

En Logroño, a 14 de marzo de 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiendo excusado su asistencia el Consejero, D. José M^a Cid Monreal y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

32/08

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Salud, en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por D. J. C. M. I. G., en reclamación de 13.197,47 de indemnización por la muerte de un perro y los daños sufridos por otro, ambos de su propiedad, a consecuencia del funcionamiento del servicio público de recogida y acogida de animales.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del Asunto

Primero

Mediante escrito de 11 de septiembre de 2007, registrado de entrada en la misma fecha, el Abogado D. G. L. V., actuando en representación de D. J. C. M. I. G., formula reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Comunidad Autónoma de La Rioja (Consejería de Salud) y al Ayuntamiento de Logroño exponiendo, en síntesis, los siguientes hechos:

1.- Que su mandante era dueño de dos perros, de raza mastín napolitano, administrativamente en regla.

2.- Que, a las 10:20 horas del 18 de septiembre de 2006, un operario del Gobierno de La Rioja se personó en el camino La Estrada Alto, en término de Nalda, para retirar a los dos perros, que se encontraban fuera de la finca, procediendo a anestesiarnos e introducirlos en el vehículo del Servicio. Uno de los animales cayó a una acequia y el otro sufrió fuertes y reiterados golpes en su manipulación.

3.- Que, trasladados al Centro de Acogida de Animales de Logroño, fueron introducidos en una de las jaulas, después de lo cual se les administró el correspondiente antídoto.

4.- Que, los animales no recibieron asistencia veterinaria alguna.

5.- Que, el día 19, se advierte que uno de los animales había fallecido y el otro presentaba un estado general de abatimiento y cierta disnea.

6.- Que, esa misma mañana, su propietario retira los animales y encarga la necropsia del muerto y el tratamiento veterinario del que sobrevivió.

Cuantifica el daño, y consiguiente indemnización que reclama, en 7.500 €, por la muerte de un perro; 600 €, por su valor afectivo; y 5.057,47 €, por gastos de curación del otro animal.

Y, sin perjuicio de la que pueda interesar en el momento procedimental oportuno, solicita como prueba la documental que acompaña, la testifical de los Agentes del Puesto de la Guardia Civil de Nalda de servicio el día 18 de septiembre de 2006 y del Operario encargado de la recogida de animales que intervino en los hechos y la ratificación por sus autores de los informes periciales acompañados.

Además del poder notarial que acredita la representación, se acompañan los siguientes documentos:

- Documentación relativa a los animales: justificantes de inscripción en el Libro de Orígenes Español, pedigree de uno de ellos, cartilla sanitaria, recibos del pago de prima del seguro de responsabilidad civil, certificado veterinario de vacunas y desparasitaciones y sendas licencias del Ayuntamiento de Logroño para la tenencia de animal potencialmente peligroso.
- Informe pericial del Veterinario D. J. I. S. B. (necropsia y tasación).
- Informe de valoración del criador D. J. R. R. (R., S.L.).
- Factura de Clínica Veterinaria V.
- Varias facturas de Hospital de D.V.A.
- Factura de Clínica Veterinaria P.
- Informe de actuaciones en relación con los hechos, de fecha 20 de septiembre de 2006, del Jefe de Programa del Instituto de Seguridad Alimentaria.
- Certificado del Veterinario D. A. F. V.
- Informe del Centro V. A. .
- Informe de la Clínica Veterinaria V. y análisis de sangre y orina.

Segundo

Por acuerdo de 25 de septiembre de 2007, el Secretario General Técnico de la Consejería de Salud tiene por iniciado el procedimiento general de responsabilidad patrimonial con efectos del día 12 anterior y nombra Instructor a D. J. C. G. L.

Tercero

El día 26 de septiembre, el Instructor se dirige a la Correduría de Seguros Aon Gil y Carvajal, a efectos de la cobertura del seguro suscrito con Zurich; al representante del interesado, comunicándole la iniciación del expediente e informando de los extremos exigidos en el art. 42.4 de la Ley 30/1992, y al Ayuntamiento de Logroño, a fin de que pueda comparecer en el expediente al poder ser afectado por la resolución que pudiera recaer, en virtud del Convenio de cooperación entre éste y la Consejería de Salud para el uso conjunto del Centro de Acogida de Animales.

