

En Logroño, a 24 de julio de 2007, 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, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

70/07

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D^a S. C. D., en representación de la mercantil F., SL, como consecuencia del accidente de tráfico sufrido al atropellar a un jabalí que irrumpió en la calzada en el p.k. 291,3 de la carretera N-111, entre Pradillo y Villanueva.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En fecha 3 de enero de 2007, D^a S. C. D., Abogado, mediante escrito al que acompaña Atestado realizado por la Guardia Civil se dirige a la Consejería de Medio Ambiente, solicitando información de titularidad cinegética relativa p.k. 291,3 de la carretera N-111. En contestación a dicha petición, se emite informe del Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca, de fecha 12 de enero de 2007, notificado el 25 de enero de 2007, indicando que el punto kilométrico indicado:

"Se encuentra situado en el término municipal de Pradillo. En dicho punto kilométrico, la carretera es límite entre la Reserva Regional de Caza Cameros-Demanda, cuya titularidad cinegética ostenta la Comunidad Autónoma de La Rioja, y una zona no cinegética voluntaria. El titular de la zona no cinegética voluntaria ha de ser consultado en el catastro del municipio correspondiente. En los aprovechamientos que programa anualmente la Reserva Regional de Caza Cameros-Demanda en el término municipal de Pradillo se contempla el aprovechamiento de caza mayor".

Segundo

D^a S. C. D., mediante escrito registrado de entrada el 7 de febrero de 2007, actuando en representación de F., SL formula reclamación de responsabilidad patrimonial por importe de 1.667,35 € , importe de los daños sufridos por su vehículo matrícula LO-1570-U, como consecuencia del accidente de circulación sufrido el 8 de noviembre de 2006, cuando circulaba por la N-111, e irrumpió subitamente un jabalí en el p.k. 291,300 que no pudo evitar atropellar.

Se adjunta la siguiente documentación: i) Informe de peritación de los daños por importe de 1.667,35 €; ii) Facturas de reparación del vehículo, por el importe de reclamado; iii) Copia de fotografía de un jabalí muerto; iv) Copia del informe cinegético del Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca; y v) Diligencias a prevención por accidente de circulación de la Guardia Civil de Tráfico.

En dichas Diligencias consta, en el apartado "Inspección Ocular" que realiza la Patrulla de Servicio, entre otros datos, los siguientes:

"Los terrenos desde los que salió el jabalí a la vía pertenecen al Coto de Caza n° LO-10059 de Pradillo (La Rioja), y están a escasa altura sobre la carretera, existiendo una caseta junto a la cual salió, supuestamente, el animal, pretendiendo cruzar la vía y siendo atropellado y muerto instantáneamente".

Más adelante en el "Informe de los Instructores" señala, entre otras cosas:

"Que el animal atropellado y muerto...fue recogido...por personal de la Guardería Forestal de la Comunidad Autónoma de La Rioja (La Fombera), avisados por la Fuerza Actuante...y en presencia del Alcalde de Pradillo, cuyo Ayuntamiento es titular del Coto de Caza n° 10059, presunto responsable de los daños ya que desde sus terrenos saltó el jabalí a la vía, el cual, según el Alcalde, D. Julio Fraguas Pérez, cuenta con seguro de responsabilidad civil en vigor, suscrito en la correduría de Seguros 'M.', sita en C/B. n° X de Logroño (La Rioja).

Tercero

El 20 de febrero de 2007, se notifica al interesado la recepción de su solicitud y la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, al tiempo que se le facilita diversa información sobre las particularidades de la tramitación del procedimiento de acuerdo con la legislación del procedimiento administrativo común.

Cuarto

El 5 de marzo de 2007, con notificación el 8 de marzo, la Instructora del procedimiento requiere a D^a S. C. D. que acredite la representación de F., SL y las facturas originales de reparación del vehículo.

La interesada cumplimenta el requerimiento mediante escrito de 12 de marzo de 2007, adjuntando un simple escrito suscrito por el representante legal de la mercantil C. F., SL apoderando a la interesada; la factura original y la orden de domiciliación de pago de su importe.

Quinto

El 16 de marzo de 2007, la Instructora del procedimiento da trámite de audiencia a la interesada, notificado el 21 de marzo.

