

En Logroño a 21 de marzo de 2001, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Don Joaquín Espert Pérez-Caballero, Don Jesús Zueco Ruiz, Don Pedro de Pablo Contreras y Don Antonio Fanlo Loras, que actúa como ponente, emite, por unanimidad, el siguiente

## **DICTAMEN**

**15/01**

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido por Don E.B.M., por daños consistentes en la muerte de dos cabezas de ganado por ataque de buitres.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Don E.B.M., mediante escrito de fecha 22 de junio de 2000, reclamó una indemnización consistente en una vaca de igual raza y edad con un ternero recién nacido o para parir, diversos gastos de teléfono y matadero que no cuantifica y, caso de no aceptarse la primera forma de indemnización, el valor de la vaca y ternero muertos por los buitres que cuantifica en 200.000 pesetas por la vaca y 60.000 pesetas por el ternero, incrementadas con los correspondientes intereses legales. Acompaña a su escrito:

1.º Un Acta número Vacuno-1, de la Sección de Producción de Sanidad Ganadera, de 22 de junio de 2000, suscrita por el Inspector-Veterinario D. A.R.L., en el cual pone de manifiesto que ha recibido llamada telefónica del precitado requiriendo su presencia al haber encontrado una de sus vacas recién parida atacada por los buitres, para que levante acta de lo ocurrido. Consta la referencia de los crotales del animal de tres años de edad, con la zona anal comida y toda la zona genital rasgada y comida. El ternero está muerto sin los ojos y con una gran abertura a nivel abdominal. A poca distancia hay gran cantidad de buitres. Relata que el ganadero le manifiesta que al llegar los ha visto atacando a la vaca que intentaba defender el cuerpo del novillo. El suceso se ha producido recientemente, dado que la vaca no para de sangrar y por las grandes lesiones que presenta descarta posibilidad de tratamiento, aconsejando su sacrificio lo más urgentemente posible.

«En mi opinión se ha producido un ataque de buitres a una vaca de parto, matando el novillo y ocasionando gravísimas lesiones a la vaca sin posibilidad alguna de curación».

2.º Un informe del Guarda Forestal de la Dirección General de Medio Forestal, emitido con fecha 22 de mayo de 2000, en el que recoge el relato de los hechos anteriores. Informa que el ternero estaba muerto cuando él llegó «no sabiendo si fue atacado por los buitres antes de ser expulsado por la vaca, o después, o nació muerto». Que alrededor de la vaca había una formación numerosa de buitres y el lugar de los hechos estaba lleno de restos de plumas. La vaca tenía lesiones importantes pero pudieron guiarla con mucho esfuerzo a un cercado próximo, donde posteriormente sería sacrificada por el propietario para su aprovechamiento particular.

3º Certificación del Inspector Veterinario del Matadero Comarcal de Calahorra, del sacrificio de la vaca cuyo crotal coincide con el referenciado con anterioridad. Se describen las lesiones que presenta ante-mortem.

4º Fotocopia de una página del Diario La Rioja de 13 de junio de 2000 en la que se informa que «Medio Natural detecta tres ataques de buitres a vacas parturientas en Enciso», con el siguiente subtítulo «La Consejería estudia indemnizar a los ganaderos y justifica los casos como excepcionales». En el se da cuenta precisamente de los hechos a que se refiere esta consulta.

## **Segundo**

Con fecha 26 de junio de 2000, el Director General de Medio Natural remite el escrito de reclamación al Secretario General Técnico por si de ello deriva responsabilidad patrimonial de la Administración regional.

## **Tercero**

El 2 de agosto de 2000 el Jefe de Servicio de Coordinación Administrativa solicita del Jefe de Servicio de Recursos Naturales informe biológico sobre tales hechos que lo cumplimenta el día 4 de agosto de 2000. En dicho informe se termina afirmando que, «en el presente caso, y para la vaca, parecen haberse dado las condiciones de muerte inducida por la acción de los buitres, según consta en los informes del veterinario oficial y del guarda forestal, puesto que ambos estuvieron presentes cuando el animal todavía se encontraba vivo». Sin embargo, en el caso del ternero, cuando acudieron los representantes oficiales, se encontraba ya muerto, no pudiéndose determinar si el animal nació muerto y fue posteriormente atacado por los buitres, o si la muerte se debió a la acción de los buitres. En el informe veterinario se manifiesta la opinión de que la muerte del ternero se debió al ataque de los buitres, sin embargo no aporta datos técnicos que permitan asegurar de una forma fehaciente tal hecho. Por lo cual «se informa únicamente de forma favorable la reclamación de daños efectuada por la muerte de la vaca, excluyéndose la muerte del

ternero. En su valoración deberían utilizarse los precios oficiales, y tenerse en cuenta el beneficio obtenido por el propietario por su venta al matadero».

