

En Logroño, a 5 de abril 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 Antonio Fanlo Loras, don Pedro de Pablo Contreras, don Joaquín Espert Pérez-Caballero y don Jesús Zueco Ruiz, siendo ponente don Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

19/01

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de don A.L.M. por muerte de una vaca de su propiedad a consecuencia del ataque de buitres.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Don A.L.M., ganadero de Enciso, formuló reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante escrito de fecha 19 de abril de 2000. Solicitaba una indemnización de 180.000 pesetas por el sacrificio de una res de ganado vacuno de su propiedad, producido a consecuencia del ataque de unos buitres leonados.

En el expediente constan un informe del guarda forestal que acudió al lugar de los hechos cuando la res afectada todavía se encontraba viva y un certificado oficial del veterinario de la explotación. Ambos documentos coinciden en señalar que la vaca fue atacada por los buitres cuando se encontraba de parto; que el animal presentaba lesiones graves en la región vaginal y perianal; y que, sin embargo, el ternero recién nacido no presentaba lesión alguna derivada del ataque de buitres. A consecuencia de las lesiones sufridas, la vaca fue sacrificada en el matadero de Calahorra.

Segundo

Iniciado el expediente, se emite informe por el Jefe del Area de Flora, Fauna, Caza y Pesca de la Dirección General del Medio Natural en el cual se concluye que, *"en el presente caso, parecen haberse dado las condiciones de muerte inducida por la acción de los buitres, según consta en el informe veterinario, y puesto que tanto el veterinario de la*

explotación como el guarda forestal estuvieron presentes cuando el animal todavía se encontraba vivo"; por lo cual se informa favorablemente la reclamación de daños efectuada.

Tercero

Por el Jefe de la Sección de Producción y Sanidad Ganadera, se valora en el expediente la res sacrificada en la cantidad de 60.000 pesetas. Al parecer, tal cantidad resulta de la aplicación del baremo incluido en la Orden de 15 de marzo de 1993, por la que se modifica el baremo de indemnización por sacrificio en campañas de saneamiento ganadero (BOE de 19 de marzo de 1993).

Ante tal circunstancia, el ganadero perjudicado, en fase de alegaciones, argumentó que el precio de mercado de la vaca era tres veces superior, valorando la res en 180.000 pesetas (a cuyo efecto aporta la factura de compra de la misma y otras 43 cabezas), si bien de esta cantidad habrían de detrarse las 25.740 pesetas percibidas por la carne depositada en el matadero, por lo que el perjuicio había de cifrarse, a su juicio, en 154.260 pesetas.

Cuarto

Con fecha 18 de agosto de 2000 se dicta la pertinente propuesta de resolución. En ella se argumenta que el buitre ha sido declarado especie amenazada "*de interés especial*" por el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, "*lo cual implica, según lo dispuesto en el art. 31 de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y Flora y Faunas Silvestres (...), la adopción por parte de la Comunidad Autónoma de La Rioja de una serie de medidas encaminadas a la preservación de esta especie que permiten hablar de la existencia de un servicio público*"; y, tras reconocer que la causa de la muerte de la res fue el ataque de los buitres, considera "*probada la existencia de nexo de causalidad la muerte del animal y la actividad de servicio público de la Administración encaminada a la protección de una especie amenazada calificada de interés especial, esto es, el buitre*".

Así pues, la propuesta de resolución es de sentido estimatorio de la reclamación, si bien cifra la indemnización en la cantidad de 60.000 pesetas.

Antecedentes de la consulta

Primera.

Mediante escrito de fecha 8 de marzo de 2001, que tuvo entrada en este Consejo Consultivo el día 13 del mismo mes y año, el Excmo. Sr. Consejero de Turismo y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remitió el expediente solicitando la emisión del correspondiente dictamen.

Segunda.

Por escrito de 13 de marzo de 2001., el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja acusó recibo, en nombre del mismo, de la solicitud de dictamen y declaró provisionalmente la competencia del Consejo para dictaminar el asunto, designando ponente al Consejero don Pedro de Pablo Contreras.

Tercera.

La correspondiente ponencia quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha señalada en el encabezamiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

El artículo 12.1 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas (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. El Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por 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 artículo 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 de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen

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, esto es, la muerte de la vaca propiedad del reclamante, e igualmente la causa de la muerte de la indicada res, que no fue otra que el ataque de los buitres. El certificado veterinario oficial y el informe del guarda forestal han de tenerse por prueba suficiente a este respecto, como correctamente aprecia la propuesta de resolución.

Sin embargo, admitido todo ello, no concurre en este caso, a juicio de este Consejo Consultivo, el fundamental criterio de imputación objetiva del resultado dañoso a la Administración, esto es, que el perjuicio se haya producido por el funcionamiento normal o anormal de un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ciertamente, 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 al 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 entre la aplicación de la misma, tanto por la Administración cuanto por cualesquiera otros sujetos de derecho, y los daños producidos, tal y como ya advertíamos en nuestro Dictámenes 63/00 y 15/01.

