

En Logroño, a veintinueve de septiembre de mil novecientos noventa y ocho, reunido en su sede provisional el Consejo Consultivo de La Rioja, con asistencia de su Presidente D. Ignacio Granado Hijelmo y de los Consejeros Sres. D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D. Joaquín Ibarra Alcoya y D. Jesús Zueco Ruiz, siendo Ponente D. Joaquín Ibarra Alcoya, emite, por unanimidad, el siguiente:

D I C T A M E N

22/98

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja por daños ocasionados al vehículo, matrícula [XXXX] propiedad de D. T.P. C., por irrupción de un corzo en la calzada.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D. T.P. C., mediante escrito presentado el 13 de agosto de 1997, dirigido a la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de La Rioja, formuló reclamación, solicitando que se le reconociese el derecho a ser indemnizado en 75.452 ptas., por los daños causados en el vehículo de su propiedad, Ford Escort, matrícula [XXXX] el 14 de junio de 1997, cuando circulaba por la carretera LR-123 en dirección hacía Arnedo, a la altura del km. 54 y próximo al cruce de Bergasa, y verse sorprendido por la súbita irrupción de un corzo que, proviniendo de la parte izquierda de la calzada, la atravesó, yendo a colisionar con el lateral izquierdo de su vehículo; y a consecuencia de dicha colisión, que resultó inevitable, se le produjeron daños en el lateral izquierdo de su vehículo -que describe- y cuya reparación había sido presupuestada en la cantidad de 75.452 ptas.

Manifestaba también que la Guardia Civil de Arnedo había instruido el oportuno atestado y que existía un testigo presencial que circulaba tras su vehículo.

Aportaba factura de R. S.L., por 75.452 ptas. y copia de las Diligencias del Puestode la Guardia Civil.

Segundo

Por Resolución de 2 de febrero de 1998 el Secretario General Técnico de la Consejería se admitió a trámite la reclamación de responsabilidad patrimonial, iniciándose expediente administrativo, nombrándose Instructor y Secretario del mismo y dándose traslado de tal Resolución a la parte interesada.

Tercero

Solicitado, el 2 de febrero de 1998, por la Jefa de Sección de Asistencia Jurídica Medioambiental informe del Jefe de Servicio de Recursos Naturales, fue emitido por el Responsable de Programa el día 6, con el siguiente contenido:

- 1) La zona donde se produjo la colisión se encuentra en el límite del coto privado de caza LO-10.030 de Arnedo, cuyo titular es la Sociedad de Cazadores "I", con el coto privado LO-10.027 de Bergasa, cuyo titular es la Sociedad de Cazadores de Bergasa;
- 2) El citado Coto de Arnedo tiene como único aprovechamiento cinegético la caza menor; sin embargo, en el Plan Técnico de caza tipo 2, realizado para dicho Coto y aprobado por la Dirección General de Medio Ambiente, se indica la presencia cada vez más habitual de ejemplares de corzo en dicho acotado;
- 3) El Coto de Bergasa tiene aprovechamiento principal de caza menor y secundaria de caza mayor, consistente este último en la celebración de una batida de jabalí por temporada.

Cuarto

El 1 de abril de 1998 se pidió al reclamante que aportase información pericial sobre daños en el vehículo; siendo aportada por aquél mediante escrito de 6 de mayo, ascendiendo la tasación a 75.452 ptas.

Quinto

El 20 de mayo de 1998, el mandatario del reclamante envió telegrama a la Consejería, para interrupción de la prescripción y requiriendo el pago de la repetida suma de dinero.

Sexto

El 30 de junio de 1998, la Jefa de Sección de Asistencia Jurídica Medioambiental formuló informe-propuesta de resolución -al que dio su VºBº el Secretario General Técnico-, proponiendo rechazar el pago a D. T.P. C. de las 75.452 ptas. que reclama, con base en los artículos 6 y 33 de la Ley de Caza, 1/970, de 4 de abril, ya que, no siendo la Comunidad Autónoma de La Rioja ni propietaria ni titular de otro derecho real o personal que lleve consigo el uso y disfrute del aprovechamiento de la caza, no es responsable de los daños producidos, y que se reclaman. Y concluye que, conforme a la regulación existente, debe recabarse dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja.

