

En Logroño, a 11 de diciembre 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, y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, habiendo excusado su asistencia el Consejero D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

126/07

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 incoado a instancia de D^a I. M. O. y cuatro más, reclamando los daños producidos por lobos en sus respectivos rebaños.

ANTECEDENTES DERECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 3 de octubre de 2007, el Jefe del Área de Caza y Pesca de la Consejería emite un informe referente a las diferentes "Actas de Inspección de daños sobre cabaña ganadera", instruidas en relación a cada uno de los ataques de lobos a ganado ovino producidos entre los meses de junio a septiembre de 2007.

Segundo

Las diferentes actas, que constan adjuntadas al informe referido en el hecho anterior, están firmadas por el respectivo reclamante y por el Agente de la Guardería Forestal de la Dirección General de Medio Natural que realiza la comprobación de daños correspondiente.

Las citadas actas recogen los daños producidos a los diferentes reclamantes, a consecuencia de ataques de lobos a sus rebaños:

-D^a I. M. O., tiene tres actas: i) el día 25 de junio de 2.007, por la muerte de dos ovejas atacadas el día 3 de junio; ii) el día 11 de septiembre de 2007, por la muerte de cuatro ovejas atacadas entre los días 8 y 9 de septiembre; y iii) el día 21 de septiembre de 2007, por la muerte de seis ovejas atacadas el día 14 del mismo mes.

-D. E. P. S., un acta, el día 22 de agosto de 2007 por la muerte de una oveja atacada el día anterior.

-D. J. S. B., tiene dos actas: i) el día 19 de septiembre de 2007, por la muerte de dos ovejas atacadas el mismo día; y ii) el día 20 de septiembre de 2007, por la muerte de ocho ovejas atacadas el día 19 de septiembre.

-D. F. G. H., un acta, el día 12 de septiembre por la muerte de una oveja, atacada el día 10 precedente.

-D. A. G. I., tiene dos actas: i) el día 15 de septiembre de 2007, por la muerte de cuatro ovejas atacadas ese mismo día; y ii) el día 19 de septiembre de 2007, por la muerte de una oveja atacada el día 15 de septiembre.

Tercero

El 15 de octubre de 2007, el Jefe del Servicio de Coordinación Administrativa, con el visto bueno del Jefe de Sección de Asistencia Jurídica y Gestión Administrativa, emite Propuesta de resolución en la que reconoce responsabilidad civil objetiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños sufridos por los reclamantes, reconociendo la indemnización de 93,76 € por cada oveja muerta por el ataque de los lobos.

La Propuesta solicita informe de los Servicios Jurídicos, mientras que considera que el informe del Consejo no es preceptivo al no superar la cantidad de 600 € cada una de las reclamaciones individuales.

Cuarto

La Letrada de los Servicios Jurídicos emite informe, el 25 de octubre, en sentido favorable a la Propuesta de resolución, pero defiende la preceptividad del informe del Consejo Consultivo.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 21 de noviembre de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 26 de noviembre 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 para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 26 de noviembre de 2007, registrado de salida el día 27 de noviembre de 2007, 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 €.

La Propuesta de resolución se muestra contraria a que el dictamen del Consejo en este asunto sea preceptivo, puesto que ninguna de las actas levantadas consecuencia del ataque de los lobos supera la cantidad de 600 €.

Este Consejo entiende que el dictamen es preceptivo, acogiendo la misma fundamentación expuesta por los Servicios Jurídicos en su informe. En el presente supuesto, se formula una reclamación conjunta que supera con creces los 600 € pero, aun cuando se hubieran planteado por separado las diferentes reclamaciones, dos de ellas, la de D^a I. M. y la de D. J. S., superan la cifra de 600 €.

Es más, el caso de D. J. S. B., a pesar de que en el expediente administrativo se ha recogido su reclamación en dos Actas de inspección diferentes, la reclamación queda referida al ataque de lobos producido en una misma fecha y en un mismo lugar (19 de septiembre de 2007, Villavelayo, Polígono 9 Mancha 01-M.P.U. 55), es decir, se trata de un solo ataque al ganado de D. J. S. B., que provocó la muerte de 8 ovejas de su propiedad, por las que resulta una indemnización de 750,08 €, de modo que esta reclamación justificaría por si sola la solicitud de dictamen a este Consejo.

Por todo ello, nuestro dictamen resulta preceptivo en el presente caso.