Sexto

Con fecha 24 de abril de 2007, se dicta Propuesta de resolución que desestima la reclamación efectuada, la cual es informada favorablemente por los Servicios Jurídicos el 7 de junio de 2007.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 25 de junio de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 4 de julio de 2007, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 4 de julio de 2007, registrado de salida el 5 de julio de 2007, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la

correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

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 art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, modificado por la Disposición Adicional 20.^a de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece el carácter preceptivo de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración de cuantía indeterminada o superior a 600 €, por lo que en este caso resulta tener dicho carácter.

En cuanto al contenido del dictamen, 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 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

Inexistencia de responsabilidad de la Administración regional.

A la vista de los hechos sometidos a nuestra consideración en el presente dictamen,

resulta innecesario reiterar la doctrina de este Consejo Consultivo acerca de los daños causados por animales de caza, por cuanto la misma aparece correctamente sintetizada con mención expresa de alguno de nuestros dictámenes en la Propuesta de resolución, así como en el Informe de los Servicios Jurídicos. De los daños causados por animales de caza, es responsable el titular del aprovechamiento cinegético, tal y como establece la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja en su art. 13.1. En estos supuestos, la simple producción del daño determina una obligación de reparación para el titular del aprovechamiento y ello con abstracción de todo tipo de valoración subjetiva, salvo que la comisión del daño haya sido debido a la culpa o negligencia, bien del perjudicado o bien de un tercero. Es un supuesto de responsabilidad objetiva, incluido dentro de una ley administrativa.

Para la Propuesta de resolución, no existe responsabilidad civil objetiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja en los daños denunciados, al no ser esta Administración la propietaria del acotado del que salió el jabalí, ni administrativa *"ya que no existe ningún servicio público de responsabilidad de esta Administración en la zona donde surgió el jabalí"*, aunque, a juicio de este Consejo Consultivo, es más correcto jurídicamente señalar que la Administración no ha dictado medidas administrativas específicas de las que pueda derivarse la imputación del daño o por aplicación de las reglas generales de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

A esa conclusión llega la Propuesta de resolución a partir de la información recogida en las Diligencias Previas de la Guardia Civil más arriba transcritas, que identifica los terrenos del Coto de Caza LO-10059, cuya titularidad es del Ayuntamiento de Pradillo, como lugar del que saltó el jabalí a la calzada.

En relación con este extremo absolutamente determinante de la responsabilidad patrimonial por daños causados por animales de caza, llama la atención la indeterminación del informe del Servicio de Defensa de la Naturaleza y Pesca, que es el órgano especializado en la materia, que identifica la carretera como límite de la Reserva Regional de Caza Cameros-Demanda y un terreno no cinegético voluntario. Sorprende esa indeterminación cuando en las Diligencias Previas adjuntadas con la solicitud de información cinegética, se daba concreta información del punto kilométrico del atropello, de la posición de la irrupción del jabalí a la calzada, incluso de la identificación del acotado del que salió.

La posible contradicción (que en su caso, podría comprometer la responsabilidad de la Administración regional) debe resolverse, no obstante, a favor de las indicaciones más precisas contenidas en las Diligencias Previas de la Guardia Civil que identifican el Coto LO-10059, cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento de Pradillo, y cuyo Alcalde está presente cuanto personal de la Guardería Forestal se hace cargo del jabalí muerto, sin que

formule observación alguna respecto a la procedencia del animal.

Como quiera, pues, que la Administración regional no es la titular del aprovechamiento cinegético del que pudiera derivar la responsabilidad civil objetiva prevista en el art. 13 de la Ley 9/1998, de Caza de La Rioja, ni ha adoptado medidas administrativas de las que pudiera derivar responsabilidad administrativa, como consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, en aplicación de los arts. 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, el daño no puede ser imputado a la Administración Regional.

Como ha quedado señalado, el titular del aprovechamiento es el Ayuntamiento de Pradillo (La Rioja), y por lo tanto, la responsabilidad civil objetiva que la legislación de caza de La Rioja imputa a los titulares del aprovechamiento cinegético por los daños que produzcan las especies cinegéticas no es posible imputarla a la Administración regional, razón por la que la reclamación presentada debe ser rechazada, como acertadamente señala la Propuesta de resolución, pues está presentada contra quien, de acuerdo con la normativa aplicable, no es responsable del daño causado.