Séptimo

De la documentación complementaria solicitada a la Administración Autonómica -y por ella enviada- resulta lo siguiente:

- 1.- Plan Técnico de Caza, temporada 1998/99, Coto privado LO-10.027, en término municipal de Bergasa: Aprovechamiento principal, caza menor; y secundario, caza mayor (1 batida de jabalí en cada una de las temporadas 1996/97 y 1997/98).
- 2.- Plan Técnico de Caza en los Cotos de: Arnedo (LO-10.030), de 6.013 Hás.; y "Sopranis" (LO-10.136), de 470 Hás. Entre ambos comprenden la práctica totalidad del término municipal de Arnedo.
- 3.- Los acotados limitan, administrativamente, entre otros, con los Cotos Sociales de Turruncún y Bergasa.
- 4.- Ambos Cotos son terrenos cinegéticos cuyo aprovechamiento principal, y en la práctica, exclusivo, es la caza menor. La caza mayor está ocupando la zona sur del Coto de Arnedo, contigua al Coto Social de Turruncún, habiéndose observado huellas de corzo y jabalí en dicha zona, con producción de las primeras quejas de daños debidos a estas especies.

Octavo

Se pone de manifiesto que en el expediente no se practicó el "*trámite de audiencia*" (artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por R.D. 429/1993, de 16 de marzo).

Antecedentes de la consulta

Primero

El Excmo. Sr. Consejero de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, por escrito de 4 de septiembre de 1998, remitió el citado expediente al Consejo Consultivo de La Rioja, al objeto de que se emitiese el oportuno dictamen, registrándose de entrada el día 7 del mismo mes.

Segundo

Por escrito de 8 de septiembre de 1998, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió a acusar recibo del expediente, a declarar la competencia inicial del Consejo para emitir el dictamen solicitado y a considerar que la consulta reúne los requisitos reglamentariamente establecidos, si bien se solicitó a la Consejería consultante copia de los Planes Técnicos de Caza de los Cotos de Bergasa y de Arnedo, que fueron remitidos el 11 de septiembre.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido en el orden del día de la reunión allí expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo

Como se exponía en el Fundamento de Derecho primero de nuestro Dictamen 16/98, el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por R.D. 429/1993, de 16 de marzo, en su artículo 12. "Dictamen" dispone:

"Concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo, o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma".

Tal consulta preceptiva viene establecida en el artículo 22.13, en relación con el artículo 23, párrafo 2º, de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

El Reglamento del Consejo Consultivo de La Rioja (Decreto 33/1996, de 7 de junio) incluye tal dictamen en su artículo 8.4.H.

La Consejería ha optado por solicitar Dictamen de este Consejo Consultivo.

Segundo

Ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

Dicho ámbito viene delimitado así en el artículo 12.2 del citado R.D. 429/1993:

"Se solicitará que el dictamen se pronuncie 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".

Tercero

La responsabilidad civil y la responsabilidad administrativa por daños causados por animales de caza

La interpretación del régimen jurídico existente en materia de responsabilidad por daños causados por animales de caza ha llevado a este Consejo Consultivo a establecer un criterio general aplicable a los numerosos supuestos de este tipo que vienen produciéndose y que hemos recogido en los Fundamentos de Derecho Segundo y Tercero de nuestro Dictamen 19/98, al que nos remitimos.

En síntesis, señalábamos que la imputación legal a los titulares de derechos de aprovechamiento cinegético de la obligación de responder por los daños causados por piezas procedentes de los terrenos acotados, de acuerdo con el art. 33 Ley estatal 1/1970, de Caza, norma aplicable al caso por la fecha en la que se producen los hechos, es

distinta de, y no debe confundirse con, la responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

La responsabilidad civil (objetiva) imputable a los titulares de aprovechamientos cinegéticos (situación que puede predicarse de la Administración cuando sea titular del aprovechamiento) no significa, *a priori*, la exclusión de la responsabilidad administrativa de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuando concurren los requisitos necesarios como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Conviene aclarar, de acuerdo con la doctrina general recogida en nuestro Dictamen 19/98, F.J. 3º, que la responsabilidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja no deriva por el simple hecho de tener atribuida competencias en materia de caza o de protección del medio ambiente, ni siquiera por la genérica existencia de políticas autonómicas en materia de caza o de preservación de especies de valor cinegético.

Como hemos señalado en el referido Fundamento de Derecho *«para que pueda imputarse a la Administración una tal responsabilidad, es necesario que sea, además, apreciable, 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), porque, a nuestro juicio, solo esto último permite afirmar la existencia de una auténtica actividad de servicio público de cuyo funcionamiento normal o anormal deba responder la Administración (como ocurría en el supuesto de nuestro Dictamen 9/1998, en el que, además, las específicas medidas protectoras no se referían a especies cazables). Lo contrario supondría también, recogiendo las expresiones... de la STS. de 7 de febrero de 1998, transformar nuestro sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones públicas en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico».*

En este sentido, en el Fundamento de Derecho referido, recogíamos una relación casuística de supuestos, según la naturaleza y el sujeto responsable de los daños producidos por animales de caza, que estimamos puede tener virtualidad general en orden a la solución de casos ulteriores que puedan plantearse.

