

En Logroño, a 5 de junio 2008, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General D. Ignacio Granado Hijelmo, siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

76/08

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D. D. R. B., que reclama la indemnización de los daños sufridos en su vehículo por atropello de un tejón.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El día 19 de marzo de 2007, el vehículo propiedad de D. D. R. B., conducido por D. S. R. I., colisionó en el punto kilométrico 1,550 de la carretera LR-200 con un tejón que había invadido la calzada.

En escrito que tuvo entrada en el Registro General el 11 de marzo de 2008, el propietario del vehículo, D. D. R. B., formuló reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Solicitaba una indemnización de 1.763,15 por los daños sufridos por el vehículo, según factura adjuntada.

Segundo

El interesado solicita que, por la Dirección General del Medio Natural se emita un informe sobre si el tejón está considerado especie cinegética en la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como, si respecto a la mencionada especie, se han adoptado, por parte de esta Administración, especiales medidas de protección.

Con fecha 27 de noviembre de 2007, el Jefe del Área de Conservación de la Biodiversidad informa que el tejón no está considerada como especie cinegética en la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 2 del Decreto 17/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de La Rioja); que, como especie silvestre de la fauna, únicamente estaría sometido al régimen de protección general establecido en el artículo 26 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres; y que *“por parte de esta Consejería no se han adoptado medidas específicas para la protección de la especie ”*.

Tercero

Con fecha 25 de abril de 2008, se dicta la pertinente Propuesta de resolución de contenido desestimatorio, conclusión en la que coincide el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, emitido el 12 de mayo siguiente.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 19 de mayo de 2008, registrado de entrada en este Consejo el día 26 de mayo de 2008, 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 26 de mayo de 2008, registrado de salida el día 27 de mayo de 2008, 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 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, 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

La responsabilidad de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen.

Según ha señalado este Consejo en innumerables ocasiones, la primera operación lógica a realizar en los expedientes de responsabilidad patrimonial de la Administración no es otra que la prueba del daño y de su causa, esto es, del conjunto de condiciones empíricas o hechos que explican —conforme a las reglas de la experiencia científica— que el resultado dañoso se haya producido (véase, por todos, el Dictamen 4 1/1999, de 20 de diciembre). También hemos dicho reiteradamente, y lo volvemos a repetir ahora, que, una vez alcanzadas las oportunas conclusiones en el análisis de esa que hemos llamado “relación de causalidad en sentido estricto”, debe procederse, ya con criterios propiamente jurídicos, a determinar la concurrencia de los “criterios de imputación”, esto es, de aquellos factores de los que se sirve el ordenamiento para atribuir a unos u otros sujetos la responsabilidad por el hecho dañoso y la consiguiente obligación de indemnizarlo.

En el presente caso, ciertamente, ha de tenerse por acreditada la existencia del daño, esto es, los desperfectos sufridos en el vehículo propiedad del reclamante, e igualmente es posible tener por acreditada su causa, que no fue otra que la colisión contra un tejón que invadió la calzada. El Atestado de la Guardia Civil ha de tenerse por prueba suficiente a este respecto.

Sin embargo, admitido todo ello, no concurre en este caso, a juicio de este Consejo Consultivo, ningún criterio de imputación que permita atribuir la responsabilidad por el hecho dañoso a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Debe tenerse en cuenta, en efecto, que el tejón no es una especie cinegética, lo cual excluye la aplicación a este supuesto de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja. No es procedente en modo alguno, pues, examinar en particular los criterios de imputación objetiva que resultan del artículo 13 de la citada Ley, todos ellos referidos a los daños que causen las “piezas de caza”.

En consecuencia, la eventual responsabilidad debe ser analizada partiendo de la premisa de que el tejón es un “animal silvestre” no cazable.

Salvo la eventual aplicación del art. 1.905 Cc. (sobre responsabilidad de su poseedor por los daños causados por los animales), no hay ninguna regla en nuestro ordenamiento jurídico que contemple ninguna clase de responsabilidad civil por los daños que causen estos animales. En particular, la legislación específica sobre fauna silvestre (Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, vigente a la sazón, aunque ahora sustituida por la Ley 42/2007, de 23 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad; y Ley riojana 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los Animales) no atribuye responsabilidad alguna, ni a la Administración del Estado ni a la de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por los daños que causen tales animales, limitándose a establecer que la responsabilidad de quien infrinja sus prescripciones comprende la obligación de reparar el daño causado al medio ambiente, *in natura* o por equivalente (art. 37 Ley 4/1989). Tal conclusión vale incluso en el caso de que el animal que hubiere causado el daño pertenezca a una especie protegida y esté incluida en el Catálogo, Nacional o Regional, de Especies Amenazadas, lo que ni siquiera concurre en el caso del tejón.

Ello no impide, claro está, que pueda plantearse la eventual responsabilidad de la Administración por los daños que hubiere causando un animal silvestre al amparo de las reglas generales que rigen aquélla, lo cual exige que concorra el criterio de imputación objetiva que, con carácter general, exige la legislación administrativa, y que no es otro que el de que el perjuicio se haya producido por el funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo.

De hecho, este Consejo Consultivo ya ha admitido como hipótesis de “funcionamiento del servicio público” al que, en su caso, resulta posible imputar un resultado dañoso, la existencia de “específicas medidas administrativas” de protección de las especies animales (Dictámenes 9/1998, de 22 de abril, y 19/1998, de 29 de septiembre); pero no cabe imputar daños a los servicios públicos por el mero hecho de existir genéricas políticas públicas de carácter protector de la fauna silvestre. Como decíamos en nuestro Dictamen 19/1998, ya citado, en materia de daños causados por los animales de caza (pero en afirmación generalizable a cualquier otro caso):

“(...) en ningún caso la responsabilidad de la Administración autonómica puede inducirse, sin más, de que la misma tenga atribuidas por su Estatuto competencias en materia de caza o de protección del medio ambiente. Como dice la STS. (Sala 3ª, Sección 6ª) de 7 de febrero de 1998, "la asunción por la Administración autonómica de competencias transferidas por el Estatuto de Autonomía no liberaba a las empresas... de soportar los riesgos..., pues no cabe considerar que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal de la recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico".

