

En Logroño, a 18 de marzo de 2002, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, D. José M^a Cid Monreal y del Letrado Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, actuando como ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

8/02

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D. R.M.R. como consecuencia de los daños producidos en su automóvil por la irrupción en la calzada de un jabalí.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Se considera acreditado en el expediente administrativo que el reclamante, D. R.M.R. el día 22 de Diciembre de 2000, sobre las 22,50 horas, tuvo un accidente cuando circulaba en su vehículo Renault 18, matrícula BU.XXX a la altura del punto kilométrico 40,200 de la carretera N-120 (Logroño-Vigo), término municipal de Hervías e irrumpió en la calzada un jabalí contra el que colisionó, causando daños en su vehículo por valor de 186.821 pesetas.

Los hechos fueron puestos en conocimiento de la Guardia Civil de Santo Domingo de la Calzada que constató la veracidad del accidente, localizando incluso el cadáver del animal.

Segundo

El perjudicado, en fecha 16 de Marzo de 2001, se dirigió a la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, Dirección General de Medio Natural, solicitando información acerca de la titularidad de los terrenos lindantes con el punto kilométrico donde se produjo el accidente, así como sobre si existe en la zona algún coto de caza o reserva natural, solicitando, en ese caso, datos sobre la titularidad de los mismos.

Tercero

A ese escrito, la Dirección General, da cumplida información, en fecha 5 de abril de 20, manifestando que, en el p.k. donde se produce el accidente, se encuentra el *Coto Deportivo de Caza LO-10106* en el término municipal de Hervías, cuyo titular es la *Sociedad de Cazadores "E.B."* de esa localidad e indicando, igualmente, que el único aprovechamiento del mismo es la caza menor. Se indica también que el Coto con aprovechamiento de caza mayor más cercano al punto de la colisión es el *Coto Privado de Caza LO-10108* de S.D cuyo titular en el momento del accidente era la *Cámara Agraria de La Rioja* que, a su vez tenía cedida su explotación a *la Sociedad C. de Caza y Pesca*.

Cuarto

El perjudicado, en fecha 3 de Octubre, vuelve a dirigirse a la misma Dirección General, solicitando mayor información a la respuesta aludida en el anterior antecedente, relativa a la titularidad del Coto LO-10108, así como a la distancia de éste respecto del lugar del accidente. Dicha información le fue facilitada nuevamente con fecha 14 de noviembre de 2001, reiterando la titularidad anteriormente expuesta y concretando que el punto más próximo entre el citado Coto y el lugar del accidente está separado por 3 km. de distancia.

Quinto

Por último, en fecha 4 de Diciembre de 2001, el perjudicado interpone reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración.

Sexto

Con fecha 21 de Enero de 2002, por el Excmo. Sr. Consejero, se dicta propuesta de Resolución, proponiendo la no admisión a trámite de la reclamación, por considerar que las posibles responsabilidades deben ser reclamadas a *la Sociedad de Cazadores de S.D* que es quien en virtud de contrato obrante en el expediente, viene administrando *el Coto de Caza nº 10.108* existente en las inmediaciones del lugar en que se produjo el accidente.

Séptimo

En fecha 24 de Enero de 2002, la Dirección General de los Servicios Jurídicos emite informe favorable a la propuesta de Resolución, aludida.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 6 de febrero de 2002, registrado de entrada en este Consejo el 12 de 2001, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 12 de febrero de 2002, registrado de salida el mismo día, 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

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, la tramitación de la misma, quedó suspendida al amparo del art. 16 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja durante 15 días, debido a la falta de documentación relativa al Plan Técnico de Caza de los cotos implicados, omitida en el expediente. Recibida dicha documentación en tiempo y forma, la ponencia quedó incluida para debate y votación en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocado para la fecha señalada en el referido 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, 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. 11.g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, califica de preceptivo el dictamen en las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública, mención que se repite exactamente igual en el mismo apartado g) del artículo 12 del Decreto 8/2002 de 24 de enero, que aprueba nuestro Reglamento Orgánico y Funcional.

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

Consideraciones acerca del expediente de responsabilidad patrimonial sometido a nuestra consideración.

Antes de entrar a analizar el fondo de la cuestión sometida a la consideración de este Consejo Consultivo, es preciso realizar una serie de precisiones acerca de la tramitación del presente expediente que, ya desde este momento hemos de señalar que no constituye un ejemplo de corrección, sino todo lo contrario.

Así, en el presente caso, se ha omitido el trámite de audiencia establecido en el artículo 11 del Real Decreto 429/93 de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Al menos del expediente que nos ha sido remitido, se desprende que, deducida la solicitud por el administrado, solicitando la práctica de determinados medios de prueba, se dicta, sin más trámite, propuesta de resolución, con total omisión de las pruebas solicitadas por el solicitante en su escrito de reclamación.