#### **Cuarto**

Por Resolución de 4 de diciembre de 2000, el Consejero de Turismo y Medio Ambiente resuelve la apertura de expediente de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Solicitado el pertinente informe de valoración, el Jefe de la Sección de Producción y Sanidad Ganadera de la Consejería de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias del Gobierno de La Rioja, en escrito de fecha 20 de diciembre de 2000, tasa la vaca y el ternero muertos en la cantidad total de 90.000 pesetas, aplicando los baremos publicados por la Orden de 15 de marzo de 1993, por el que se modifica el baremo de indemnización por sacrificio de campañas de saneamiento ganadero, si bien advierte que con posterioridad a la fecha de los hechos se han publicado nuevas normas de baremos de indemnización.

#### **Quinto**

El 22 de enero de 2001, se da trámite de audiencia al interesado por término de 10 días, que utiliza, autorizando a MC.B.G para que, en su nombre y representación, realice cuantos trámites fueren oportunos. El 5 de febrero de 2001 presenta ésta las alegaciones siguientes: El único punto de desacuerdo versa en relación con el ternero (daño y relación de causalidad). Afirma que fue matado por los buitres, lo que no debe extrañar pues si fue atacada su madre con mayor motivo lo fue la cría indefensa. Señala que el ternero nació vivo como deduce de que la vaca fue encontrada por el propietario, e incluso por el Veterinario y Guarda forestal, levantada, “síntoma de que había parido el ternero bien y vivo, pues terneros muertos generalmente las vacas no los paren, sino que hay que sacárselos a la madre”. Rechaza el contenido del informe “sin fundamento alguno” del Jefe del Area de Flora, Fauna, Caza y Pesca, de 4 de agosto, en cuanto a la valoración. Pide el restablecimiento patrimonial del perjudicado bien en especie o mediante indemnización económica que estima en 176.000 pesetas por la vaca (de cuyo importe se ha restado ya el valor de la vaca sacrificada estimado en 24.000 pesetas) más 60.000 pesetas por el ternero, valores que corresponden al valor real de mercado. Manifiesta que en modo alguno procede aplicar el baremo de indemnizaciones utilizado por la Administración que nada tiene que ver con los hechos que motivan este supuesto y en todo caso, señala como modelo de referencia la Orden de 19 de diciembre de 2000, que establece los baremos de indemnización por sacrificio obligatorio de animales sospechosos o afectados de encefalopatía espongiiforme transmisibles, que para una vaca de similares características fija un valor de 215.000 pesetas y para un ternero 60.000 pesetas. Solicita la realización de diversas pruebas documentales y testificales.

### **Sexto**

El 16 de febrero de 2001, la instructora del expediente formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, dado que no existe nexo de causalidad entre el funcionamiento de un servicio público de la Administración y la muerte de la res. Hace expreso recordatorio de nuestro Dictamen 63/00 en un caso de ataque de buitres a ganado vacuno en el que señalamos que «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 ya hemos 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 ene materia de caza o de preservación de especies de valor cinegético».

### **Séptimo**

No consta en el expediente informe alguno de la Dirección General de los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja.

## **Antecedentes de la Consulta**

### **Primero**

Mediante escrito de fecha 22. de febrero de 2001, el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, solicitó el dictamen del Consejo Consultivo en el asunto de referencia, remitiendo el correspondiente expediente.

### **Segundo**

Por escrito de 27 de febrero de 2001, con registro de salida de la misma fecha, 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.

### **Tercero**

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

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad del Dictamen del Consejo Consultivo**

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el 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.

El art. 8.4.H) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 33/1996, de 7 de junio, prevé la necesaria emisión de dictamen en estos supuestos, salvo que el mismo se recabe del Consejo de Estado.

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**

#### **Conveniencia de respetar las reglas relativas a la duración de los procedimientos.**

Llama la atención en el presente caso la tardanza en impulsar o cumplimentar algunos trámites del procedimiento, circunstancia que se produce equívocamente antes incluso de haberse acordado la apertura del mismo. Así la remisión de la solicitud de reclamación tiene lugar el 26 de junio de 2000, pero no consta actuación administrativa hasta el 2 de agosto. Y desde el 4 de agosto en el que se presenta el informe biológico por el Jefe de Servicio de Recursos Naturales, no hay actuación administrativa hasta el 4 de diciembre de 2000, fecha en que se acuerda la apertura del expediente de responsabilidad patrimonial.

