



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, 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 6 de abril de 2006, 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 17 de marzo de 2006 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. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, 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 20 de marzo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 321/2006, 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. Madrid López.

Primero.- Con fecha 28 de julio de 2003 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx una solicitud de indemnización de D. xxxxx, representado por Dña. yyyyy, por los daños materiales ocasionados en su vehículo como consecuencia del accidente de



tráfico sufrido, debido a la irrupción de un perro, sin identificar, en la vía xxx por la que circulaba.

Afirma que el accidente de circulación tuvo lugar sobre las 8,20 horas del día 31 de julio de 2002, cuando conducía el vehículo de su propiedad, Seat xxx, xxxx, por la autovía xxx, dirección xxxxx, término municipal de xxxx y partido judicial de xxxxx, cuando al llegar a la altura del punto kilométrico 8 irrumpió de manera súbita un perro en la calzada, de izquierda a derecha según el sentido de su marcha, contra el que no pudo evitar la colisión, resultando el animal muerto, careciendo de dueño y de collar de identificación; originándose unos desperfectos en el vehículo cuya reparación ascendió a 680,20 euros.

Acompaña a su reclamación escritura de poder judicial compulsada, las facturas de reparación del vehículo y hoja de trabajo, una copia de la póliza del seguro y una copia del atestado levantado por la agrupación de tráfico de la Guardia Civil, subsector de xxxxx.

En las diligencias de la Guardia Civil consta que el accidente pudo tener el siguiente desarrollo:

“El turismo Seat xxx, conducido por D. xxxxx, circulaba a la hora del evento por el lugar descrito, sentido a xxxxx. Al llegar al área del accidente, de súbito un animal canino (perro), irrumpió en la calzada por su izquierda. El Señor xxxxx aplicó el sistema de frenado del vehículo para evitar el atropello a dicho animal, a pesar de lo cual no pudo evitarlo, por la proximidad del animal.

»El animal canino, se trata de un perro de tamaño medio, de unos 15 kg de peso, de color marrón, sin raza definida y carente de collar de identificación.

»Se hicieron averiguaciones por la zona del accidente sin que hasta la fecha fuera localizado el dueño del animal”.

Se señala además como causa probable del accidente: “irrumper el animal súbito en la calzada, suelto y sin su dueño”.

Segundo.- Con fecha 25 de marzo de 2004 el interesado, a través de su representante, reitera su escrito de reclamación patrimonial, interesando, a la



luz del tiempo transcurrido desde su inicial presentación, que se le notifique la resolución pertinente.

Tercero.- Con fecha 26 de mayo de 2005, notificado el 8 de junio siguiente, la Jefe del Servicio Territorial de Fomento en xxxxx acuerda la iniciación del expediente de responsabilidad patrimonial así como el nombramiento de instructor.

Cuarto.- Consta en el expediente el informe emitido por el Jefe de la Sección de Conservación y Explotación del Servicio Territorial de Fomento, de fecha 30 de agosto de 2005, en el que se manifiesta lo siguiente:

“1º.- La autovía xxx es de titularidad autonómica.

»2º.- No se tuvo conocimiento del hecho relatado. La valla de cerramiento estaba en buen estado de conservación. Esa valla tiene un metro de altura y algunos perros pueden saltarla con facilidad. También pueden acceder a la autovía entrando por los distintos enlaces que tiene con otras carreteras y concretamente en el km 8 existe un área de servicio y el animal pudo salir por allí.

»En cualquier caso el hecho es totalmente imprevisible y la señalización existente es la correcta”.

Quinto.- Con fecha 14 de septiembre de 2005, el encargado del taller del Servicio Territorial de Fomento de xxxxx emite un informe en el que señala que “a la vista de la documentación presentada se comprueba que los precios contemplados en la factura se pueden corresponder con los precios normales de mercado”.

Sexto.- En el trámite de audiencia concedido al interesado, notificado el 20 de septiembre de 2005, éste no realiza alegaciones.

Séptimo.- Con fecha 31 de enero de 2006, el instructor formula la propuesta de resolución en el sentido de que procede desestimar la reclamación formulada al no existir nexo causal entre los daños sufridos y el funcionamiento del servicio público.



Octavo.- El 28 de febrero de 2006, la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial 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 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, es preciso destacar que se ha producido una demora injustificada entre la interposición de la reclamación, en julio de 2003, y la propuesta de resolución, en enero de 2006, así como que hasta mayo de 2005 no se acuerda la iniciación del expediente de responsabilidad patrimonial, después de la reiteración de su pretensión por el reclamante en marzo de 2004. Este retraso necesariamente ha de considerarse como una vulneración por 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, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.



A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anomalía en la tramitación de procedimientos. Asimismo hay que señalar que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la Ley 30/1992, ya citada.

3ª.- Concurren en el reclamante 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 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.

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 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. xxxxx, representado por Dña. yyyy, por los daños materiales ocasionados en su vehículo como consecuencia del accidente de tráfico sufrido, debido a la irrupción de un perro en la calzada 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 el plazo de un año desde la producción del hecho causante.



6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, 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 el reclamante 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 reclamante 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 la lesión producida.

En concreto, habrán de tomarse en consideración las reglas establecidas en 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".

Asimismo, 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 1453/1993, de 3 de febrero de 1994; 1867/1994, de 3 de noviembre; 1360/1995, de 22 de junio; 1809/1995, de 27 de julio; 1869/1995, de 5 de octubre; 2672/1995, de 30 de noviembre; 2587/1996, de 18 de julio; 2907/1996, de 19 de septiembre; 3261/2000, de 26 de octubre; y 3123/2000, de 23 de noviembre, entre otros; así como de este Consejo Consultivo, entre otros, Dictamen 120/2004, de 10 de marzo).

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 1905 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 1905 del Código Civil señala 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; así mismo, 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.



Así, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en Sentencia de 22 de octubre de 2002, condenó a la Administración Pública en un supuesto de un 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:

“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 la 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 este mismo sentido, cabe citar la Sentencia de la Audiencia Nacional de fecha 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, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial; concretamente, en su fundamento de derecho cuarto establece:



“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 de enlaces con carreteras convencionales que conectan con los 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 Puente de San Miguel o de Helguera de Reocín, 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 tanto, no habiéndose acreditado falta de diligencia por parte de la Administración en el cumplimiento del deber de mantener la vía en estado óptimo para su circulación, en los términos establecidos legalmente, así como que el animal causante del accidente no era titularidad de ésta, no cabe estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta.



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. xxxxx, representado por Dña. yyyy, 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.