Cuarto

Sobre al existencia, o no, de responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja en este caso

Partiendo de las premisas señaladas, debemos analizar ahora si, en el caso concreto que nos ocupa, existe o no responsabilidad de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Del expediente y de la documentación complementaria enviada resultan los siguientes datos:

- 1.- El lugar en el que se produce el daño es en la carretera LR-123 de la Red Regional Básica, calificada como carretera autonómica de primer orden; y, concretamente, en las proximidades del cruce de Bergasa (inicio de la LR-483), circulando el vehículo hacia Arnedo.
- 2.- El corzo irrumpió desde la parte izquierda de la calzada según la marcha del vehículo -esto es, desde el lugar opuesto al citado cruce de Bergasa-, atravesó la calzada y colisionó con el lado izquierdo del vehículo.
- 3.- El Coto privado LO-10.027 está situado en el término municipal de Bergasa -y, por tanto, a la derecha del vehículo circulando-, siendo su aprovechamiento principal la caza menor y secundario, caza mayor (una batida de jabalí);
- 4.- El más extenso de los dos Cotos de Arnedo, esto es, el LO-10.030 (con una superficie de 6.103 Hás. que representa el 92,75% del total que sumas ambos) tiene como aprovechamiento principal, y en la práctica exclusivo, la caza menor, observándose huellas de corzo y jabalí en su zona sur, contigua al Coto Social de Turruncún.

En resumen:

- 1.- El corzo causante de los daños provenía de terrenos situados a la izquierda de la carretera dirección Arnedo, que es la que llevaba el vehículo.
- 2.- El Coto de Bergasa está situado a la derecha de tal carretera y su aprovechamiento es de caza menor.
- 3.- El Coto LO-10.030 de Arnedo tiene aprovechamiento en la práctica exclusivamente de caza menor, y las huellas de corzo existen en su zona sur, contigua al Coto Social de Turruncún, esto es, a bastantes kilómetros de distancia de donde irrumpió el corzo.

Como conclusión puede, por tanto, establecerse que el corzo no procedía, al menos directamente, de ninguno de ambos Cotos.

La Administración fundamenta en el expediente su ausencia de responsabilidad en el hecho de que *"La Comunidad Autónoma de La Rioja no es titular de ninguno de los Cotos más próximos al lugar del accidente"*.

Ahora bien, de conformidad con nuestra doctrina general antes expuesta, esa exoneración tiene únicamente virtualidad con respecto a la responsabilidad civil objetiva que la legislación de caza imputa a los titulares de aprovechamientos cinegéticos por los daños que produzcan las especies que procedan de los respectivos terrenos acotados, pero, tal y como hemos expuesto, ello no significa que la Administración no pueda, y deba, responder, si concurre en el caso una responsabilidad administrativa por funcionamiento de un servicio público.

A estos efectos, hemos de comenzar señalando que la Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia exclusiva de caza en el marco de lo previsto en el art. 149 de la Constitución -como se recoge en la Exposición de Motivos de la reciente Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja-. Esa competencia es condición necesaria, aunque no suficiente, para una imputación de responsabilidad administrativa, tal y como hemos señalado en nuestro Dictamen 19/98.

Por otro lado, en el Fundamento de Derecho tercero de nuestro Dictamen 9/98 se exponía cómo *"el interés público de la protección de las especies naturales configura la función administrativa protectora como servicio público a los efectos de la responsabilidad patrimonial de la Administrativa Pública"*, si bien en nuestro Dictamen 19/98 hemos precisado que, para evitar que esa consideración convierta nuestro sistema de responsabilidad administrativa en un providencialismo universal a cargo de la Administración, es preciso que, además, concorra en cada caso, como título de imputación de responsabilidad, la existencia de *alguna medida administrativa específica o concreta* (protectora, autorizadora o de otra índole, sea de alcance general o limitada a ciertas piezas de caza o a determinado ámbito espacial o personal) que incida en el mencionado servicio público de suerte que el daño pueda ser referido a la existencia de la misma.

Pues bien, en el presente caso, concurren tales medidas concretas, ya que, por un lado, es claro que el corzo es una especie protegida cuya caza requiere autorización administrativa; por otro lado, ninguno de los dos cotos de caza próximos están autorizados para la caza del corzo; y, por último, difícilmente podía, en este caso, proceder el corzo de un coto situado a bastantes kilómetros al sur del lugar en que irrumpió en la carretera y causó los desperfectos, lugar -izquierda de la carretera- que, por otra parte, no es colindante con ningún coto de caza.