Estas dilaciones no están suficientemente justificadas en el expediente. Pudieran, tal vez, responder a la conveniencia de esperar a que el Consejo Consultivo se pronunciara en un supuesto idéntico iniciado unas semanas antes. Pero este comportamiento que pudiera parecer legítimo, puede colisionar con las exigencias derivadas de los plazos para resolver y notificar la resolución que deba adoptarse en el concreto procedimiento. Adviértase que el plazo para resolver en un procedimiento iniciado a solicitud del interesado está

determinado por la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro del órgano competente para su tramitación (art. 42.3 LPC). Y en el caso concreto, el plazo de seis meses fijado en el art. 13.3 del Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (R.D. 429/1993, de 26 de marzo), para dictar la resolución expresa ha transcurrido ya, en cuyo caso el juego de la falta de resolución expresa es el del silencio negativo. Por ello, este Consejo Consultivo, sin ignorar que pueden existir sobrecargas de trabajo que recaen en funcionarios concretos, recuerda la necesidad de respetar debidamente los plazos de tramitación de los procedimientos, sin perjuicio de hacer uso de las posibilidades legales de suspensión de los procedimientos cuando concurren las causas previstas en el art. 42 LPC.

### **Tercero**

#### **La responsabilidad de la Administración en el presente caso.**

Este Consejo Consultivo coincide con la propuesta de resolución formulada por la instructora del expediente, entendiendo que debe desestimarse la solicitud de indemnización presentada por don E.B.M., por iguales razones de fondo que en el asunto de idéntica naturaleza resuelto por el Dictamen 63/00, si bien en este supuesto concurren diferencias fácticas que han de tenerse en consideración.

Según ha señalado este Consejo en diversos dictámenes, 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 41/1999, de 20 de diciembre).

En el presente caso, ciertamente, ha de tenerse por acreditada la existencia del daño, derivado de la muerte del ternero y la necesidad de sacrificar a la vaca debido a las heridas causadas por los buitres. El acta del inspector veterinario oficial, el informe del Guarda Forestal y el certificado del Veterinario Oficial del Matadero de Calahorra han de tenerse por prueba suficiente a este respecto.

Igualmente está acreditada la relación de causalidad en cuanto a la muerte de la vaca que fue encontrada todavía viva por el propietario, pero que hubo de ser sacrificada como consecuencia de las gravísimas heridas producidas por los buitres, sin posibilidad alguna de curación. Los citados documentos son concluyentes a este respecto. No hay acuerdo, sin embargo, respecto a la relación de causalidad de la muerte del ternero. Según el Acta del Inspector veterinario la muerte del ternero se debió al ataque de los buitres. El Jefe de Servicio de Recursos Naturales, advierte en su informe que éste «sin embargo no aporta datos técnicos que permitan asegurar de una forma fehaciente tal hecho» y en consecuencia, si el ternero nació muerto y fue atacado o fue atacado y por ello resultó muerto. Con

posterioridad a esos informes, la representante del Sr. E.B.insiste en que la muerte del ternero, que ya se había producido cuando llegó al lugar el propietario, debe atribuirse a los buitres. Deduce esta conclusión de constataciones basadas en observaciones biológicas no desvirtuadas en el expediente: la vaca estaba levantada cuando llegó el propietario defendiendo al ternero «síntoma de que había parido el ternero bien y vivo, pues terneros muertos generalmente las vacas no los paren, sino que hay que sacárselos a la madre».

Este Consejo Consultivo, atendidas las circunstancias del caso concreto, considera probada la relación de causalidad de la muerte del ternero, pues, no puede exigirse una prueba absoluta que determinaría una imposibilidad probatoria o «prueba diabólica», más si cabe en un ganado que es extensivo y que pasta libremente suelto por el campo.