La propuesta de resolución aparece, inexplicablemente firmada por el propio Excmo. Sr. Consejero que es quien, en todo caso, debería haber firmado la Resolución, pero no la propuesta, lo que supone un defecto, que pudiera comportar que un Tribunal declarase la nulidad de todo el procedimiento administrativo.

Pero es que, además, la propuesta, pretende inadmitir a trámite la reclamación, lo cual es algo a todas luces improcedente por cuanto, desde el momento que se presenta la solicitud del administrado y se inicia el procedimiento, dicha solicitud ha sido admitida a trámite. La propuesta en todo caso, debería indicar la desestimación de la solicitud por los motivos que sean, pero no la inadmisión, que es algo que debe producirse *a limine*, pero no en el momento de dictarse la propuesta de resolución, siendo llamativo que tales defectos no hayan sido advertidos antes de remitir el expediente a informe del Consejo Consultivo.

Por último, no consta en el expediente el Plan Técnico de Caza de los Cotos directa o indirectamente afectados por la reclamación, habiendo tenido este Consejo que reclamar los mismos, ni se han recabado los informes precisos para poder contar con los elementos de juicio imprescindibles para la correcta resolución de la cuestión planteada.

Los defectos aludidos son de tal entidad, que determinan la nulidad de todo el expediente, por cuanto no puede olvidarse que el respeto al procedimiento administrativo establecido supone la canalización de la actividad de la Administración a través de unos cauces determinados, como requisito mínimo para que pueda ser calificada como actividad legítima. El respeto al procedimiento administrativo supone una garantía para el ciudadano y es evidente que en el presente caso ello no ha ocurrido.

No obstante lo cual y, como quiera que el retraso que se pueda producir con la subsanación de tales defectos, va a perjudicar fundamentalmente al ciudadano que ha formulado su reclamación, y pensando fundamentalmente en su derecho a obtener, en el plazo más breve posible, una contestación a su petición resarcitoria, vamos a entrar a analizar el fondo de la misma.

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 y, actualmente y por lo que respecta a esta Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo establecido en el art. 13 de la Ley 9/98 de Caza de La Rioja, 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.

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 la 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.

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 del simple hecho de tener atribuidas 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 necesaria 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 ordenamientos jurídico".

En el caso sometido a nuestra consideración, hay que destacar que, en el punto kilométrico en el que se produce la colisión, se ubica el Coto Deportivo de Caza LO-10.106, sito en el término municipal de Hervías, cuyo titular es la *Sociedad de Cazadores "E.B."* de Hervías. Sin embargo, en este coto deportivo, el único aprovechamiento cinegético es de caza menor.

Reclamado el Plan Técnico de Caza del citado Coto, se comprueba que no existe mención alguna en el mismo a la caza mayor, estando permitida únicamente la caza de conejo, liebre, perdiz roja, codorniz, paloma torcaz y tórtola. Ciertamente es que el Plan Técnico se redacta anualmente por el titular del Coto, pero dicha petición requiere la aprobación del órgano competente.

Pues bien, no existe en todo el expediente mención alguna sobre la posible existencia de caza mayor en dicho Coto, ni consta requerimiento alguno de la Administración anunciando o comunicando la presencia de piezas de caza mayor en el Coto o la necesidad de proceder a incluir el citado aprovechamiento cuando, de haber existido, no le hubiera costado nada su aportación al expediente.

A este respecto, es preciso indicar que, la Administración tampoco puede limitarse a la simple aprobación de los Planes Técnicos que le propongan los titulares de los Cotos por cuanto, estableciendo la Exposición de Motivos de la Ley de Caza de La Rioja, que la finalidad de la misma es: "la conservación y aprovechamiento racional y sostenido de las

especies cinegéticas, contribuyendo a la conservación de la naturaleza", es evidente que dicha finalidad deberá guiar la actuación administrativa y, por lo tanto, si, realizada la petición de aprobación de un Plan Técnico de Caza, se comprueba que, en la forma en la que viene articulada, pueden existir dificultades para el correcto desarrollo de las especies, su aprovechamiento racional y sostenido, etc., la Administración deberá completar dichas prescripciones con el fin de poder cumplir con la propia *ratio legis*.

Del expediente se desprende que, el Coto con aprovechamiento cinegético de caza mayor más próximo al lugar del accidente, es el Coto LO-10.108 que, en la fecha del accidente era de la titularidad de la *Cámara Agraria de La Rioja*, estando adjudicado el aprovechamiento del mismo a la *Sociedad C. de Caza y Pesca*. Del expediente se desprende que el límite Oeste de este Coto pasa por el kilómetro 48 de la N-120, mientras que el límite Este discurre por el kilómetro 43,400 de dicha carretera. Es decir que, en el lugar más próximo al lugar del accidente, existe una distancia de prácticamente 3 kilómetros.

