



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 28 de octubre de 2004, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxxxxxx*, 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 7 de octubre de 2004 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxxxxxx, representado por D. yyyyyyyyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por el atropello de un perro que irrumpió en la vía por la que circulaba.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 11 de octubre de 2004, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 670/2004, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- Mediante escrito presentado y registrado el 2 de junio de 2004 en el registro general de la Diputación Provincial de xxxxxx, D. yyyyyyyyyy, en representación de D. xxxxxxxxxxxx, solicita una indemnización por los daños sufridos a consecuencia de la colisión del turismo xxxxxxxx,



matrícula xxxx-xxx, con un perro, en el término municipal de xxxxxxxxxxxx, punto kilométrico 23,600 de la carretera nacional N-xxx (xxxx-xxxxxx).

Alega que los daños se produjeron el día 23 de agosto de 2003, lo cual queda acreditado mediante la aportación, junto con el escrito de reclamación, del informe de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil.

Solicita la cantidad de 2.942 euros en concepto de indemnización por los daños causados, adjuntando al efecto una copia de la factura de reparación del vehículo por parte de Talleres ttttttttt, S.L., así como el dictamen pericial efectuado por la compañía aseguradora zzzzzzzzz Seguros y Reaseguros, S.A., en el que se detalla la valoración de los daños.

Asimismo, acompaña una copia del permiso de circulación y de la escritura de apoderamiento a favor de D. xxxxxxxxxxx.

Segundo.- Con fecha de 4 de junio de 2004, la Diputación Provincial de xxxxxxxx comunica a la compañía aseguradora ccccc, por medio de la correduría de seguros hhhhhh, la recepción del escrito de reclamación. Se notifica el 8 de junio siguiente.

Tercero.- Mediante Providencia de 7 de junio de 2004, el Presidente de la Diputación Provincial de xxxxxx nombra Instructora del expediente de responsabilidad patrimonial, remitiéndose la comunicación al interesado y a hhhhhhhhhh, S.L., con fecha 9 de junio de 2004, que se notifican en debida forma a ambas partes el 14 de junio siguiente.

Cuarto.- Mediante escrito de 9 de junio de 2004 la Instructora del expediente comunica a D. yyyyyyyyyyy el plazo normativamente establecido para la resolución del procedimiento.

Quinto.- Mediante escritos de la Instructora de 11 y 14 de junio de 2004, y de 2 de julio siguiente, se solicita:

1º) Que Talleres ttttttttt, S.L. proceda a advenir y ratificar la copia de la factura presentada por el reclamante. El 30 de junio de 2004 se presenta un certificado en el que se ratifica que dicha factura corresponde al interesado y a su vehículo.



2º) Informe al Sr. Alcalde del Ayuntamiento de xxxxxxxxx sobre las siguientes circunstancias:

- Existencia o no del servicio de recogida de animales abandonados en el Ayuntamiento de xxxxxxxxxx, así como si por parte del Ayuntamiento se ha notificado a la Diputación Provincial, en su caso, la carencia del mismo.

- Existencia o no del censo canino actualizado de conformidad a lo dispuesto en el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía.

- Copia de la reclamación presentada, en su caso, ante ese Ayuntamiento por D. xxxxxxxxxxxxx, o por su representante, en relación a los hechos que traen causa del expediente incoado, así como las actuaciones practicadas al efecto y la resolución que se haya adoptado por esa Corporación.

3º) Al Capitán Jefe del Subsector de Tráfico de xxxxx para que aporte determinada documentación relacionada con el accidente acontecido.

4º) Escrito a D. yyyyyyyyyyy solicitando la aportación de ciertos documentos, entre los que destacan la póliza del seguro y recibo que acredite el último pago efectuado, así como declaración de no haber percibido indemnización por otra entidad, entre otros.

Sexto.- El 25 de junio de 2004 se recibe escrito de hhhhhhhhhh, S.L. en el registro de la Diputación Provincial de xxxxxxxxxx, en el que manifiesta que la Diputación Provincial de xxxxxxxxxx "no debe aceptar ningún tipo de responsabilidad por la citada reclamación".

