

En Logroño, a 27 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<sup>a</sup> Cid Monreal y D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**77/07**

Correspondiente a la consulta formulada por la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D. C. D. P. como consecuencia de daños producidos en el automóvil de su propiedad, por la irrupción en la calzada de un corzo.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedente del asunto**

#### **Primero**

Se considera acreditado en el expediente administrativo que D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> B. C. P., sobre las 8,05 horas del día 21 de noviembre de 2006, circulaba con el vehículo propiedad de D. C. D. P. (Toyota *Corolla* matrícula XXXXDGX), por la carretera LR-411, a la altura del punto kilométrico 3,400, cuando irrumpió en la calzada un corzo contra el que colisionó, causándose daños en el vehículo cuya reparación ha importado un total de 945,99 €.

#### **Segundo**

A instancia de la Aseguradora del vehículo, M. Mutuality, el 12 de enero de 2007 la Dirección General de Medio Natural emitió informe señalando que el término en el que se produjo el accidente está incluido dentro del perímetro del Coto Municipal de Caza LO-10.143, cuya titularidad cinegética la ostenta el Ayuntamiento de Villarta-Quintana; y que el Plan Técnico del referido coto no contempla el aprovechamiento de caza mayor aunque, bajo el criterio de la Dirección General, los tipos de hábitat existentes en el coto no excluyen la presencia de corzo en ellos.

#### **Tercero**

El perjudicado formuló reclamación de responsabilidad patrimonial de la

Administración en escrito que tuvo entrada el 21 de marzo de 2007.

Incoado el expediente, la Instructora solicita informe al Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca sobre si en el Plan Técnico de caza del acotado referido figura expresamente la existencia de corzo, si existe alguna medida en el Plan destinada a prevenir y controlar los daños que pudiera causar dicha especie y si, en caso de ser negativa la respuesta a la primera cuestión, de la información obrante en el Servicio se deduce un asiento habitual de la especie referida en el acotado.

El informe solicitado se emite por el Servicio con fecha 19 de abril de 2007, en el cual se indica que, si bien en el Plan Técnico de Caza no figura expresamente la existencia de corzo, las posteriores informaciones complementarias anuales han recogido su presencia; que no existen medidas destinadas a prevenir y controlar eventuales daños; y que hay antecedentes de colisión con corzo procedentes del acotado.

#### **Cuarto**

Con fecha 17 de mayo de 2007, por la Técnico de Administración General instructora del expediente y con el visto bueno del Jefe del Servicio de Coordinación Administrativa de la Consejería, se formula propuesta de resolución en la que, invocando la doctrina de este Consejo Consultivo, se afirma que la Administración debe responder de los daños causados en el vehículo del reclamante en concurrencia (por mitad) con el titular del coto; criterio con el que se muestra conforme la Dirección General de los Servicios Jurídicos en su informe, de fecha 8 de junio de 2007.

### **Antecedentes de la consulta**

#### **Primero**

Por escrito de 25 de junio de 2007, registrado de entrada en este Consejo el día 4 de julio de 2007, la Excma. 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 día 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 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.<sup>a</sup> 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**

#### **Responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños sufridos por el reclamante.**

Este Consejo Consultivo ha tenido ocasión de pronunciarse en numerosas ocasiones sobre la eventual responsabilidad de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por daños causados por animales de caza. En sus dictámenes se ha consolidado la doctrina a que acertadamente hace referencia la Propuesta de resolución recaída en el

presente expediente.

Dicha doctrina, que empezó siendo formulada por este Consejo Consultivo tomando como principal marco normativo de referencia la Ley estatal de caza de 1970, que era la aplicable al caso resuelto en nuestro Dictamen 19/1998, se ha mantenido y terminado de perfilar después en el contexto de la Ley autonómica 9/1998, de Caza de La Rioja, que (pese a las dudas de constitucionalidad que suscita el que regule hipótesis de responsabilidad civil pertenecientes al Derecho privado, como apuntó el propio Consejo en su Dictamen 11/2004) desplazó a la anterior en nuestro ámbito territorial.