(...) Para que tenga lugar la responsabilidad administrativa, no basta la mera competencia en la materia (lo que es, desde luego, condición necesaria pero no suficiente), sino que es preciso que, de hecho, el daño causado sea imputable al funcionamiento de un servicio público a cargo de la Administración de que se trate.

En este orden de cosas, no nos parece que pueda considerarse como un servicio público a cuyo funcionamiento pueda imputarse una responsabilidad administrativa (salvo, por supuesto, que la ley lo prevea expresamente, como ha ocurrido, a nuestro juicio y según hemos ya indicado, en el caso que contempla el segundo párrafo del art. 13 de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja), la genérica existencia de políticas autonómicas en materia de caza o de preservación de especies de valor cinegético ”.

Como en ese mismo Dictamen se dice, para imputar el daño a la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y afirmar, por tanto, la responsabilidad patrimonial de aquélla, hace falta que se demuestre 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) ”.

Como es obvio, esta última afirmación vale también para los daños causados por animales no cazables, que podrán ser imputados a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuando, en el caso concreto, se aprecie la existencia de una verdadera relación de causalidad entre el mismo y una específica medida administrativa, pues sólo en tal caso sería posible afirmar que el daño se habría producido por el funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público (en este caso, del que se presta en relación con la preservación del medio natural).

Para reconocer la existencia de responsabilidad de la Administración autonómica sería necesario, pues, que ésta última hubiera adoptado medidas concretas que permitan hablar de la existencia de un servicio público y, además, que, suprimidas mentalmente tales medidas, se alcanzara la inequívoca conclusión de que el daño no se habría producido: sólo así podría imputarse éste al funcionamiento normal o anormal de un servicio público.

De acuerdo con estos criterios ha resuelto siempre este Consejo Consultivo los casos que se le han presentado.

Así, en el Dictamen 9/1998 (caída sobre un vehículo de un nido de cigüeña), afirmamos la existencia de responsabilidad de la Administración porque estimamos que existía una concreta medida administrativa de índole prohibitiva, asumida por la Comunidad Autónoma de La Rioja al prever determinadas subvenciones, que operaba como condición *sine qua non* del daño producido; y, en el Dictamen 19/1998, sostuvimos que la responsabilidad exigible a otros sujetos conforme a la legislación de caza podía concurrir e incluso ser desplazada por la de la Administración autonómica por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos que presta en materia cinegética cuando el daño tuviera su causa en una específica medida administrativa, que Dictámenes posteriores (a partir del 49/2000) han concretado en el contenido de los Planes Técnicos de Caza que aquélla debe preceptivamente aprobar.

En cambio, en otros muchos Dictámenes (así, los 63/2000, 15/2001 y 19/2001, reclamaciones de ganaderos por reses muertas por ataque de buitres, y, sobre todo, los 99/2006 y 75/2007, reclamación por daños causados en un automóvil por la colisión contra un buitre y una garza, respectivamente) hemos entendido que no cabe apreciar responsabilidad alguna de la Administración en los casos de daños causados por animales silvestres en que, más allá de las genéricas políticas públicas de protección de la fauna, no existía ninguna medida administrativa específica que, racional y necesariamente, explicara la producción del daño concreto considerado.

Pues bien, como es evidente, la solución alcanzada en este último grupo de dictámenes es la procedente igualmente en el caso que nos ocupa. No hay ninguna medida administrativa concreta, adoptada por la Comunidad Autónoma de La Rioja, que tenga por objeto a los tejones y que pueda incidir en la relación de causalidad de modo tal que, sin ella, los daños que se produjeron en el automóvil del reclamante no se hubieran racionalmente producido.

En resumen, pues, la eventualidad de que las especies animales no cazables causen daños —a diferencia de lo que ocurre cuando éstos procedan de una especie cinegética— es un riesgo que, en principio, recae sobre quienes puedan sufrirlos o efectivamente los sufran, por la sencilla razón de que nuestro ordenamiento jurídico no prevé ningún criterio positivo de imputación de tales daños a ningún sujeto en particular. Pero, naturalmente, esta regla general no impide que pueda exigirse responsabilidad cuando en un caso concreto concurra un genérico criterio de imputación (por ejemplo, el objetivo de la posesión del animal del art. 1.905 Cc. o, en su caso incluso, el culpabilístico del art. 1.902 Cc.), y es por esta vía de excepción por la que podría exigirse responsabilidad a la Administración cuando concurra el genérico criterio positivo de imputación del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, para lo cual no basta con que aquélla considere dicha especie como protegida —lo cual ni siquiera se da en este caso—, sino que es necesario que aquélla haya adoptado una concreta medida en relación con la especie causante del daño —prohibitiva, autorizatoria o de cualquier otra índole— que explique éste en su configuración totalmente concreta, esto es, de modo tal que exista certeza racional de que, de no haberse adoptado la medida, dicho daño concreto no se habría producido. No cumpliéndose tales requisitos en el caso concreto sometido a nuestra consideración, es notorio que la reclamación de responsabilidad patrimonial a que se refiere este dictamen ha de ser desestimada.

CONCLUSIONES

Única

No existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por el reclamante y un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que procede desestimar su reclamación.

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