



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y

Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de diciembre de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 10 de noviembre de 2010 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. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por la irrupción de un animal en la calzada.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 16 de noviembre de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.425/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El 6 de febrero de 2009 tiene entrada en el registro de la Unidad de Carreteras del Ministerio de Fomento en xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, debido a los daños sufridos en su vehículo,



matrícula xxxx, en un accidente acaecido por la irrupción de un perro en la calzada.

Señala en su escrito que el día 16 de noviembre de 2008, sobre las 17:15 horas, circulaba por la autovía xx1, de xxxx2 (xx2) a xxxx3 (xx3), en sentido ascendente, cuando al llegar al punto kilométrico 40,700, término municipal de xxxx4, colisionó con un perro que se encontraba abandonado en la calzada.

Adjunta a su reclamación informe estadístico Arena de la Dirección General de Tráfico elaborado por el Subsector de la Guardia Civil de xxxx1, poder general para pleitos a favor del representante del interesado y la factura de reparación del vehículo por importe de 1.058,55 euros, cuantía que se corresponde con la indemnización solicitada.

Posteriormente, tras requerimiento de la Administración, la parte reclamante aporta permiso de circulación del vehículo siniestrado, documentación acreditativa de estar al corriente del cumplimiento de la inspección técnica de vehículos, declaración responsable en la que el interesado manifiesta que no ha recibido ninguna cantidad por este concepto de cualquier persona o entidad y que no se está tramitando ningún proceso judicial por estos hechos y la póliza de seguro concertada con la compañía de seguros.

Segundo.- El 17 de agosto el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx1 acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructora del procedimiento, lo que se notifica al representante del interesado.

Tercero.- El 11 de noviembre la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras del Servicio Territorial de Fomento emite informe en el que señala:

“1º. La carretera mencionada es de titularidad de la Junta de Castilla y León.

»2º. (...) El hecho fue imprevisto, no obstante estaba señalizado. El conductor se encontró en el km. 25+900 [realmente se trataría del kilómetro 35+900, de acuerdo con el informe de la empresa pública qqqqq, que es la encargada del mantenimiento de la autovía] con una señal del tipo P-24 ‘Peligro,



animales en libertad' situada en su margen de circulación, la cual tenía un cajetín inferior de 'en 5 kms.', por tanto con vigencia hasta el km. 40+900. Antes de llegar a este último km. atropelló al perro. Se ve que, claramente, no adecuó su velocidad a las circunstancias que le indicaba la señalización de la autovía (...)"

Cuarto.- El 17 de noviembre el encargado del parque de maquinaria del Servicio Territorial de Fomento emite informe en el que indica que "Con las pruebas aportadas no se puede determinar si los daños producidos coinciden con los reclamados, por lo cual sería necesario una peritación de daños y fotografías tanto del animal atropellado, como del vehículo siniestrado y así poder determinar la correspondencia de la reclamación con el accidente".

Quinto.- Efectuada la práctica de la prueba, el 1 de marzo de 2010 el encargado del parque de maquinaria del Servicio Territorial de Fomento de xxx1 informa de que, a la vista de la nueva documentación presentada, los precios contemplados en la factura se pueden corresponder con los precios normales del mercado. En cuanto a los daños producidos en el vehículo se pueden corresponder con la forma de producirse el accidente.

Sexto.- Concedido trámite de audiencia el 26 de marzo, la parte interesada presenta el 16 de abril escrito de alegaciones en el que reitera su solicitud inicial.

Séptimo.- El 8 de septiembre se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la necesaria relación de causalidad entre el daño sufrido por el interesado y el funcionamiento del servicio público.

Octavo.- El 27 de septiembre la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la propuesta de resolución indicada.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

II CONSIDERACIONES JURÍDICAS



1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado h), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (6 de febrero de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (8 de septiembre de 2010). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

3ª.- Concurren en la parte interesada y en su representante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y 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, al ser la cuantía reclamada inferior a 3.005,60 euros.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Consta



que se formuló el 6 de febrero de 2009 y el accidente sucedió el día 16 de noviembre de 2008, por lo tanto dentro del plazo de un año que marca la ley.