Lo que, a la vista tanto de la Ley estatal de caza de 1970 cuanto de la autonómica de 1998, hemos afirmado, y ahora volvemos a reiterar, es que la responsabilidad que según dichas normas corresponde a los titulares de aprovechamientos cinegéticos, en cuanto ligada *ex lege* a una titularidad jurídico-privada —la condición de dueño del terreno de donde procede la pieza que causa el daño, o de titular de otro derecho real o personal que faculte para cazarla—, es una específica responsabilidad extracontractual objetiva de naturaleza civil, sin que cambie tal naturaleza por el hecho de que, circunstancialmente, el titular del aprovechamiento sea una persona jurídico-pública. Esta clase de responsabilidad objetiva es la contemplada en el primer párrafo del artículo 13 de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de la Rioja, en cuanto impone a los titulares de terrenos cinegéticos y a los propietarios de terrenos cercados y de zonas no cinegéticas voluntarias la obligación de indemnizar los daños producidos a terceros por animales de caza procedentes de los mismos.

A partir de ahí, hemos explicado, y lo reiteramos una vez más, que esa responsabilidad civil objetiva derivada de las prescripciones de la Ley de Caza no es necesariamente exclusiva y excluyente, pues puede concurrir o ser incluso desplazada, atendido el examen fáctico de la relación de causalidad y el jurídico de los criterios de imputación, por la de otros sujetos: la de la propia víctima u otra persona física si es su conducta dolosa o negligente la que explica el daño o, si fuera otro el responsable civil conforme a la Ley de Caza, la de la Administración autonómica cuando el evento dañoso, atendiendo a las reglas generales por las que se rige la llamada responsabilidad patrimonial de la Administración, deba imputarse al funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, que incluso pueden ser los que aquélla presta en relación con la actividad cinegética cuando sea apreciable en el caso concreto la existencia de "una verdadera relación de causalidad entre el daño producido y una específica medida administrativa (protectora, autorizadora o de otra índole, sea de alcance general o limitada a ciertas piezas de caza o a determinado ámbito territorial o personal)" (Dictamen 19/1998, Fundamento Jurídico 3.º).

En dictámenes posteriores (a partir del 49/2000), y analizando precisamente la eventual concurrencia de responsabilidad patrimonial de la Administración, este Consejo Consultivo se ha ocupado de concretar cuándo puede apreciarse que existe relación de causalidad entre el daño producido y una concreta medida administrativa cual es el

contenido del Plan Técnico de Caza —*"justificativo de la cuantía y modalidades de las capturas a realizar y cuya finalidad será la protección, fomento y ordenado aprovechamiento de la caza"*— que, en relación con cada terreno cinegético, deben presentar sus titulares y corresponde aprobar a la Administración (art. 46 de la Ley de Caza de La Rioja).

Hay que tener en cuenta, en efecto, que cazar es una facultad que poseen todos los propietarios y, en general, los titulares de derechos reales o personales sobre las fincas *"que conlleven el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza en dichos terrenos"*, los cuales lógicamente pueden transferir esa facultad a un tercero (art. 4 Ley de Caza de La Rioja). Lo que ocurre es que el ejercicio de tal facultad está sometido a un intenso régimen de intervención administrativa, que sustancialmente pivota sobre la calificación de los terrenos en *"cinegéticos"* (reservas y cotos de caza: art. 20.1) y *"no cinegéticos"* (art. 31.1). En estos últimos está prohibida la caza de manera general (art. 31.2), aunque cabe su autorización con carácter excepcional (arts. 31.3 y 54). En cambio, en los primeros, que son declarados por la Administración regional de oficio (reservas regionales de caza) o a solicitud de sus titulares (cotos de caza), está permitida la caza con carácter general, si bien con sometimiento a las prescripciones contenidas en el Plan Técnico de Caza. De ahí que el art. 23.9 de la Ley de Caza de La Rioja manifieste expresamente que *"la declaración de coto de caza lleva inherente la reserva del derecho de caza de todas las especies cinegéticas que existan en el coto, si bien su aprovechamiento deberá estar aprobado en el correspondiente Plan Técnico de Caza"*.