Todo ello lleva a estimar que existe relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público, en el sentido en que lo entendemos a estos efectos, y la lesión producida, siendo atribuible, por tanto, la responsabilidad a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Es más, la propia Ley de Caza en La Rioja -si bien, de promulgación posterior a los hechos- así lo entiende en el párrafo 2º del artículo 13, al establecer: "*Corresponde a la Comunidad Autónoma responder de los daños producidos por las piezas de caza procedentes de los vedados no voluntarios y de las zonas no cinegéticas*".

Por otra parte, concurren los restantes requisitos exigidos por la legislación reguladora de la responsabilidad administrativa por funcionamiento de los servicios públicos. En efecto:

1.- La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollando la previsión contenida en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, dedica el capítulo I de su Título X a regular la "*Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*", estableciendo los siguientes principios:

"1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los Servicios Públicos."

"2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas."

La Jurisprudencia es, en estos supuestos, constante. Baste, como ejemplo, la reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de junio de 1998:

"El análisis de la doctrina jurisprudencial ... pone de manifiesto que la estimación de la existencia de la responsabilidad objetiva de la Administración, implica la concurrencia de tres requisitos fundamentales:

a) La existencia de una acción u omisión con un resultado dañoso.

b) La consecuencia jurídica derivada de dicha actuación, que se traduce en la lesión jurídica.

c) La existencia de un nexo causal, no roto por la concurrencia de circunstancias de fuerza mayor exonerante de responsabilidad o culpa

imputable a la víctima".

Y continúa:

"Los anteriores principios permiten constatar el examen de la relación de causalidad inherentes a todo caso de responsabilidad extracontractual subrayando:

a) Que, entre las diversas concepciones con arreglo a las cuales la causalidad puede concebirse, se imponen aquéllas que explican el daño por la concurrencia objetiva de factores cuya inexistencia, en hipótesis, hubiera evitado aquél.

b) No son admisibles, en consecuencia, otras perspectivas tendentes a asociar el nexo de causalidad con el factor eficiente, preponderante, socialmente adecuado o exclusivo para producir el resultado dañoso, puesto que -válidas como son en otro terreno- irían en éste en contra del carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

c) La consideración de hechos que puedan determinar la ruptura del nexo de causalidad, a su vez, debe reservarse para aquéllos que comporte fuerza mayor -única circunstancia admitida por la ley con efecto excluyente-, a los cuales importa añadir la intencionalidad de la víctima en la producción o el padecimiento del daño, o la gravísima negligencia de ésta, siempre que estas circunstancias hayan sido determinantes de la existencia de la lesión y de la consiguiente obligación de soportarla.

d) Finalmente, el carácter objetivo de la responsabilidad impone la prueba de la concurrencia de acontecimientos de fuerza mayor o circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima, suficiente para considerar roto el nexo de causalidad, pues no sería objetiva aquella responsabilidad que exigiese demostrar que la Administración que causó el daño procedió con negligencia, ni aquélla cuyo reconocimiento estuviera condicionado a probar que quien padeció el perjuicio actuó con prudencia".

Aplicando esta doctrina al presente caso, es claro que existe daño real y efectivo, evaluable económicamente e individualizado; que la persona que lo ha sufrido no está obligada a soportarlo; que el evento, tal y como hemos declarado para un supuesto similar en nuestro Dictamen 19/98, no es de fuerza mayor; que la acción de reclamación no ha prescrito; y que, como antes hemos argumentado, existe nexo causal entre el funcionamiento del servicio público y el daño ocasionado, sin que exista concurrencia de ninguna otra

responsabilidad.

Cuarto

Sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización

1.- Valoración del daños.

En el expediente está acreditado que fue de setenta y cinco mil cuatrocientas cincuenta y dos pesetas.

2.- Modo de indemnización.

Al ser los daños materiales y estar cuantificados, su resarcimiento ha de hacerse mediante indemnización en dinero; y su efectivo pago, ha de efectuarse conforme establece la legislación presupuestaria del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

CONCLUSIONES

Primera

Existe nexo de causalidad entre el funcionamiento del servicio público de la Comunidad Autónoma de La Rioja y la lesión producida: daños en el vehículo [XXXX], propiedad de D. T.P.C..

Segunda

La cuantía de la indemnización ha de fijarse en setenta y cinco mil cuatrocientas cincuenta y dos pesetas, debiendo hacerse su pago en dinero, con cargo al Presupuesto del Gobierno de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Este es nuestro Dictamen, que, por unanimidad, pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.