



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 15 de abril de 2004, ha examinado el *expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxxx xxxxx xxxxxx*, 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 17 de marzo 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. xxxxx xxxxx xxxxx, por los daños ocasionados en su vehículo como consecuencia del accidente producido por la irrupción de un perro sin identificar, en la autovía xxxxx-xxxxx (x-xxx), por la que circulaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 18 de marzo de 2004, se procedió a darle entrada en el Registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 169/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- Con fecha 27 de diciembre de 2002, tuvo entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxxx, una solicitud de indemnización de D. xxxxx xxxxx xxxxx por los daños ocasionados en el vehículo de su propiedad, matrícula x-xxxx-x, como



consecuencia del accidente producido por la irrupción de un perro sin identificar en la autovía xxxxx-xxxxxxx (x-xxx) por la que circulaba.

Afirmaba que el accidente de circulación tuvo lugar sobre las 20,15 horas del día 24 de noviembre de 2002, cuando "circulando por la Autovía xxxx, (xxxxxx-xxxxxx) sentido xxxxx, al llegar al km. x,5 a las 20:15 horas, atropellé a un perro que irrumpió de forma súbita en la calzada, de lo cual adjunto atestado nº xxxx/02 de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, Destacamento de xxxxxx.

»Como consecuencia de dicho atropello se produjeron importantes daños materiales en el vehículo xxxxxxxx matrícula x-xxxx-x, cuyo arreglo ascendió al importe de 2.997,14 euros (adjunto fotocopia del presupuesto y facturas)".

Acompañaba a su escrito copias compulsadas del atestado levantado por la Guardia Civil y de la factura de los trabajos de reparación del automóvil (que ascienden a 2.997,14 euros).

En las diligencias llevadas a cabo por la Guardia Civil se hizo un breve relato de los hechos, estableciéndose que "circulaba xxxxx xxxxx xxxxx conduciendo el turismo xxxxxxxx, matrícula x-xxxx-x, por la autovía x-xxx con dirección a xxxxx. Al llegar al km. x,500 atropelló animal canino que irrumpe en calzada de izquierda a derecha según su sentido de marcha". En el apartado correspondiente a "causa a juicio de la fuerza actuante" figura "irrumper en la calzada de forma súbita el animal PERRO".

En el apartado de "observaciones" se consigna que "a la llegada de la Fuerza actuante se encontraba el conductor y el vehículo en su posición inicial y el animal canino muerto en la línea longitudinal continua que delimita arcén y calzada sentido xxxxxx. Hasta el momento se ignora la identidad de su dueño, si bien continúan gestiones para su localización; en el momento del atropello carece de identificación".

Segundo.- El 26 de mayo de 2003 se realizaron las siguientes actuaciones:

a) Nombramiento del Instructor en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado y apertura del periodo de prueba, acordándose la práctica de las siguientes actuaciones:



"1º.- Solicitar de la Sección de Conservación y Explotación y/o de la Sección de Proyectos y Obras del Servicio Territorial de Fomento de xxxxxx, emisión del informe sobre el siniestro presuntamente producido, en cuanto al estado de la vía y las circunstancias en que aquél se produjo, indicando si el Servicio conoció su existencia y las medidas que pudieran haberse adoptado.

»2º.- Solicitar la emisión del informe por el Técnico adscrito al Servicio Territorial sobre la adecuación de los daños cuya indemnización se reclama al siniestro presuntamente producido, así como sobre la factura aportada por el interesado al efecto de comprobar la corrección de operaciones y precios".

Tales extremos se notificaron al interesado el 5 de junio de 2003.

b) Solicitud del informe al Subsector de Tráfico de la Guardia Civil de xxxxxx sobre los siguientes extremos:

"1º.- Si en ese Destacamento de la Guardia Civil se tiene conocimiento sobre el presunto siniestro precitado.

»2º.- En caso afirmativo, participación de efectivos de la Guardia Civil y determinación de las actuaciones practicadas.

»3º.- Información sobre las circunstancias en que se produjo el mismo y, expresamente, señalización existente en la vía.

»Al tiempo, se solicita la remisión de una copia cotejada del atestado, caso de haber sido levantado, o de cualquier otra actuación practicada, e inclusión en el informe de la diligencia de apreciación".

c) Solicitud instando al interesado la presentación de los siguientes documentos:

1º.- Copias compulsadas de la documentación del vehículo accidentado y del certificado del seguro del mismo.

2º.- Declaración de no haber recibido indemnización alguna en relación con el siniestro objeto de la reclamación, o, en su caso, cuantía de la recibida.



Tercero.- El 10 de junio de 2003 D. xxxxx xxxxx xxxxx presentó la documentación requerida, la cual es incorporada al expediente.

Cuarto.- El 9 de junio de 2003 tuvo entrada el informe remitido por la Dirección General de la Guardia Civil, Subdirección General de Tráfico, Sector de xxxxxx, Destacamento de xxxxx, señalando: "en esta Unidad se tuvo conocimiento de accidente de circulación ocurrido el día 24 de noviembre del 2002, sobre las 20,15 h. en la carretera x-xxxx, kilómetro x,500, en el cual se encontraba implicado el vehículo turismo xxxxxxxxx, con matrícula x-xxxx-x, el cual al circular sentido xxxxx, atropella a un perro que irrumpe en la calzada".