Cuarto

Con fecha 15 de octubre de 2007, el Ayuntamiento de Logroño remite a la Consejería de Salud Propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación de D. J. C. M. I. G. contra el Ayuntamiento, por cuanto no existe la obligada relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos municipales y el daño producido.

El siguiente día 26 de noviembre, el Ayuntamiento da traslado a la Consejería de la Resolución de Alcaldía, de fecha 16, acorde con la Propuesta de resolución.

Recurrida en reposición esta Resolución por la Consejería, la Alcaldía, estimando el recurso, deja sin efecto la Resolución de 16 de noviembre.

Quinto

También con fecha 26 de septiembre de 2007, el Instructor del expediente se dirige al Jefe de Puesto de la Guardia Civil de Nalda solicitando la remisión de cuantas actuaciones se practicaron con ocasión de la recogida de los perros en la mañana del día 18 de septiembre de 2006 en el camino de la Estrada Alto de Nalda, solicitud que es cumplimentada por el Comandante de Puesto el siguiente día 5 de octubre.

Igualmente, solicita determinada información del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental, solicitud que es cumplimentada el siguiente día 27 adjuntando el *Manual*

de Gestión de Medicamentos del Centro de Acogida de Animales de Logroño; Normas de funcionamiento interno del Centro de Acogida de Animales, aprobadas por el Ayuntamiento de Logroño; e informe de las actuaciones realizadas con los perros a que se refiere el presente procedimiento, de fecha 20 de septiembre de 2006, firmado por el Responsable de Programa del Instituto de Seguridad Alimentaria.

Sexto

Con fecha 30 de octubre de 2007, el Instructor se dirige de nuevo al Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental solicitando informe sobre si se ha tramitado o se tramita expediente sancionador contra D. J. C. M. I. G., en relación con algunos de los perros de su propiedad llamados "Y" y "P".

El día 7 de noviembre, en respuesta a dicha solicitud, se remite al Instructor copia del expediente sancionador 2006/00 176 incoado a D. J. C. M-I, expediente, al que puso fin la Resolución de 3 de abril de 2007 imponiendo la sanción de 120 , por negligencia en el cuidado y vigilancia de los perros de su propiedad capturados el día 18/09/2006 en el término municipal de Nalda, al estar sueltos y sin ir acompañados de persona alguna.

Según resulta del expediente sancionador, el expedientado no realizó alegaciones ni al Acuerdo de iniciación ni a la Propuesta de resolución, y consta, además, que ya había sido objeto de otro expediente anterior por una infracción de análoga naturaleza (expediente 2006/00126).

Y, con fecha 9 de noviembre, completando la remisión de la documentación hecha el anterior día 7, se remite al Instructor el Parte nº 2502 del Servicio de Recogida de Perros Vagabundos de 3 1/10/2007 que constata la captura del perro mastín napolitano, nº de microchip 724098100683565, propiedad de D. J. C. M-I G., que fue recogido previo aviso de la Guardia Civil en dicha fecha, así como la demás documentación obrante al respecto (Parte de recuperación del animal y datos del perro capturado que constan en el R.I.A.C.).

El nº de microchip coincide con el de la perra "P", la sobreviviente de los hechos objeto del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Séptimo

El 2 de noviembre de 2007, el Instructor toma declaración a D. V. M. M. R., que fue el Operario que retiró los animales y los llevó al Centro de Acogida, constando en acta su declaración.

Octavo

El 12 de noviembre, la Jefa del Servicio de Seguridad Alimentaria y Sanidad Ambiental remite al Instructor copia de las actuaciones de la Guardia Civil (Puesto de Nalda), relacionada con la captura de la perra "P" el anterior 31 de octubre.