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 efectuada a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 de daños y perjuicios presentada por D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxx, debido a los daños sufridos en su vehículo, matrícula xxxx, en un accidente por la irrupción de un perro en la calzada.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que la propuesta de resolución del procedimiento, que no existe responsabilidad por parte de la Comunidad 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 establecer si el daño fue o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Conforme a la 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, si se atiende a las diferentes formas en que pueden acceder a la calzada (Dictámenes 1.453/1993, 1.867/1994, 1.360/1995, 1.809/1995, 1.869/1995, 2.672/1995, 2.587/1996, 2.907/1996, 3.261/2000 y 3.123/2000, de 23 de noviembre, entre otros). Este criterio es el adoptado y mantenido por este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 650/2009, 678/2009, 679/2009, 683/2009 y 686/2009).



La determinación de la relación de causalidad exige comprobar si, a la vista de los datos resultantes del expediente, la actuación del reclamante fue adecuada a las normas que regulan la utilización de los vehículos a motor en las vías públicas; y 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, según el artículo 57.1 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, "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".

Como ha señalado reiteradamente el Consejo de Estado en casos similares (Dictamen 3.225/2002, entre otros), "la Administración tiene el deber de mantener las carreteras abiertas a la circulación pública en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilicen quede normalmente garantizada. Este deber de la Administración establece el nexo causal entre la actuación u omisión administrativa y las consecuencias dañosas de los eventos puramente fortuitos que signifique quiebra de tales condiciones mínimas de seguridad que aquella está obligada a garantizar". En semejantes términos se ha pronunciado este Consejo Consultivo en los Dictámenes 163/2004, de 15 de abril, 195/2005, de 31 de marzo, y 627/2006, 654/2006, 702/2006, 744/2006 y 813/2006, todos ellos de 31 de agosto, entre otros.

La Administración de la Comunidad de Castilla y León, por su parte, es la titular de la autovía en la que se produjo el accidente referido, a la altura del punto kilométrico 40,700, en el término municipal de xxxx4, de acuerdo con lo dispuesto en el anexo de la disposición adicional primera de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

El animal causante del accidente, según manifiesta el informe elaborado por el Subsector de la Guardia Civil de xxxx1, es un perro sin *chip* identificativo,



aspecto que queda suficientemente acreditado en el procedimiento, por lo que es preciso examinar si concurren el resto de los requisitos que la normativa vigente exige, para que exista responsabilidad administrativa, en los supuestos de daños causados por atropello de un animal que tenga lugar como consecuencia de la invasión de la vía por parte de éste.

La prueba de estos hechos constitutivos de la reclamación es una carga del interesado, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, con el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y con lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. Es decir, al reclamante incumbe acreditar el hecho derivado del funcionamiento del servicio público y la existencia del exigible nexo causal entre tal hecho y la lesión denunciada. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En el informe estadístico Arena, incorporado al expediente, se describe el estado de la vía donde tuvo lugar el accidente (anchura, calzada, marcas viales, acondicionamiento, intersección, superficie, prioridad regulada por luminosidad, señalización de peligro. Se indica que era de pleno día (apartado 42), pues el accidente se produjo a las 17:15 (apartado 6), sin que conste, ni se haya sido probado por la Administración, que se produjera infracción de las normas de circulación por parte del conductor. Por último, del expediente se desprende que la carretera estaba en correctas condiciones de seguridad, aspecto que se ve confirmado en el citado informe, donde consta que, como factores concurrentes, no influyeron el estado o condición de la vía (apartado 53); y aunque no era necesaria la oportuna señalización de peligro (apartados 46 y 53), ésta sí existía tal y como informa el 11 de noviembre de 2009 la Sección de Conservación y Explotación de Carreteras.

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 dispone 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 mantenerla en perfecto estado.

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.

Por tanto, dado que con los datos y pruebas que figuran en el expediente no ha quedado acreditada la falta de diligencia 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 aquélla, la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta debe desestimarse.



Por otra parte, en el presente caso, al tratarse de 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 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 podrán 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”.

El mismo Reglamento establece en su artículo 3.3 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, el artículo 36.1.b) de la citada Ley 7/1985, de 2 de abril, atribuye 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 manifestó 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 poniendo a disposición de los mismos los medios necesarios para que puedan prestar el servicio, bien asumiendo la competencia y organizando el mismo a costa de la propia Diputación.

6ª.- Por otra parte, debe recordarse que de acuerdo con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 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 Reglamento de desarrollo de dicha Ley, aprobado por el Decreto 134/1999, de 24 de junio).

Por ello, 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.

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 de la responsabilidad patrimonial de la Administración y, por ello, debe dictarse resolución desestimatoria.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

presentada por D. yyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, debido a los daños sufridos en un accidente por la irrupción de un animal en la calzada.

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