Séptimo.- El 15 de julio de 2004 se recibe de la Agrupación de Tráfico de la Guardia Civil, Subsector de xxxxxxxx, una copia autenticada del impreso de las Diligencias 784/0x, practicadas el día del accidente.

Octavo.- Por escrito de 26 de julio de 2004, la Instructora del procedimiento comunica al interesado que ha quedado concluida la fase de



instrucción y que el expediente queda de manifiesto al mismo a los efectos oportunos. Se practica la notificación de dicho escrito el 30 de julio siguiente.

Noveno.- Con fecha de registro de entrada de 4 de agosto de 2004, se recibe contestación a la petición de informe que había sido dirigida al Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxxxxxx.

Décimo.- Con fecha 15 de septiembre de 2004, la Instructora formula la correspondiente propuesta de resolución, en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad formulada.

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), 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.

El régimen general en el que se consagra el carácter preceptivo de la intervención del órgano consultivo competente no resulta alterado, en este concreto aspecto, por el hecho de que la responsabilidad se reclame a una Diputación o, en su caso, a un Ayuntamiento. En este sentido el artículo 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, establece que las entidades locales responderán 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. Con él se produce una asunción íntegra y



sin fisuras del “régimen general” establecido extramuros del propio ordenamiento local.

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 referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Presidente de la Diputación Provincial de Burgos, en virtud de lo dispuesto en el artículo 34.1.o) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

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 por D. yyyyyyyyyy, en representación de D. xxxxxxxxxxxxxx, debido a los daños causados en su vehículo por el atropello de un perro que irrumpió en la vía 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, esto es, antes de transcurrir un año desde la fecha del hecho causante. En efecto, consta que lo hizo con fecha 2 de junio de 2004 y el accidente tuvo lugar el 23 de agosto de 2003.

6ª.- Respecto al fondo del asunto objeto de dictamen, debemos tratar de dilucidar el fundamento de la responsabilidad de la entidad ante la que se plantea la reclamación de responsabilidad patrimonial, es decir, la Diputación Provincial de xxxxxxxxxxxxxx. La referencia legal que para ello hemos de tener



en consideración está constituida por la normativa propia sobre protección de animales de compañía, además de la genérica sobre régimen local.

Así, el artículo 18 de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía, dispone 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 Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, y en cuyo artículo 32 se 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 con la Consejería de Agricultura y Ganadería”.

Por su parte, el mencionado Decreto establece en su artículo 3.3, refiriéndose a la Ley autonómica 5/1997, de Protección de Animales de Compañía, 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 de 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, 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.

Entre los documentos que obran en el expediente figura un escrito de la Instructora del procedimiento, de 14 de junio de 2004, en el que se solicitaba al Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx, por ser el término municipal donde acaeció el accidente que motiva el expediente de responsabilidad que nos ocupa, informe sobre la existencia o no del servicio de recogida de animales abandonados en ese municipio, así como si, careciendo del mismo, había sido puesto en conocimiento de la Diputación Provincial. Igualmente, se solicitó información sobre la existencia, en su caso, de censo canino actualizado, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 5/1997, de 24 de abril, de Protección de Animales de Compañía.

Transcurrido el plazo establecido para la emisión del informe solicitado, no consta que el Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx atendiera en plazo a tal requerimiento, presentando dicho informe el 4 de agosto de 2004, razón por la cual se no se ha tenido en cuenta en la redacción de la propuesta de resolución que acompaña al expediente remitido, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 83.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

El supuesto de hecho que motivaría la aplicación de la normativa expuesta vendría determinado por estar en presencia de un animal abandonado. Tal extremo pretendió esclarecerse, si bien es cierto que en el informe "extemporáneo" del Ayuntamiento, de 4 de agosto de 2004, se manifiesta que no hay ningún perro censado, pero que a pesar de ello no han tenido conocimiento de la existencia de ningún perro "errante asilvestrado" en ese término municipal. Hubiera sido de gran utilidad conocer el censo canino actualizado que han de llevar los Ayuntamientos, en nuestro caso el de xxxxxxxxxxxx, para disponer de más pruebas que pudieran llevar a la conclusión de que el animal era un perro abandonado o, por el contrario, tenía dueño, si bien dicho carácter puede presumirse. Al respecto, el Tribunal Superior de



Justicia de Castilla y León, en Sentencia de 5 de diciembre de 2002, ha señalado:

“En el presente supuesto, la causa directa del daño ha sido la irrupción de un perro en la calzada. Respecto de ese animal, en primer lugar, y ello resulta esencial, no consta su titularidad. Nadie ha acreditado la pertenencia de ese animal a una tercera persona. De haberlo hecho, lógicamente se trataría de un hecho que interrumpe la relación de causalidad (...) y el daño sufrido.

»Por ello, en el presente caso se debe considerar al perro como un animal que se hallaba suelto en el casco urbano y sin dueño conocido”.

7ª.- Una vez determinada la situación de abandono del perro, entran en juego las competencias de las entidades locales.

Hemos de traer a colación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 27 de abril de 2004, que si bien se refiere prácticamente en su totalidad a la diferente condición de perros asilvestrados y abandonados a efectos de competencia y, por lo tanto, de posible responsabilidad de las Administraciones Públicas, hace un examen de las competencias de las entidades locales en la materia que ahora nos interesa. Así, dispone que “con carácter previo debe recordarse a las partes demandadas que habiéndose producido el ataque en el término municipal de Santa María del Campo, municipio ubicado en la provincia de Burgos, son aquel ayuntamiento y esta diputación Provincial los entes públicos locales presuntamente responsables, sin que quepa plantear (pues no existen hechos que así lo permitan) responsabilidad de otros municipios.

»El punto de partida debemos situarlo en la distinción entre materias sobre las que podrán ejercer sus competencias los municipios (artículo 25 de la ley 7/85, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local), de los servicios mínimos de prestación obligatoria por parte de aquellos municipios (art. 26 de ese mismo texto legal). Dentro de ese mismo texto legal, su art. 2 posibilita que mediante ley se les atribuyan más competencias en otras materias obviamente relacionadas con el elenco establecido en aquel artículo 25. Dentro de las materias sobre las que poseen competencias los ayuntamientos, a tenor de la legislación básica sobre régimen local encontramos la `protección del medio



ambiente, y la protección de la salubridad pública, materias por sí solas excesivamente amplias para poder ubicar en las mismas –en los servicios prestados dentro de ellas– los daños causados por perros asilvestrados. Sin embargo, el art. 18 de la Ley 5/1997, de 24 abril de protección de animales de compañía de Castilla y León y el decreto 134/1999, de 24 de junio, por el que se aprueba su reglamento sin margen de error realiza una atribución de dos competencias concretas en lo que aquí interesa: 1ª) establecer y efectuar un censo de los perros y otras especies de animales de compañía que se determinen por la Consejería de Agricultura y Ganadería, exigir la identificación y censado de las especies de animales que consideren, siempre y cuando no contravengan lo ordenado por dicha Consejería (art. 24 del decreto), así como un Libro de Registro de Perros Agresivos (art. 25 del decreto) y 2ª) la recogida de los animales abandonados, competencia que es atribuida principalmente a los municipios y subsidiariamente a la diputación de que se trate (art. 3 del decreto).

»Entender que un servicio de recogida de los animales abandonados, competencia que indiscutiblemente es atribuida a todos los municipios por la ley 5/97 incluye la captura, ingreso en un establecimiento adecuado y posterior sacrificio de los animales errantes y asilvestrados es, a juicio de esta sala excesivo. Esta interpretación es improcedente con apoyo en las siguientes razones:

»1º) En primer lugar, la posibilidad de atribución de competencias por ley que permite el art. 2 de la ley 7/85, está supeditada a las características de la actividad pública de que se trate y esencialmente a la capacidad de la gestión de la entidad local. Sin lugar a dudas la exigencia de que todos los municipios, con independencia de su población, deban prestar el servicio público de recogida de animales abandonados, domésticos o errantes y asilvestrados resulta desproporcionada para con la realidad de la mayoría de los municipios de Castilla y León, que por su propia configuración disponen de muy poca capacidad económica y de gestión. Ello supondría la automática repercusión de la prestación del servicio en las diputaciones provinciales, pues mediaría la inevitable solicitud de los municipios.

»2º) En segundo lugar, la sala considera que la esencia del problema se encuentra en diferenciar entre animales domésticos abandonados y animales errantes asilvestrados. Para aquellos animales domésticos



abandonados, pero no asilvestrados, todos los municipios deberán contar con un servicio de recogida de estos (inclusive alojamiento y sacrificio), y no pudiendo prestarlo deberán solicitar de la diputación Provincial de que se trate el auxilio necesario. Esta interpretación es la que casa con el tenor literal del art. 18 de la ley 5/97, de 24 abril, cuando dispone `1. Será competencia de los Ayuntamientos, o en su caso de las Diputaciones, la recogida de los animales abandonados´, así como con el art. 26.2 de la ley 7/85 que establece que `los Municipios podrán solicitar de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según los dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento´, y que si bien se circunscribe a los servicios mínimos, del tenor del apartado 3 de ese mismo precepto se colige la posibilidad solicitud de ayuda para la prestación de otros servicios públicos municipales diferentes de los mínimos, interpretando el adverbio `preferentemente´ a *sensu contrario* (`3. La asistencia de las Diputaciones a los Municipios, prevista en el artículo 36, se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los servicios públicos mínimos, así cómo la garantía del desempeño en las Corporaciones municipales de las funciones públicas a que se refiere el número 3 del artículo 92 de esta Ley`)

El Ayuntamiento de xxxxxx alega en su informe de 6 de agosto de 2004 que "se ha acogido al Convenio Marco de colaboración entre la Excelentísima Diputación Provincial de xxxxxx y las entidades Locales de la provincia de xxxxx con población inferior a 20.000 habitantes, para el establecimiento de un servicio de recogida de animales de compañía abandonados". La propuesta de resolución del expediente de responsabilidad patrimonial, a pesar de no haber tenido en cuenta aquél, sí que entra a considerar aquella alegación, al disponer que "en la fecha en la que tuvo lugar el incidente objeto del presente expediente de responsabilidad patrimonial, esta Excma. Diputación Provincial de xxxxxx no había suscrito Convenio alguno de Colaboración con los municipios de la Provincia, a fin de proceder a la recogida de animales abandonados (...)"

Gracias a la interpretación del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, recogida en Sentencia de 27 de abril de 2004, y de acuerdo con lo anteriormente expuesto, en lo que al presente expediente se refiere, podemos concluir que el Ayuntamiento debió de poner en conocimiento de la Diputación Provincial, en su caso, la inexistencia en aquél de un servicio de recogida de



animales abandonados, ya que de no hacerlo, es de su competencia, sin que pueda imputarse a la Diputación Provincial de xxxxx el daño alegado y acreditado por el interesado, por lo que procede, a juicio de este Consejo Consultivo, desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada contra la misma, sin perjuicio de que se pueda finalmente imputar responsabilidades tanto a la entidad u órgano competente en materia de recogida de animales –que en este caso, como ha quedado expuesto, es el Ayuntamiento de xxxxxxxxxxxx– o bien, además de a aquél, a la entidad titular de la vía en el caso de que concurran las circunstancias que permitan atribuir responsabilidad a esta última.

Las anteriores consideraciones coinciden con el criterio manifestado por este Consejo Consultivo en el Dictamen 49/2003, de 15 de enero de 2004.

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 a instancia de D. xxxxxxxxxxxx, representado por D. yyyyyyyyyyy, debido a los daños ocasionados en su vehículo por el atropello de un perro que irrumpió en la vía por la que circulaba.

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