En el acta-denuncia, el Agente actuante hace constar que no pudo acercarse al animal debido a la actitud agresiva que manifestaba éste.

Noveno

Por escrito de 3 de diciembre, el Instructor solicita al Hospital Veterinario A. informe sobre determinados extremos relacionados con la pretensión ejercitada, los informes periciales y facturas acompañadas al escrito iniciador del expediente, informe que es emitido el siguiente día 13.

Décimo

El mismo día 13 de diciembre, comparece ante el Instructor, para prestar declaración D. M. T. M. T., vecino de la finca de donde escaparon los perros recogidos y que fue quien avisó a la Guardia Civil.

Décimo primero

Mediante diligencia de 18 de diciembre, el Instructor hace constar las gestiones realizadas por él, personal o telefónicamente, en establecimientos especializados para conocer la valoración de un perro de raza mastín napolitano.

Décimo segundo

Por Acuerdo de 19 de diciembre, el Instructor acuerda la apertura de un período de prueba, admitiendo las propuestas por el reclamante, salvo el testimonio de los Agentes de la Guardia Civil, por no haber presenciado los hechos; solicitando, por su parte, ampliación o aclaración de algunos extremos de la pericia aportada por el reclamante y señalando el día 14 de enero de 2008 para la ratificación de dicha pericia y la ampliación o aclaración interesadas por el Instructor.

Dicho Acuerdo es puesto en conocimiento del Ayuntamiento de Logroño, de la Correduría de Seguros y del representante del interesado.

Décimo tercero

El 14 de enero de 2008, se practican las pruebas y se levanta acta de su resultado.

Por Diligencia de 30 de enero, el Instructor hace constar las gestiones realizadas por él personalmente en la clínica veterinaria "V. A. " relacionadas con los Planes de Medicina preventiva, incorporando los folletos que se le proporciona.

Por otra Diligencia de la misma fecha, se deja constancia de la compulsión de documentos obrantes al expediente por fotocopia, de los que se exhiben originales, no compulsándose aquellos de los que se exhibe fotocopia.

Décimo cuarto

Mediante escrito de 31 de enero de 2008, el Instructor comunica al representante del interesado, a la Correduría de Seguros y al Ayuntamiento de Logroño la conclusión de la fase de instrucción del expediente, dando vista del mismo en trámite de audiencia, por un plazo de diez días hábiles, a fin de que puedan examinarlo, formular alegaciones y presentar los documentos y justificaciones que estimen oportunos.

Haciendo uso del trámite, el Abogado del interesado presenta el 15 de febrero escrito de alegaciones.

Décimo quinto

Con fecha 19 de febrero de 2008, el Instructor del expediente emite la siguiente propuesta de Resolución: *"que se desestime la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por D. J. C. M. I. G., porque los daños alegados están ocasionados por hechos que no son imputables a la Administración "*.

Décimo sexto

El Secretario General Técnico, el mismo día 19 de febrero, remite a la Letrada de la Dirección General de los Servicios Jurídicos en la Consejería de Salud, para su preceptivo informe, el expediente íntegro, informe que es emitido favorablemente el 21 de febrero de 2008.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 25 de febrero de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 29 de febrero de 2008, el Excmo. Sr. Consejero de Salud del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 7 de marzo de 2008, registrado de salida el día 13 de marzo de 2008, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

El art. 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 €.

Al ser la cuantía de la reclamación superior a 600 €, nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, éste, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, ha de pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Partiendo de la base de la legislación vigente en esta materia, constituida en un prioritario plano por el artículo 106.2 de la Constitución Española y recogida en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo, los requisitos necesarios para que se reconozca la responsabilidad patrimonial, tal y como este Consejo viene recogiendo en sus dictámenes, pueden sintetizarse así:

1.º.- Efectiva realidad de un daño evaluable e individualizado en relación con una persona o grupo de personas, que el perjudicado no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

2.º.- Que la lesión sufrida sea consecuencia del funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público, sin intervención del propio perjudicado o de un tercero que pueda influir en el nexo causal.

3.º.- Que el daño no se haya producido por fuerza mayor.