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

La responsabilidad civil y la responsabilidad administrativa

Desde nuestro Dictamen 19/1998, venimos repitiendo que a la vista de la legislación de caza ha de distinguirse entre la responsabilidad que corresponde a los titulares de aprovechamientos cinegéticos (que, en cuanto ligada *ex lege* a una titularidad jurídico-privada, 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), y la que compete a la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, cuya existencia también puede apreciarse incluso, atendida la relación de causalidad, en concurrencia con la anterior cuando se constate, *"en el caso concreto, 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"* (Fundamento Jurídico 3º del citado Dictamen

19/1998).

La primera 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, salvo que el daño causado sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero.

Tercero

La responsabilidad de la Comunidad Autónoma en el presente supuesto

No ofrece duda que la responsabilidad de la Administración autonómica que se dilucida en el presente expediente encaja perfectamente en el supuesto previsto en el párrafo primero del artículo 13 de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja.

Debe tenerse en cuenta que el lobo es una especie cazable según los arts. 2.1, b), del Decreto 17/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de La Rioja, y 1.2, de la Orden 12/2007, de 28 de junio, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se fijan las limitaciones y períodos hábiles de caza en la Comunidad Autónoma de La Rioja para la temporada cinegética 2007/2008.

Constatado, en efecto, en dicho expediente, que los daños se produjeron en la Reserva Regional de Caza Cameros-La Demanda, por lobos existentes en la misma, correspondiendo la gestión y aprovechamiento cinegético a la Comunidad Autónoma de La Rioja y siendo dicha Reserva un "terreno cinegético" a los efectos del citado párrafo primero del artículo 13 de la Ley de caza de La Rioja [según establece expresamente el art. 20.1.a) de la misma], es obvio que es la Comunidad Autónoma su titular por lo que, a tenor del citado precepto, es ella la responsable *"de los daños originados por las piezas de caza procedentes de los mismos salvo que el daño causado sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero"*.

A partir de ahí, resulta preciso recordar nuestra reiterada doctrina según la cual, por imperativo del artículo 144 LRJAP, para dilucidar la responsabilidad de la Administración en este caso es preciso exigir los requisitos establecidos en la Ley para imputar a aquélla la obligación de indemnizar los daños causados por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (arts. 106.2 y 139 y siguientes LRJAP); conduciendo el análisis de dichos requisitos a las siguientes conclusiones:

A) Existe un daño real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado en

relación a una o varias personas, que éstas no están obligadas jurídicamente a soportar, daño que se concreta en la valoración de las cabezas de ganado ovino muertas por el ataque de los lobos.

B) El daño no se ha producido por fuerza mayor. La referencia del art. 139 de la Ley 30/1992 a la "fuerza mayor" como única circunstancia exoneradora de la responsabilidad de la Administración tiene, según han destacado unánimemente la doctrina y la jurisprudencia, la virtualidad básica de incluir como supuestos en que se debe responder (frente a lo que, en general, ocurre en el ámbito del Derecho privado), a los llamados "casos fortuitos", es decir, aquéllos que, aun previsibles y acaso previstos, no pueden ser evitados (cfr. art. 1.105 Cc.). En el supuesto dictaminado, no puede decirse que los ataques de los lobos en la zona en que se produjeron, sea un supuesto extraordinario e imprevisible (o sea, de "fuerza mayor"), sino, desde luego, previsible, aunque -eso si- inevitable (o sea, de "caso fortuito"). No hay pues desde este punto de vista, circunstancia alguna que exonere de responsabilidad a la Administración.

C) Al presentarse la reclamación, no había transcurrido en ninguno de los casos el plazo de prescripción de un año.

Por lo demás, la Administración ha de responder íntegramente, puesto que su responsabilidad no concurre con ninguna otra, en particular, con la subjetiva o culposa del propio perjudicado o de un ternero.

CONCLUSIONES

Primera

Como titular del "terreno cinegético" que es la Reserva Regional de Caza Cameros-La Demanda, en virtud de lo dispuesto en el repetido art. 13 de la Ley de Caza de La Rioja y al concurrir los demás requisitos exigidos por la Ley, la Comunidad Autónoma de La Rioja deberá indemnizar a los reclamantes en valor de las ovejas muertas por ataque de lobos en la citada Reserva, en la cuantía de las respectivas actas de inspección relacionadas en el Antecedente Segundo del Asunto.

Segunda

El pago de la indemnización ha de hacerse en dinero, con cargo a la partida que corresponda del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

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