competencia de los Ayuntamientos, y en su caso de las Diputaciones Provinciales, la recogida de los animales abandonados (en el mismo sentido se pronuncia el artículo 32 del Decreto 134/1999, de 24 de junio, de desarrollo de la anterior).



Por ello, y tal como ya señalaba este Consejo en su dictamen 49/2003, para el supuesto de que se confirmase la circunstancia de ser el causante del accidente un animal efectivamente "abandonado", en los términos previstos en la referida ley de protección de animales de compañía, la eventual responsabilidad, una vez descartada la de la Administración titular de la carretera, correspondería, en su caso, bien a la Corporación en cuyo término municipal se produjo el accidente, bien, subsidiariamente y en los términos previstos en la referida ley, a la respectiva Diputación Provincial.

8ª.- Sin perjuicio de lo expuesto, se aprecian a lo largo del procedimiento las siguientes irregularidades:

- El nombramiento de la persona instructora (28 de febrero de 2003) se produce con posterioridad a la fecha de inicio por parte de ésta de las primeras actuaciones del período probatorio (26 de febrero de 2003).

- Como parte de estas actuaciones probatorias, se solicita a la Sección de Conservación y Explotación y/o de la Sección de Proyectos y Obras del Servicio Territorial de Fomento de xxxxxx, la emisión del informe sobre el siniestro presuntamente producido (estado de la vía, circunstancias del accidente, conocimiento del mismo por parte del Servicio, así como medidas adoptadas en caso afirmativo). Este informe, sin embargo, no aparece en el expediente. A pesar de que el propio atestado de la Guardia Civil señala que no hay daño en calzada, sin embargo podría ser esencial para determinar el fondo del asunto saber en qué estado se encontraba la autovía, dada la obligación que la Administración tiene de conservación en buen estado de la misma. Por otra parte, si se considerara innecesario este informe para resolver la reclamación, no se entiende muy bien por qué se pide, teniendo en cuenta que el tiempo transcurrido hasta la recepción del mismo (si es que ésta se ha producido) origina un retraso en la emisión de la correspondiente resolución definitiva de la reclamación, con el perjuicio que ello ocasiona al interesado.

- En general, se observa que ha transcurrido bastante tiempo en la tramitación del procedimiento. En concreto, desde que se formula la reclamación (28 de agosto de 2002) hasta que se dicta el acuerdo de iniciación (28 de febrero de 2003); y desde que se formula la propuesta de resolución (27 de junio de 2003) hasta que la Asesoría Jurídica informa sobre ésta (19 de enero de 2004).



- Por último, es necesario poner de manifiesto la extraordinaria parquedad de la propuesta de resolución de 27 de junio de 2003, en la que se cita imprecisamente jurisprudencia, sin señalar el órgano jurisdiccional de la que procede, y que, aparentemente, puesto que no se hace traslación de ninguno de sus fundamentos de derecho, hace referencia a la carga de la prueba en este tipo de procedimientos.

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 por reclamación presentada a instancia de D. xxxxx xxxxxxx xxxxx por los daños materiales ocasionados en su vehículo, como consecuencia del accidente de tráfico producido por la irrupción de un perro sin identificar en la carretera x-xxx por la que circulaba.

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