4.º.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Tercero

Consideraciones previas sobre la instrucción del procedimiento y hechos probados

Queremos dejar constancia de la minuciosidad con que el Instructor ha tramitado el procedimiento de responsabilidad patrimonial, dando estricto cumplimiento a su obligación de impulso de oficio del procedimiento en todos sus trámites y de practicar, no sólo los medios de prueba pertinentes propuestos por el interesado, sino también cuantos estimó oportunos para *"la determinación, conocimiento y comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución"*, según prevé el art. 7 del Reglamento de los Procedimientos en materia de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas.

Y esa elogiada instrucción nos permite establecer una doble relación de hechos. De un lado, los alegados por el reclamante, que no han sido probados; y, de otro, los que han quedado perfectamente acreditados en el procedimiento.

Así, en cuanto a los primeros, resulta incierto que uno de los animales cayera a una acequia y el otro sufriera fuertes y reiterados golpes en su manipulación, cuando el Operario que intervino en su retirada procediera a anestesiarlos e introducirlos en el vehículo del servicio, y que no se les administrara el antídoto hasta ser introducidos en una de las jaulas del Centro de Acogida de Animales.

Por el contrario, cabe considerar totalmente acreditados los siguientes:

1.º.- Que los perros del reclamante, calificados legalmente y registrados como potencialmente peligrosos, se escaparon de la finca en la noche del 17 al 18 de septiembre de 2006, acercándose a la propiedad del vecino, Sr. M. T., quien intentó localizar al dueño y a la Guardia Civil, sin atreverse a salir de casa dado el estado de agitación de los animales.

2.º.- Que, en la madrugada, volvieron los mastines a merodear por la finca del Sr. M. y, avisada de nuevo la Guardia Civil, ésta lo puso en conocimiento de los Operarios del Centro de Acogida de Animales.

3.º.- Que, en la mañana del día 18, el Operario que acudió intentó atrapar a los perros con lazo, pero le hicieron frente, por lo que tuvo que refugiarse en su vehículo y procedió a anestesiarlos y, con ayuda de los vecinos, a cargarlos en el vehículo. Inmediatamente, les puso el antídoto y los trasladó al Centro de Acogida en el que, por haber hecho ya efecto el antídoto y contrarrestando el anestésico, los perros entraron en la jaula por sí mismos, no apreciándose en ellos anomalía alguna, por lo que no se requirió la presencia de Veterinario.

4.º.- Que, al día siguiente, apareció muerto el perro macho, personándose el Veterinario, que comprobó la muerte y detectó en la hembra un estado general de abatimiento y cierta disnea.

5.º.- Que, en base al Parte de Servicio de Recogida de Perros Vagabundos nº 16705, levantado por la captura, el 18/09/2006, de los dos mastines propiedad del reclamante, se instruyó a éste el expediente sancionador nº 2006/00 176, al que puso fin la Resolución de 3 de abril de 2007 por la que se le impuso la sanción de 120 por negligencia en el cuidado y vigilancia de los perros, sin que el expedientado hiciera alegación alguna, ni frente al Acuerdo de Iniciación, ni a la Propuesta de resolución. Tampoco consta que la sanción haya sido recurrida.

6.º.- Que, con anterioridad, al reclamante ya se le había instruido otro expediente sancionador, el nº 2006/00 126, por una infracción de análoga naturaleza.

7.º.- Que, con fecha 3 1/10/2007, previo aviso de la Guardia Civil, hubo una nueva intervención del Servicio de Recogida de Perros Vagabundos para la captura del mastín napolitano propiedad del reclamante que, por su número de microchip, era la perra sobreviviente de los hechos que motivan el presente procedimiento.

8.º.- Que, al practicar la necropsia al perro fallecido, pudo comprobarse que presentaba una herida de la que se extrajo un perdigón de 4,5 mm.

Cuarto

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente supuesto

Como reiterada y constantemente viene señalando este Consejo Consultivo al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primero que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la *relación de causalidad en sentido estricto*, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente –conforme a la lógica y la experiencia- explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Hemos explicado también, y volvemos a insistir en ello, que, para detectar tales causas, el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condicio sine que non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar.