Sobre la base de este último precepto —y como recuerda la propuesta de resolución — diferenciamos, en el citado Dictamen 49/2000 y, luego, en el 23/2002, tres supuestos:

1.º El de inexistencia en el terreno acotado de la especie cinegética causante del daño, en cuyo caso *"responderá la Administración como autora de medidas protectoras de conservación de dicha especie, salvo que por el juego de las presunciones pudiera probarse, en el caso concreto, que el animal procede de acotados próximos e inmediatos en cuyos Planes técnicos sí consta la existencia de esas especies y se puedan cazar"*. Esta solución, en efecto, es la que cabe inferir del sistema de responsabilidad de la Administración que instaura la Ley de Caza de La Rioja: si aquélla responde de los daños que causen las piezas que procedan de las zonas que, sin que en ello intervenga la voluntad de su dueño o titular, reciben por exclusión la calificación de no cinegéticas (cfr. arts. 13, párrafo segundo, y 34, párrafo primero), por la misma razón ha de responder de los que cause una determinada especie que no se asiente en un terreno cinegético y cuya presencia en él sea por completo imprevisible, pues entonces cabría decir que se trata de una *"zona no cinegética"* respecto de esa especie.

2.º El de que conste en el Plan Técnico de Caza que existen especies en el acotado cuya caza no se ha solicitado por el titular cinegético y no está prevista en el Plan, en cuya hipótesis los daños que produzcan esas especies serán imputables a dicho titular.

3.º El de existencia de una o varias especies cinegéticas cuya caza se ha solicitado, pero que la Administración no ha autorizado en el Plan Técnico, sea esta prohibición de carácter permanente o provisional, para permitir el aumento de piezas que más adelante serán cazables, en el cual *"la responsabilidad será imputable a la Administración cuando, de acuerdo con la motivación recogida en la Resolución que apruebe el Plan Técnico, la medida sea definitiva (...), y será imputable a los particulares, cuando la prohibición sea transitoria para garantizar la reproducción y aumento de las especies cazables en un plazo posterior"*.

El punto de partida sobre el que se asienta esta doctrina es el de que en los cotos de caza el Plan Técnico limita la facultad de cazar todas las especies cinegéticas que existan en él que, *a priori* corresponde a sus titulares (art. 23.9), pero se trata en cierto sentido de una *autolimitación* que ellos mismos se imponen, puesto que —aunque los mismos han de ser redactados por un técnico capacitado— son tales titulares los que lo proponen y presentan, correspondiendo a la Administración únicamente su aprobación o rechazo. Por eso, se decía en el Dictamen 49/2000 que la prohibición administrativa de cazar *"puede derivar de la actitud adoptada por el titular del aprovechamiento al promover el Plan Técnico de Caza, cuando, motu proprio, renuncia a cazar en el acotado especies existentes cuyo aprovechamiento, sería en principio, autorizable"* (Fundamento Jurídico 2.º), en cuyo caso no cabe apreciar la existencia de una concreta medida administrativa a la que se pueda imputar la presencia de los animales no cazables ni, por ende, resulta razonable estimar que el daño sea consecuencia del ejercicio normal o anormal de las potestades de la Administración en relación con la actividad cinegética, por lo que —en coherencia con lo afirmado en el Dictamen 19/1998— no cabe entender que entonces la responsabilidad civil que al titular del coto atribuye el art. 13 de la Ley de Caza de La Rioja concurra, y mucho menos sea desplazada, por la que las leyes administrativas generales atribuyen a la Administración.