Ahora bien, que se haya probado la relación de causalidad no es sino condición lógica para que pueda acometerse el análisis jurídico de la imputación de responsabilidad a la Administración. Pues bien, en relación con este examen conviene recordar que este Consejo Consultivo 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».*

Las precedentes conclusiones resultan aún más claras cuando, como ocurre en el presente supuesto, las políticas públicas de índole protectora que cabría traer aquí a colación no se deben a la Comunidad Autónoma de La Rioja, sino a la Administración General del Estado, puesto que la inclusión de los buitres en el catálogo de especies amenazadas de interés especial se debe al Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, dictado en desarrollo de la Ley de las Cortes Generales 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Tal normativa, por otra parte, tan sólo impide la caza o la captura de tales aves, de modo que difícilmente puede inducirse de la misma la existencia de relación de causalidad que sea imputable jurídicamente a la Administración regional entre la aplicación de la misma, tanto por la Administración de La Rioja, cuanto por cualesquiera otros sujetos de derecho, y los daños producidos.

Resuelta pues la cuestión de imputación jurídica de los hechos dañosos en términos negativos para la Administración regional, este suceso (ataque de buitres a animales vivos en circunstancias singulares, como es el parto de una vaca), suscita la necesidad de reconsiderar el tratamiento jurídico y, en su caso, económico, que debe merecer para la Administración regional. En efecto, estos sucesos se han repetido en fechas recientes (Diario *La Rioja* de 7 de marzo de 2001) y no parece, por tanto, que puedan ya calificarse de excepcionales y puede que se incrementen exponencialmente a resultas de la aplicación de las rigurosas medidas administrativas adoptadas en relación con la enfermedad de la encefalopatía espongiiforme, relativas a la recogida y destrucción de los materiales de riesgo de animales muertos o sacrificados u otras enfermedades infecto-contagiosas que afectan gravísimamente a la cabaña ganadera (el muy reciente de la fiebre aftosa), sustrayendo del medio natural un volumen no cuantificado de desechos cárnicos y cadáveres de animales que ha constituido, hasta fechas recientes, el alimento propio de esta especie carroñera que son los buitres, animales que han desempeñado una función medioambiental de primer orden. Parece que el equilibrio de las especies ha podido alterarse por la extraordinaria reducción de la cabaña ganadera y de animales tradicionalmente empleados en las tareas agrícolas y lo que fue absolutamente excepcional pase a convertirse en ordinario. Este nuevo escenario tal vez exija una reconsideración y ajuste de las políticas públicas de protección de especies no cinegéticas, declaradas en peligro de extinción y especialmente protegidas que pueden convertirse en animales dañinos por mutación de sus instintos naturales y que puedan ser objeto de medidas de control, reducción, traslado a otros territorios o, en su caso, de eliminación.

En este contexto, la Administración debiera reconsiderar la conveniencia de establecer algún tipo de ayudas para hacer frente a esta clase de daños producidos en el



patrimonio de los ganaderos que contribuyan a restablecer su indemnidad patrimonial, sin que ello suponga en modo alguno admitir que tales daños son imputables a la misma. En efecto, este Consejo Consultivo insiste en que dichos daños no son imputables a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que ésta no ha adoptado ninguna política pública genérica ni ninguna medida administrativa específica, que permita establecer su imputación como consecuencia de un funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. En otras ocasiones, así lo ha decidido la Administración pública, como es el caso de las primeras regulaciones de la indemnización por daños corporales causados por actos terroristas. Ese parece ser el planteamiento que se hace desde la propia Administración Pública regional si se tienen en cuenta algunas informaciones que han aparecido en los medios de comunicación. Pero para que eso pueda llevarse a cabo requiere la modificación normativa correspondiente que de cobertura normativa, aunque esta fuera meramente reglamentaria, a la actuación de la Administración.

## **CONCLUSION**

### **Primera**

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. E.B.M. pues, aunque existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos por el reclamante y los buitres especie protegida, tales daños no son imputables a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que ésta no ha adoptado ninguna política pública genérica ni ha adoptado medida administrativa específica que permita establecer la correspondiente imputación a la Administración.

### **Segunda**

No obstante, la Administración puede atender la sugerencia recogida en el Fundamento Jurídico Segundo de este dictamen, en cuanto a la oportunidad de estudiar la concesión de ayudas que palién los daños producidos por buitres en la cabaña ganadera de La Rioja.

Este es nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha del encabezamiento.

**CONSEJO CONSULTIVO  
DE  
LA RIOJA**



**DICTAMEN**

**15/01**

**EN RELACIÓN CON EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE  
RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL PROMOVIDO POR DON E.B.M., POR  
DAÑOS CONSISTENTES EN LA MUERTE DE DOS CABEZAS DE GANADO  
POR ATAQUE DE BUITRES.**