Aquí podría concluir nuestro dictamen, si no fuera por la singularidad del caso sometido a nuestra consideración. En efecto, en anteriores dictámenes, emitidos a partir de la entrada en vigor de la Ley 17/2005, de Modificación de la Ley de Tráfico, Circulación y Vehículos a Motor y Seguridad Vial, cuya Disposición Adicional Novena ha modificado el régimen de imputación de la responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas, hemos dicho que dicha ley estatal no es aplicable cuando el titular del aprovechamiento sea la Administración regional, pues ésta, en virtud de su competencia en materia de caza y en el ejercicio de su autonomía, puede reforzar o ampliar el régimen de su propia responsabilidad por los daños causados por piezas de caza, siendo aplicable el sistema establecido en la Ley 9/1998, de Caza de La Rioja, que desplaza a la ley estatal en este particular aspecto.

En consecuencia, hemos afirmado que cuando el titular del aprovechamiento cinegético es una persona jurídico privada, ni la Administración regional ni este Consejo Consultivo puede pronunciarse sobre la determinación de la responsabilidad de dichas personas al ser ésta una competencia exclusiva de los tribunales del orden civil, en cuya determinación aplicarán el sistema establecido en la referida Disposición Adicional Novena de la Ley 17/2005. La cuestión que se suscita por primera vez en este dictamen es si esa doctrina es aplicable cuando el titular del aprovechamiento es un Ayuntamiento, esto es, un ente público con personalidad jurídica propia y distinta de la Administración regional, con autonomía reconocida constitucionalmente, no integrada en la Administración de la Comunidad Autónoma, por más que forme parte de la estructura territorial en que ésta se organiza (art. 5 EA de La Rioja).

Pues bien, cuando el titular del aprovechamiento cinegético sea un Ayuntamiento la

responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas se sujetará al mismo sistema que el aplicable para las personas privadas, pues la normativa estatal modificada en el año 2005, se refiere, en abstracto a los titulares de los aprovechamientos cinegéticos, con independencia de su naturaleza pública o privada. Y esta normativa es de general aplicación en cuanto dictada al amparo de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación civil (art. 149.1.8.^a CE), que comprende la específica responsabilidad extracontractual de naturaleza civil, aplicable a los aprovechamientos cinegéticos de acuerdo con nuestro Dictamen 111/2005, con la excepción, allí admitida, de que el legislador regional puede mejorar la cobertura de esta específica responsabilidad cuando se trate exclusivamente de la Administración Pública regional, como hace la Ley 8/1998, de aplicación preferente sobre la estatal. No respecto de "otros sujetos", como expresamente dijimos en el Fundamento de Derecho Tercero de dicho dictamen 111/2005, expresión en la que debemos entender tanto las personas jurídico privadas por los entes públicos distintos de la Administración de la Comunidad Autónoma o las entidades públicas dependientes o vinculadas a ella.

Y entre estos entes públicos están los municipios cuya responsabilidad, cuando sean titulares de aprovechamientos cinegéticos, se determinará de acuerdo con los requisitos más restrictivos establecidos en la Disposición Adicional Novena de la Ley 17/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos, así como se modifica el Texto Articulado de la Ley de Tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, apreciados en última instancia por los Tribunales del orden civil.

Y es que, en modo alguno cabe extender el régimen más protector establecido en la Ley 8/1998, de Caza de La Rioja, a los municipios pues la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de caza (art. 8.Uno.21 EA de La Rioja) solo legitima a aplicarlo y a extenderlo –como dijimos en el Dictamen 111/1998- a la propia Administración pero no a "otros sujetos" entre los que hemos de incluir a los Ayuntamientos, como entes con personalidad jurídica propia y distinta de la Administración regional.

Las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de Régimen Local (art. 9.8 EA de La Rioja), no otorgan cobertura a una extensión del régimen más protector de responsabilidad por daños causados por especies cinegéticas fijado en la Ley 8/1998, pues aquella competencia debe ejercerse en el marco de la legislación básica del Estado. Y el art. 54 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local, señala 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"*. Adviértase que se refiere a la *"responsabilidad administrativa"*, cuyo régimen está regulado en los arts. 139 y siguientes de la LPAC, distinta de la responsabilidad extracontractual de naturaleza civil aplicable a los daños producidos por especies cinegéticas, dictada al amparo de la competencia en materia de legislación civil (art. 149.1.8.^a CE). En modo alguno, en consecuencia, podría la

Comunidad Autónoma pretender aplicar el sistema de responsabilidad de esta clase de daños a los municipios, pues carece de competencia para ello.

CONCLUSIONES

Única

No existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de caza y el daño producido al vehículo de la mercantil F. SL, representada en este procedimiento por D^a S. C. D., por lo que procede desestimar la reclamación presentada.

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