Es indudable que, salvo excepciones absolutamente tasadas (cfr., así, la del párrafo final del art. 13 de la Ley 9/1998, de Caza de La Rioja), la Administración no puede imponer a los titulares cinegéticos la obligación de cazar (por eso, los cotos se constituyen a su solicitud, aunque deba aprobarlos la Administración: cfr. art. 23 Ley 9/1998), ni, por lo mismo —porque la de cazar es una facultad derivada del dominio o de la titularidad de otros derechos reales o personales sobre las fincas—, puede obligarles a cazar determinadas especies. Por eso, cuando el art. 79.4 del Reglamento de la Ley 9/1998, de Caza de La Rioja, aprobado por Decreto 17/2004, de 27 de febrero, establece que la Resolución de aprobación del Plan Técnico de Caza debe determinar *"todos los aprovechamientos y actividades cinegéticas autorizados, las condiciones en que deben ejecutarse y el plazo de vigencia del plan"*, hay que entender que, en cuanto a lo primero, se refiere a los solicitados y previstos en la propuesta formulada por los titulares cinegéticos. Pero la contrapartida de la libertad de decisión de éstos sobre el ejercicio o no de la facultad de cazar, con la posibilidad de apropiación patrimonial de los correspondientes beneficios, es, en el sistema legal, la imputación a dichos titulares de la responsabilidad por los daños causados por las piezas de caza cuyo aprovechamiento sólo

a ellos puede corresponderles, como lo prueba que, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 13 de la Ley de Caza de La Rioja, respondan de dichos daños los propietarios de terrenos que podrían ser cinegéticos y no lo son por su propia decisión, expresa o tácita, esto es, los de terrenos cercados (cfr. art. 33 Ley 9/1998) y los de zonas no cinegéticas voluntarias (cfr. art. 34, párrafo segundo).

Sin embargo, esta doctrina del Consejo Consultivo sobre la relevancia del Plan Técnico para determinar la responsabilidad del titular del acotado y la de la Administración por daños causados por animales de caza, dio lugar en su momento a una cierta praxis frente a la que el propio Consejo reaccionó en sus Dictámenes 6 y 24/07, entre otros. En los casos a que dichos dictámenes se referían, la propuesta de resolución se apoyaba en que el informe de la Dirección General del Medio Natural manifestaba que, aunque el Plan Técnico no comprendía la caza mayor, el tipo de hábitat existente en el acotado no excluía la presencia en él de la concreta pieza de caza mayor causante del daño, para subsumir el supuesto en el segundo de los contemplados en nuestros citados Dictámenes 49/2000 y 23/2002, excluyendo, de ese modo, la responsabilidad de la Administración.

Este planteamiento no fue considerado de recibo por este Consejo Consultivo. El examen de la Ley y del Reglamento de Caza de La Rioja revela, en efecto, que la elaboración del Plan Técnico corresponde al titular del acotado, pero que la última palabra en su aprobación corresponde a la Administración, de modo que, si a ésta le consta que, por el tipo de hábitat, hay o es previsible que haya en el coto, de forma estable, ejemplares de una o varias especies de caza mayor, debe exigir que en el Plan Técnico se incluyan previsiones sobre las mismas, bien sea previendo su caza o, al menos, las oportunas *"medidas preventivas de los daños originados por las especies cinegéticas"* [art. 76.1.h) del Reglamento]. Lo que no cabe es que la Administración pretenda excluir por completo su responsabilidad si, sabiendo o presumiendo la existencia de animales de caza mayor en el coto, aprueba un Plan Técnico que no los contemple en absoluto.

Es para esta hipótesis concreta para la que decíamos en los citados Dictámenes que, si ni el Plan ni la resolución administrativa que lo apruebe recogen la existencia de la especie dañosa y, sin embargo, la presencia de la misma resulta ser previsible por los tipos de hábitat presentes en el coto, la responsabilidad del titular cinegético (exigible ex artículo 13 de la Ley de Caza de La Rioja en la medida en que puede apreciarse, renuncia voluntariamente a cazar dicha especie) concurrirá con la de la Administración por funcionamiento normal o anormal del servicio público que presta en esta materia, porque entonces —como exigíamos en el Dictamen 19/1998— cabe apreciar también la existencia de relación de causalidad entre el daño y una concreta medida administrativa, cual es la aprobación del Plan Técnico sin contemplar siquiera la existencia en el coto de la especie dañosa y, por ende, sin exigir a su titular la adopción de medidas para prevenir los eventuales daños que la misma pudiera causar.