A la vista de esta pacífica doctrina, es indudable que la única causa, o cuando menos la fundamental que subsume cualquier otra, del resultado dañoso es la negligencia reiterada del dueño en el cuidado y vigilancia de los animales que propició la huida de éstos de la finca y que anduvieran sin control alguno durante toda la noche, tiempo en que pudieron ser maltratados (perdigonada) e introducirse ellos mismos en la acequia, Es evidente que, suprimida mentalmente la conducta negligente del propietario y subsiguiente huída de los animales, el resultado dañoso no se habría producido.

Pero, aun omitiendo como causa la irresponsable conducta del propietario, era a éste a quien incumbía acreditar la relación de causalidad ante el funcionamiento del Servicio Público de Recogida de Perros Abandonados y los daños cuya indemnización pretende. Y tal prueba, como queda dicho en el Fundamento Jurídico precedente, no existe. Se limita el interesado a realizar unas manifestaciones, sin apoyatura probatoria alguna, contradichas por el testimonio del vecino de la finca de la que escaparon los perros, de cuya imparcialidad no puede dudarse.

Admitamos, por último, a efectos puramente dialécticos, que estuviera acreditada la relación de causalidad en sentido estricto entre el funcionamiento del servicio público, la manipulación de los animales para su recogida y traslado, y el daño producido, muerte de uno de los perros y lesiones del otro.

El paso siguiente sería, según la doctrina de este Consejo, el análisis de la imputación objetiva del resultado dañoso a un determinado sujeto, es decir, estudiar si concurren criterios positivos o negativos de imputación de responsabilidad. Y, en el caso sometido a dictamen, resulta palmaria la concurrencia de un criterio negativo de imputación de responsabilidad a la Administración, el del deber jurídico de soportar el daño.

El art. 141.1 LRJPAC excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando el perjudicado tiene el deber jurídico de soportar el daño. Quiere esto decir que, por más que la causa del hecho dañoso pueda y deba subsumirse en el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, no responde la Administración cuando el daño tiene su origen último en una conducta antijurídica –reprochada y sancionada por el ordenamiento- de la propia víctima.

Como se ve, se trata de una cuestión englobada también en la relación de causalidad en su más amplio sentido, constituyendo concretamente un criterio negativo expreso de la imputación objetiva del resultado dañoso a la Administración (o, si se quiere, un criterio positivo de imputación objetiva del mismo a la propia víctima). Presupone, pues, la previa determinación de las causas que explican la producción del daño, que, en este caso, serán, cuando menos, la actividad de la Administración y la propia conducta antijurídica de la víctima. Pero, esto supuesto, lo que caracteriza a esta circunstancia es que la indicada

conducta antijurídica de la víctima absorbe y rechaza toda imputación de daño a la Administración en tanto en cuanto –de acuerdo con la fórmula de la *conditio sine qua non*-, suprimida mentalmente dicha conducta antijurídica, se constata que el evento dañoso no se habría producido.

El incumplimiento por el reclamante de las obligaciones de cuidado y vigilancia que, como propietario de perros potencialmente peligrosos, le incumben, determinan la antijuricidad de su conducta y, como consecuencia, el deber jurídico de soportar el daño.

Es más, no entendemos cómo, además de la sanción que se impuso al reclamante, no se le han girado las tasas o repercutido el costo del servicio de recogida de los perros en las distintas ocasiones en que se han escapado.

Quinto

Sobre la valoración del daño

Compartimos íntegramente las consideraciones que, en este punto, contiene la Propuesta de resolución, que rebaja considerablemente las pretensiones del interesado en base a una argumentación sólida y minuciosa.

CONCLUSIONES

Única

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por D. J. C. M-I G., al no existir relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio Público y el daño reclamado y, en todo caso, concurrir el criterio negativo de imputación de responsabilidad del deber jurídico de soportar el daño.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero