



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero y

Ponente

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 Dña. yyyyy yyyyy yyyyy, en nombre y representación de la aseguradora zzzzz S.A. y de D. xxxxxx xxxxxx 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 18 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 Dña. yyyyy yyyyy yyyyy, en nombre y representación de la aseguradora zzzzzzzz, S.A. y de D. xxxxxxxx xxxxxxxx xxxxxx, por los daños ocasionados en el vehículo matrícula xx-xxxx-xx, propiedad de este último, como consecuencia del accidente producido por la irrupción de un perro sin identificar, en la vía por la que circulaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 22 de marzo de 2004, se procedió a darle entrada en el Registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 170/2004, 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. Nalda García.



Primero.- Con fecha 28 de octubre de 2002, tuvo entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxxxx, una solicitud de indemnización presentada a instancia de Dña. yyyyy yyyyy yyyyy, en nombre y representación de zzzzzzzz, S.A. y de D. xxxxx xxxxx xxxxx, por los daños materiales ocasionados en el vehículo de este último, asegurado por aquélla, como consecuencia del accidente de tráfico sufrido por la irrupción de un perro sin identificar, en la vía x-xxx por la que circulaba.

Expone en el escrito de reclamación que el día 28 de octubre de 2001, sobre las 20,30 horas, D. xxxxx xxxxx xxxxx circulaba con el vehículo de su propiedad (matrícula x-xxxx-xx), por la autovía x-xxx, cuando, en el punto kilométrico xx,300, al realizar una maniobra de adelantamiento por el carril izquierdo, impactó contra un perro que apareció de improviso en la calzada.

Acompaña a su escrito diversa documentación referente a la cobertura de la póliza de seguro, las diligencias levantadas por la Guardia Civil, la factura del taller correspondiente a la reparación del vehículo y los pagos efectuados al mismo. Asimismo, se recoge en el expediente los correspondientes apoderamientos a favor de Dña. yyyyy yyyyy yyyyy.

Segundo.- El expediente consta de la siguiente documentación:

- Informe de la Guardia Civil de Tráfico en el que se señala como causa del accidente el "irrupción animal en calzada".

En este mismo informe se detalla respecto al margen derecho de la vía, donde ocurrió el accidente, que estaba cercado. Respecto al lado izquierdo se señala la existencia de la mediana y la calzada opuesta. Además, no se indican otros peligros aparentes. Se especifica que en la mediana hay un perro de caza muerto, que carece de identificación.

- Informe del Servicio Territorial de Fomento de la Junta de Castilla y León de xxxxxxx, de 21 de mayo de 2003, en el que se señala:

"No se ha tenido conocimiento del siniestro, presuntamente producido, por ningún medio.

»En la fecha en que se produjo el accidente no se tenía conocimiento de la existencia de ninguna deficiencia en el vallado longitudinal, que permitiera la entrada de animales salvajes o domésticos de cierto porte.



»El día mencionado, no existía ninguna incidencia en la carretera que afectara a la correcta utilización de la misma por parte de los usuarios”.

Tercero.- Concedido el trámite de audiencia a los interesados, el 1 de agosto de 2003 presentan alegaciones reiterando su petición.

Cuarto.- El 17 de febrero de 2004 el Instructor formula una propuesta de resolución estimando la reclamación formulada, con el visto bueno del Director General de Carreteras e Infraestructuras.

Quinto.- El 8 de marzo de 2004 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Fomento 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.

3ª.- Concurren en los interesados los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Fomento, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.



Constan en el expediente administrativo las escrituras públicas de apoderamiento a favor de la persona que presenta la reclamación en nombre y representación de los interesados.

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 Dña. yyyyy yyyyy yyyyy, en nombre y representación de zzzzzzzz, S.A. y de D. xxxxx xxxxx xxxx, por los daños ocasionados en el vehículo de este último como consecuencia del accidente de tráfico sufrido por la irrupción de un perro sin identificar, en la autovía x-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 octubre de 2002, justo antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante, que tuvo lugar el 28 de octubre de 2001.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, a diferencia de la propuesta de resolución, 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 los reclamantes 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 conductor del vehículo 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”.

La propuesta de resolución se apoya especialmente en la Sentencia de la Audiencia Nacional, Sección Octava, de 21 de diciembre de 1999, la cual es citada también por los reclamantes, argumentando que un supuesto como el que nos ocupa constituye “caso fortuito”, entendiéndolo éste como aquellos eventos internos, intrínsecos, insitos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste, o por causa desconocida.

A este planteamiento cabe oponer, en primer lugar, que 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; 3123/2000, de 23 de noviembre, entre otros). Cabe añadir, en la misma línea doctrinal, el Dictamen nº 477/02, de 14 de agosto, del Consejo Consultivo de Galicia, y el Dictamen nº 190/02, de 24 de abril, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

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 ocurre 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 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 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 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.

De la documentación obrante en el expediente no se deduce ningún indicio de que existiese algún defecto de mantenimiento en la autovía x-xxx que hubiese podido provocar el percance, en especial un defecto en el vallado de la misma.

En el informe de la Guardia Civil consta que el margen derecho de la vía estaba cercado, sin especificar ningún dato que revele deficiencias en el mismo. En el margen izquierdo se indica la existencia de la mediana y la calzada opuesta. Se señala, además, que no se aprecian otros peligros aparentes.

Por otro lado, en el informe de 21 de mayo de 2003 del Servicio Territorial de Fomento de xxxxxx, se señala que “en la fecha en que se produjo el accidente no se tenía conocimiento de la existencia de ninguna deficiencia en el vallado longitudinal, que permitiera la entrada de animales salvajes o domésticos de cierto porte”.

Finalmente, los propios reclamantes no alegan ni prueban que existiese alguna deficiencia concreta en la autovía x-xxx, incluida el defecto de vallado.



Hay que tener en cuenta la Sentencia de 22 de octubre de 2002, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que 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 sentido contrario 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 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 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 xxxxxx xx xxx xxxxxx o xx xxxxxxxx xx xxxxxx, 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, de conformidad con la jurisprudencia, la doctrina y los criterios antes explicados, y no habiéndose acreditado que haya existido 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.

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 Dña. yyyyy yyyyy yyyyy, en nombre y representación de la aseguradora zzzzzzzzzz, S.A. y de D. xxxxx xxxxx xxxxx, por los daños ocasionados en el vehículo de su representado como consecuencia del accidente producido por la irrupción de un perro sin identificar, en la vía por la que circulaba.

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