Por todo ello, aun cuando en el presente caso se ha efectivamente acreditado que la muerte de las reses fue debida a la acción depredadora de los buitres, especie protegida, no por ello puede reconocerse la existencia de responsabilidad de la Administración autonómica. Para ello sería necesario, primero, que esta última hubiera adoptado medidas concretas que permitan hablar de la existencia de un servicio público y, segundo, que, suprimidas mentalmente tales medidas, el daño no se hubiera producido: sólo así podría imputarse éste al funcionamiento normal o anormal de un servicio público.

Pues bien, la propuesta de resolución admite sin aclaración ninguna lo primero, al afirmar que la Comunidad Autónoma de La Rioja, en desarrollo de la Ley estatal 4/1989, ha adoptado *"una serie de medidas encaminadas a la preservación de esta especie que permiten hablar de la existencia de un servicio público"*. Este Consejo, sin embargo, no tiene constancia alguna de que tales medidas autonómicas existan, limitándose la Comunidad Autónoma —como no podía ser de otro modo— a actuar en consecuencia con lo dispuesto por la ley estatal y con las decisiones adoptadas por la Administración del Estado en el ámbito de su competencia. Pero, aun admitiendo lo afirmado en este punto por la propuesta de resolución, queda en todo caso sin cumplir —y esto es lo esencial— el segundo requisito, esto es, la demostración del enlace preciso entre el daño producido y las concretas medidas administrativas adoptadas.

Tercero

Otras observaciones

Por lo demás, el expediente sometido a nuestra consideración suscita otras cuestiones sobre las que este Consejo Consultivo no puede por menos que pronunciarse:

1.^a A tenor del artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, el órgano instructor ha de proponer que se recabe el dictamen del Consejo Consultivo en un plazo de diez días a contar de que concluya el trámite de audiencia, remitiendo a tal efecto una propuesta de resolución. En este caso, la propuesta de resolución se formuló con fecha 18 de agosto de 2000, pero, sorprendentemente, el dictamen no se ha solicitado hasta el 8 de marzo de 2001, esto es, más de seis meses más tarde. Tal demora resulta totalmente injustificada, contraria a las prescripciones del citado Reglamento y, por ello, por completo rechazable, debiendo adoptarse las medidas pertinentes para que no vuelva a producirse en lo sucesivo.

2.^a Aunque no exista en este caso, a nuestro juicio, responsabilidad de la Administración, no podemos sino observar que, en la tesis estimatoria de la propuesta de resolución, no resulta de recibo el criterio seguido para fijar la indemnización. Por lo pronto, no es admisible utilizar el baremo de la Orden de 15 de marzo de 1993 siendo así que éste ha sido derogado por el Real Decreto 1328/2000, de 7 de julio, que actualiza las cuantías y que ya estaba en vigor al dictarse la propuesta de resolución. Pero, en segundo lugar y sobre todo, es de observar que el criterio seguido contradice lo dispuesto en el artículo 141.2 de la Ley 30/1992, que ordena seguir los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa y fiscal, "*ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado*": el baremo utilizado, que se refiere al sacrificio obligatorio de animales en campañas de saneamiento ganadero, no se adapta al caso concreto, por lo cual su aplicación sería en todo caso analógica y, además, en defecto de prueba del valor del daño producido, en este supuesto plenamente acreditado mediante la oportuna factura de compra de la res por el ganadero perjudicado.

3.^a La frecuencia que empiezan a presentar los casos de ganado atacado por buitres aconseja estudiar, como ya hemos advertido en el Dictamen 15/01, la conveniencia de dictar una norma que establezca ayudas económicas a los ganaderos afectados. Indudablemente, aunque por las razones apuntadas en este dictamen no exista en estos casos responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica, parece evidente que el fenómeno aludido

tiene que ver —entre otros posibles factores—, por un lado, con el mayor número de buitres existente como consecuencia de las políticas protectoras adoptadas por las diferentes Administraciones públicas y, por otro, con la menor cantidad de carroña existente en el monte a raíz de las políticas de sanidad animal. Por ello resulta razonable, a nuestro juicio, establecer ayudas o subvenciones para quienes, como son los ganaderos, resultan concretamente perjudicados por estas políticas públicas establecidas, por lo demás, en beneficio de la comunidad.

CONCLUSIONES

Primera

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.

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 palien los daños producidos por buitres en la cabaña ganadera de La Rioja.

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

**CONSEJO CONSULTIVO
DE
LA RIOJA**



**DICTAMEN
19/01
EN RELACIÓN CON EL EXPEDIENTE DE RESPONSABILIDAD
PATRIMONIAL TRAMITADO A INSTANCIA DE DON A.L.M. POR MUERTE
DE UNA VACA DE SU PROPIEDAD A CONSECUENCIA DEL ATAQUE DE
BUITRES.**