



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, 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 25 de marzo de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por 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 15 de febrero 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. 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 26 de febrero de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 175/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Pérez Solano.

Primero.- El 20 de marzo de 2009 tiene entrada en el registro de la Subdelegación del Gobierno en xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxxx ante la Diputación Provincial de xxxx2, debido a los daños ocasionados en el vehículo, matrícula xxxx, por la irrupción de un perro abandonado en la calzada.



Expone en su escrito que el día 23 de marzo de 2008, sobre las 19:00 horas, el vehículo circulaba por la autovía xx1, de xxxx3 a xxxx4, autovía de Castilla, cuando al llegar a la altura del punto kilométrico 182,150 en sentido ascendente, término municipal de xxxx5 (xxxx2), margen derecho, fue sorprendido por la imprevista irrupción en la calzada de un perro abandonado; el conductor, a pesar de frenar, no pudo evitar la colisión.

Adjunta a su reclamación el informe estadístico Arena nº xxx de la Dirección General de Tráfico, emitido por el Subsector de la Guardia Civil de xxxx2 y factura de la reparación del vehículo por importe de 5.450,29 euros, cuantía que corresponde a la indemnización solicitada.

Segundo.- El 7 de abril el Área de Acción Territorial de la Diputación Provincial emite informe en el que señala "(...) que el lugar del siniestro, autovía xx1, es titularidad del Estado, correspondiendo su gestión al Ministerio de Fomento".

Tercero.- El 24 de junio el Servicio de Medio Ambiente y Agricultura emite el siguiente informe:

"Que la Diputación Provincial tenía en esa fecha contratado un servicio de recogida de perros abandonados en todos los municipios de la provincia menores de 20.000 habitantes, por lo que el municipio de xxxx5 se encuentra dentro de los municipios en los que se presta este servicio.

»Que la empresa adjudicataria del servicio es "qqqqq" (...).

»Que en la fecha en la que ocurre el accidente, ni en todo el mes de marzo, no hay petición de servicios de recogida por el Ayuntamiento de xxxx5 (...)"

Cuarto.- El 10 de julio la empresa concesionaria del servicio de recogida de perros emite informe en el que consta que en la fecha en la que ocurre el accidente no fue requerido ni por el Ayuntamiento ni por la Guardia Civil para la recogida de ningún perro.



Quinto.- Concedido trámite de audiencia el 26 de octubre, el interesado presenta el 5 de noviembre escrito de alegaciones en el que reitera su solicitud inicial.

Sexto.- El 22 de diciembre 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 reclamante y el funcionamiento del servicio público local.

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 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 formular las siguientes observaciones:

a) Ha transcurrido un excesivo tiempo desde que se presenta la reclamación (20 de marzo de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (22 de diciembre de 2009). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a 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.

b) Debe advertirse igualmente que no constan en el expediente los acuerdos de admisión a trámite de la reclamación y de nombramiento del instructor (que debe realizar el órgano competente para resolver), ni la comunicación al reclamante prevista en el artículo 42.4, párrafo segundo, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3ª.- La Administración ha admitido tácitamente que concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. Este Consejo Consultivo no puede pronunciarse sobre tales cuestiones, puesto que no obra en el expediente ningún documento acreditativo de la concurrencia de los requisitos citados, máxime cuando se han podido solicitar a tenor de lo dispuesto en el artículo 32.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. No obstante, se advierte de que, antes de dictar la resolución y, en todo caso, previamente al abono de la indemnización que pudiera corresponder al reclamante, deberá constar debidamente acreditada en el expediente la concurrencia de dichos requisitos.

Al respecto, tal y como ha declarado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 104/1997, de 2 de junio, "la falta de acreditación de la representación procesal, si el defecto se reduce a aquélla, tiene carácter subsanable, de forma que no puede conllevar automáticamente la inadmisión del escrito sino hasta después de ser requeridos, y no aportados, los documentos omitidos" (también Sentencias 163/1985, 117/1986, 132/1987, 59/1988, 174/1988, 6/1990, 92/1990, 213/1990, 133/1991 y 350/1993).

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente de la Diputación Provincial de xxxx2, o a la Junta de Gobierno, en el supuesto de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Presidente a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con el artículo 34.1.o) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

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, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante.



Los hechos ocurrieron el 23 de marzo de 2008 y la reclamación se presentó el 20 de marzo de 2009.

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

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite, de forma genérica, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril.

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 la actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexos 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.

En la esfera de las Administraciones Locales, el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, establece que "Las Entidades locales responderán directamente de los daños y perjuicios causados a los particulares en sus bienes y derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de la actuación de sus autoridades, funcionarios o agentes, en los términos establecidos en la legislación general sobre responsabilidad administrativa". Este precepto es reproducido, prácticamente de forma literal, por el artículo 223 del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 2.568/86, de 28 de noviembre.

El artículo 3.1 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por el Real Decreto 1.372/1986, de 13 de junio, establece que "Son bienes de uso público local los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local".

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios presentada por D. xxxxx frente a la Diputación Provincial de xxxx2, debido a los daños sufridos en el vehículo matrícula xxxx por la irrupción de un perro abandonado en la calzada.

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 ha sido 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, ya citada.



En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que el instructor del procedimiento, que no existe responsabilidad por parte de la Diputación Provincial de xxxx2 por los daños sufridos.

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, atendiendo 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 especie causante del accidente es, de acuerdo con el informe de la Guardia Civil, un perro abandonado, 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.

Según el artículo 18.1 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de protección de los animales de compañía de Castilla y León, es "competencia de los Ayuntamientos, o en su caso de las Diputaciones Provinciales, la recogida de los animales abandonados". En el mismo sentido se pronuncia el artículo 32.1 del Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba su reglamento de desarrollo.

Los informes del Servicio de Medio Ambiente y Agricultura de la Diputación de xxxx2 y de la empresa concesionaria del servicio de recogida de animales (que no de vigilancia o mantenimiento de las carreteras) señalan que, en la fecha en la que ocurre el accidente, no fueron requeridas sus prestaciones ni por el Ayuntamiento de xxxx5 ni por la Guardia Civil. Tampoco consta 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 puede ser coetánea al accidente que ha motivado la reclamación.

Por otro lado, la Diputación Provincial de xxxx2 no es la titular de la autovía xx1, vía en la que se produce el accidente referido, a la altura del término municipal de xxxx5 (xxxx2), pues de acuerdo con lo dispuesto en el anexo de la disposición adicional primera de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, su titularidad corresponde a la Administración General del Estado. A este respecto el Dictamen nº 61/2002, de 21 de febrero, del Consejo de Estado, señala que "La falta de titularidad del servicio público por parte de la Administración del Estado comporta que ésta carezca de legitimación pasiva para ser objeto de la pretensión deducida por los reclamantes". En igual sentido se pronuncian los Dictámenes nº 837, nº 859 y nº 873/2009, de este Consejo Consultivo.

Debe recordarse que la prueba de los 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*, y con el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, al señalar que incumbe al actor "la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas a ellos aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda (...)", 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 y la Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados.

En consecuencia, al no ser titular la Diputación Provincial de xxxx2 de la autovía xx1, ni tener constancia alguna de la existencia de un animal abandonado, no puede considerarse probada la existencia de la relación de



causalidad entre los daños producidos y el funcionamiento del servicio público, razón por la que debe desestimarse la reclamación.

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 presentada por 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.