Por otra parte, no constaba en el expediente dato alguno relativo al régimen de explotación de este Coto: número de batidas permitidas, especies, etc., habiéndose incorporado posteriormente al mismo, a instancia de este Consejo Consultivo. Pues bien, no parece que exista base racional suficiente para poder establecer una presunción de procedencia del animal de un Coto tan distante y sin que conste que no existan otros en las inmediaciones, por lo que, manteniendo la anterior doctrina de este Consejo, ha estarse, por lo general, al lugar concreto en el que se produce el accidente que, en este caso, es el Coto LO-10106.

Así las cosas, nos encontramos, por una parte, con daños causados por un animal (jabalí) cuya caza no resultaba posible en el terreno acotado del que, dado el lugar donde se produjo la colisión con el vehículo del reclamante, cabe inferir razonablemente que aquel procedía. Por otra parte, el Coto en cuyo aprovechamiento sí estaba comprendida la caza del jabalí, no está ubicado en el punto kilométrico donde tuvo lugar la colisión, sin que, por otra parte, exista prueba en el expediente, más allá de las meras suposiciones, de que el animal proviniese de dicho Coto, debiéndose tener en cuenta que el jabalí es un animal que en una jornada puede llegar a desplazarse bastantes kilómetros, por lo que no se acredita de manera alguna que el animal proviniese del Coto LO-10.108.

En estas condiciones, y por aplicación de lo dispuesto en los arts. 106.2 de la Constitución y 139 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debe responder la Comunidad Autónoma de los daños producidos, puesto que -de acuerdo con lo ya argumentado- éstos son imputables al funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, al ser tales daños consecuencia de una específica medida administrativa, consistente, en este

caso, en no haber extremado la Administración el celo preciso en el momento de aprobar el Plan Técnico de Caza del Coto LO-10106, en el sentido de aclarar la existencia o no de caza mayor en este Coto, y de determinar, en su caso, si quedaba o no prohibida en el mismo la caza mayor, así como en el sentido de imputar los posibles riesgos producidos por la misma al titular de dicho Coto, todo ello de conformidad con las prescripciones de la vigente Ley de Caza de La Rioja

Concurren, de otro lado, los demás requisitos exigidos por la ley, y por la doctrina y la jurisprudencia que la interpreta y aplica, para que se reconozca la responsabilidad patrimonial de la Administración:

A) Existe un daño real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado en una persona, que el particular no está obligado jurídicamente a soportar.

La certeza y cuantía del daño esta acreditada en el expediente, habiéndose aportado en un primer momento un presupuesto de reparación, por importe de 203.000 pesetas y posteriormente la factura efectiva, por importe de 186.821 pesetas.

B) El daño no se ha producido por fuerza mayor.

En las condiciones expuestas, no puede decirse que la irrupción de un jabalí en la calzada, en la zona en que se produjeron los hechos, sea un supuesto extraordinario e imprevisible (o sea, de "fuerza mayor"), sino, desde luego, previsible, aunque -eso sí- 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 (4 de diciembre de 2001), no había transcurrido el plazo de prescripción de un año.

No debe pasarse por alto que el artículo 82 de la Ley Regional de Caza, considera como infracción grave a la misma, el cazar incumpliendo las prescripciones contenidas en el Plan Técnico de Caza aprobado.

Dicho contrato además, regula relaciones de derecho privado y en nada afecta a la responsabilidad patrimonial de la Administración que se ha deducido por el ciudadano en su solicitud.

Por todo lo anterior, este Consejo Consultivo, no entra a analizar el contenido del contrato de cesión de la administración del Coto LO-10.108 a la *Sociedad de Cazadores* de S.D en cuya estipulación Tercera, se traspa a esta última la responsabilidad por todos los daños que causen, tanto los cazadores, como las especies de caza, eximiendo de toda

responsabilidad a la Cámara Agraria de La Rioja que, por otra parte, obtiene un beneficio con dicha cesión al percibir una cantidad de dinero por la citada cesión, lo que, en definitiva, viene a redundar en el contenido de las conclusiones que se expondrán a continuación.

CONCLUSIONES

Primera

Existe relación de causalidad entre la producción de los daños sufridos en el vehículo del reclamante y el funcionamiento de un servicio público a cargo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, concurriendo los demás requisitos exigidos por la Ley para que nazca la obligación de indemnizar el daño por la Administración.

Segunda

La cuantía de la indemnización debe fijarse en la cantidad de 186.821 pesetas, habiendo de hacerse cargo de la misma, íntegramente, la Administración, al no ser posible en este caso imputar también responsabilidad a los propietarios de terrenos acotados próximos al lugar de producción del hecho dañoso, como tampoco al propio perjudicado o a un tercero.

Tercera

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 nuestro dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha expresados en el encabezamiento.