Quinto.- El 28 de julio de 2003 la Técnico adscrita al Servicio Territorial de Fomento de xxxxx (la misma persona que instruye el expediente) emitió un informe sobre la adecuación de los daños (cuya indemnización se reclama) al siniestro presuntamente producido, en relación con el expediente de referencia, proponiéndose estimar la solicitud de indemnización del particular afectado.

Sexto.- El Jefe de la Sección de Conservación y Explotación, afecto al Servicio Territorial de Fomento de la Junta de Castilla y León en xxxxx, emitió un informe con fecha 23 de mayo de 2003 (con anterioridad al momento en que le fue solicitado) en el que ponía de manifiesto:

"A pesar de ser una autovía, no implica el que tenga que ser una construcción hermética. La irrupción fortuita de un animal en la calzada puede producirse por numerosas causas (abandono en el interior de la misma, acceso del animal por los ramales de enlace a través de los cuales acceden los vehículos, etc.) muchas de ellas independientes de la existencia de valla protectora.

»La valla protectora es comprobada frecuentemente por los equipos de conservación de la autovía, reparándose de inmediato en cuanto se detectan desperfectos.

»El servicio de vigilancia de carreteras no puede exceder de lo razonablemente exigible, no existe una vigilancia tan intensa y puntual que pueda detectar a tiempo y dar el correspondiente aviso, en un caso tan imprevisible como la irrupción de un perro en la calzada de la autovía, a la cual puede haber accedido por motivos que escapan a nuestro control".



Séptimo.- El 31 de julio de 2003, concluida la instrucción del expediente, tuvo salida el escrito en el que se le concede el trámite de audiencia al interesado (recibiendo éste la notificación el 16 de agosto), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formulara las alegaciones y presentara los documentos y justificaciones que estimara oportunos. El interesado, concluido el plazo concedido al efecto, no presentó alegaciones ni documentación alguna.

Octavo.- Con fecha 22 de enero de 2004, la Instructora del expediente formuló propuesta de resolución estimando la reclamación formulada.

Noveno.- El 12 de febrero 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 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 de acuerdo con lo establecido en el punto 4º, regla A), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno, 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.



No obstante, es necesario poner de manifiesto la extraordinaria parquedad de la propuesta de resolución de 22 de enero 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.

3ª.- Concurren en el interesado 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 xxxxxx, en virtud de lo dispuesto en el artículo 4.12 del Decreto 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.

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 Autónoma 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 a instancia de D. xxxxx xxxxx 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 autovía xxxxxx-xxxxx (x-xxxx) 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 27 de diciembre de 2002, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el 24 de noviembre de 2002.

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 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, 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 el daño producido.

En concreto, las normas establecidas por 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, 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".

Conforme viene siendo doctrina constante y reiterada del Consejo de Estado (sirvan de ejemplo los Dictámenes nº 1453/93, de 3 de febrero de 1994; 1867/94, de 3 de noviembre de 1994; 1360/95, de 22 de junio de 1995; 1809/95, de 27 de julio de 1995; 1869/95, de 5 de octubre de 1995; 2672/95, de 30 de noviembre de 1995; 2587/96, de 18 de julio de 1996; 2907/96, de 19 de septiembre de 1996; 1471/1998, de 7 de mayo de 1998; 1452/1999, de 8 de julio de 1999; 3261/2000, de 26 de octubre de 2000; 3123/2000, de 23 de noviembre de 2000; 18/2003, de 13 de marzo de 2003, entre otros), la presencia incontrolada de animales, de las características de los perros, en la calzada de las carreteras constituye un factor ajeno a las exigencias de seguridad viarias; 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 irrumpir en la calzada.



De la existencia del vallado lateral no se deriva necesariamente una relación de causalidad entre el servicio público y los daños producidos al colisionar con animales sueltos, pues éstos pueden acceder a la calzada a través de los enlaces, mediante otros vehículos en circulación, o traspasando el vallado por el acto de un tercero o por sus propias cualidades naturales.

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 los interesados 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 lo 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 sea ésta 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 del perro, a pesar de las gestiones de localización llevadas a cabo por la Guardia Civil. Tampoco ha quedado acreditado que la autovía donde se produjo el accidente no se hallara en perfectas condiciones y que la valla protectora se encontrara rota y permitiera la entrada del animal (que pudo irrumpir en la vía por los ramales de enlace a través de los cuales acceden los vehículos), en cuyo caso podría imputarse alguna responsabilidad a la Administración, titular de la vía, por incumplimiento de sus obligaciones legales de mantenerla en perfecto estado; pero no cabe predicarse la responsabilidad patrimonial de la Administración ante cualquier evento dañoso y universal que puedan sufrir los administrados en cualquier contingencia y situación de la vida, con ocasión del amplio abanico de servicios públicos que prestan los estados sociales y



democráticos avanzados, sino sólo cuando concurren todos y cada uno de los requisitos que doctrinal y jurisprudencialmente configuran aquel instituto jurídico, pues si el amparo del mismo se entendiera de forma tan amplia y flexible que protegiera cualquier tipo de situaciones de la vida, se convertiría a la Administración en aseguradora universal.

Así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en Sentencia de fecha 22 de noviembre 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, 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 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 de la referida Ley sobre Tráfico;



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 puede ser tal que impida totalmente la existencia de 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 xxxxxx xx xxx xxxxxx o xx xxxxxxxx xx xxxxxxxx, 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 lo tanto, y 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.

6ª.- 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.

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 la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx xxxxx xxxxx, por los daños causados en el vehículo de su propiedad como consecuencia del atropello de un perro que irrumpió en la vía por la que circulaba.

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