



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 Valladolid el día 31 de marzo de 2011, 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 1 de marzo de 2011 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 Dña. yyyy, en 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 2 de marzo de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 255/2011, 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 Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El 18 de junio de 2010 tiene entrada en el registro del Ayuntamiento de xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por Dña. yyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, debido a



los daños ocasionados en su vehículo, matrícula xxxx, por la irrupción de un perro sin microchip ni chapa identificativa en la calzada.

Expone en su escrito que el día 31 de marzo de 2010, sobre las 10:15 horas, el vehículo circulaba por la autovía xx1, en dirección a xxxx2, cuando al llegar a la altura del punto kilométrico 83,300, término municipal de xxxx1, fue sorprendido por la imprevista irrupción en la calzada de un perro y el conductor, a pesar de frenar, no pudo evitar la colisión con el animal.

Adjunta a su reclamación la siguiente documentación: poder otorgado en comparecencia personal a favor de la representante del interesado, permiso de circulación del vehículo siniestrado y documentación acreditativa de estar al corriente del cumplimiento de la inspección técnica de vehículos, atestado nº xxx instruido por el Puesto de la Guardia Civil de xxxx1 el día del accidente que incluye reportaje fotográfico, informe pericial que fija la valoración del daño sufrido y factura de reparación del vehículo por el importe de 1.358,33 euros, cuantía que corresponde a la indemnización solicitada.

Segundo.- Mediante Resolución de la Alcaldía de 7 de julio se acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructor del procedimiento, lo que se notifica a la parte interesada.

Tercero.- El 9 de julio el técnico de medio ambiente emite informe en el que describe el procedimiento de actuación ante la existencia de un perro abandonado y señala que el 31 de marzo se recibió aviso de la existencia de un perro atropellado y que "el servicio fue prestado con normalidad y en un reducido lapso de tiempo. Haciendo expresa mención a la inexistencia de aviso previo con anterioridad a lo descrito".

Cuarto.- Concedido trámite de audiencia el 30 de julio, el interesado presenta el 19 de agosto escrito de alegaciones en el que reitera su solicitud inicial.

Quinto.- El 29 de diciembre de 2010 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 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.

3ª.- Concurren en la parte interesada los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y se ha acreditado la representación en los términos en ella previstos. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Alcalde de la Corporación Local o a la Junta de Gobierno Local, en el supuesto de la existencia de la delegación de competencias efectuada por el Alcalde a favor de aquélla, de acuerdo con lo establecido en los artículos 21.1.s) y 23.2.b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en relación con el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

La reclamación se ha presentado 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 31 de marzo de 2010 y la reclamación se presentó el día 18 de junio del mismo año.



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, 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.

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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios presentada por Dña. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, debido a los daños ocasionados en su vehículo, matrícula xxxx, en un accidente por la irrupción de un perro 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 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, ya citada.

No resulta del expediente culpa de la víctima que pueda interrumpir un eventual nexo causal entre el daño alegado y el funcionamiento del servicio público. Por otra parte, no es posible imputar al Ayuntamiento responsabilidad por la defectuosa conservación de la calzada, al no ser titular de la vía en la que ocurrió el accidente.

Al tratarse de un perro el animal causante del accidente, se alega como título de imputación de la responsabilidad a la Administración 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 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, 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 podrá 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”.

Por su parte, el artículo 3.3, refiriéndose a la Ley autonómica 5/1997, de 24 de abril, establece 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, la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local atribuye en el artículo 36.1.b) 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 y tal y como ha manifestado este Consejo Consultivo, entre otros en sus Dictámenes 670/2004, de 28 de octubre, 593/2010, de 24 de junio y 400/2009, de 14 de mayo, 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 dicho servicio a costa de la propia Diputación.



Sabido es que la responsabilidad patrimonial de la Administración no sólo se proyecta sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos éstos en la acepción más amplia posible, sino que la Administración también responde de los efectos dañosos de su funcionamiento normal. De ahí que se deba conocer los límites del servicio público y, por ello, que se apele a los llamados “estándares de servicio” o patrones de calidad media. En estos estándares influyen muchos factores -piénsese que los medios materiales y económicos de la Administración no son ilimitados-, como pueden ser la conciencia administrativa del principio de eficacia (artículo 103 de la Constitución); la concepción y el nivel de exigencia de los ciudadanos sobre hasta dónde ha de llegar el servicio público; la intervención creciente de la Administración en todos los órdenes de la vida y, bajo el prisma del riesgo social, la potencialidad objetivamente dañosa de muchos de sus actos. Estos estándares pueden estar formalizados o no, recogidos en un precepto legal o no, formando parte o no de las cláusulas de los contratos usuario-concesionario o usuario-Administración para la utilización de los servicios públicos.

Por el hecho de la existencia de un mero peligro en abstracto, el Ayuntamiento no puede ser obligado a detraer sus limitados recursos para prevenir de forma total estos riesgos. Debe enfrentarse a una inseguridad real o peligro concreto, para aumentar el nivel de exigencia del servicio público y adecuarla a los “estándares de servicio”.

Es cometido del Ayuntamiento la vigilancia de los animales abandonados para que no deambulen, en este caso, por las carreteras, y mantenerlas útiles y libres de obstáculos de todo tipo que impidan o dificulten su uso con las debidas garantías de seguridad. A pesar de esto, la naturaleza indicada del factor causante del accidente y la posibilidad de que se hubiera producido el riesgo poco antes de ocurrir aquél, hace que, por muy estricto concepto que se tenga de esa función de vigilancia, no quepa imputar a la Administración en el presente caso incumplimiento o cumplimiento defectuoso de aquélla, por no eliminar perentoriamente un perro concreto que en un momento determinado puede aparecer de forma tan repentina como impensable, a riesgo, como se viene señalando, de convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los eventos dañosos que se puedan manifestar durante el funcionamiento normal del servicio público viario.



En el informe de 9 de julio de 2010, emitido por el técnico de Medio Ambiente, se hace constar que se recibió aviso del atropello el día del accidente y que "No consta aviso anterior de la existencia de un perro abandonado. (...) El servicio fue prestado con normalidad y en un reducido lapso de tiempo. Haciendo expresa mención a la inexistencia de aviso previo con anterioridad a lo descrito".

No consta, por tanto, 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.

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 local, requisito imprescindible para estar en presencia del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo que la reclamación debe desestimarse.

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 Dña. yyyyy, en 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.