Sin embargo, el caso concreto que ahora se somete a nuestra consideración resulta ser distinto. Aquí el Plan Técnico se aprobó sin incluir en él la presencia de corzos, pero en las informaciones anuales complementarias sí que se constató tal presencia, corroborada además (según se indica en el informe de la Dirección General del Medio Natural) por la constancia de varios accidentes de tráfico causados precisamente por invadir ejemplares de dicho animal la calzada, procedentes del acotado.

Pues bien, creemos que la hipótesis aquí considerada sí que encaja, a efectos de responsabilidad, en la segunda de las contempladas en los citados Dictámenes 49/2000 y 23/2002, esto es, la de que conste en el Plan Técnico de Caza que existen especies en el acotado cuya caza no se ha solicitado por el titular cinegético y no está prevista en el Plan, y que por tanto los daños que produzcan esas especies serán imputables a dicho titular. Ha de tenerse en cuenta, en efecto, que la *Información complementaria anual*, elaborada por un técnico competente, es presentada preceptivamente por el titular del acotado, el cual puede solicitar, a la vista de la misma, la modificación del Plan y, por ende, en su caso, la autorización de capturas de caza mayor (cfr. art. 76.2 del Reglamento de la Ley de Caza). Ciertamente, la Administración, a la vista de la *Información complementaria anual*, puede requerir al titular del coto para que subsane las deficiencias que presente el Plan, por no ser concordante aquélla con los objetivos y el contenido de éste; pero esto no es suficiente, según nuestro criterio, para excepcionar la regla de que la responsabilidad corresponde al titular del acotado conforme a lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Caza cuando es este último el que reconoce expresamente la existencia de la especie dañosa y no solicita que se le autorice su captura.

Por lo demás, de acuerdo con lo que señalamos en nuestro Dictamen 111/2005 y hemos reiterado en otros posteriores, lo que en este se manifiesta respecto de la eventual responsabilidad civil del titular del coto (con independencia de que en este caso se trate de un Ayuntamiento) tiene exclusivamente carácter meramente prejudicial en cuanto afecta a la de la propia Administración autonómica, por concurrir con ella o desplazarla. De este modo, al dilucidarse la responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma, y siendo la establecida para ésta en la Ley de Caza de La Rioja, con independencia de su naturaleza civil o administrativa, más amplia que la que resulta de la legislación civil del Estado, dicho análisis prejudicial ha de hacerse también conforme a las prescripciones de dicha Ley autonómica, sin que ello suponga determinar en modo alguno cuál sea la disciplina autónomamente aplicable a los otros sujetos eventualmente responsables.

Esta aclaración resulta especialmente relevante a la vista de lo establecido en la Disposición Adicional 9.<sup>a</sup> de la Ley 17/2005, de 19 de julio, que reforma de la de Tráfico y Seguridad Vial, cuya aplicación limitaría las hipótesis de responsabilidad del titular del aprovechamiento cinegético a los casos en que "*el accidente sea consecuencia directa de la acción de cazar*" o a aquellos otros en que se deba a "*una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado*".

Lo único que en este expediente se puede dilucidar es la reclamada responsabilidad de la Administración autonómica, y para determinar ésta ha de recurrirse necesariamente —además de a la legislación administrativa general, en cuanto lo complementa— al sistema general de responsabilidad que establece la Ley de Caza de La Rioja, incluyendo las prescripciones de ésta relativas a la eventual responsabilidad de otros sujetos, que hacen al caso exclusivamente en cuanto sirven para dilucidar la que, según dicha Ley autonómica, corresponde a la Administración de la Comunidad Autónoma, pero cuya aplicación, en modo alguno, supone pronunciarse respecto a la responsabilidad de tales sujetos, pronunciamiento éste que, en ningún caso, puede ser objeto de esta resolución administrativa. Ello quiere decir que aquí queda imprejuizada la eventual responsabilidad del Ayuntamiento de Villarta-Quintana, titular del coto, la cual sólo puede ser exigida dirigiendo al mismo la oportuna reclamación de responsabilidad patrimonial.

## **CONCLUSIONES**

### **Única**

No existe relación de causalidad entre el daño sufrido por D. C. D. P. y el funcionamiento del servicio público que la Administración autonómica presta en materia cinegética, por lo que ésta no debe responder de aquél.

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