

En Logroño, a 27 de diciembre de 2006, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Antonio Fanlo Loras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

99/06

Correspondiente a la consulta trasladada por el Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial en relación con el procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial promovido a instancia de D^a M^a Rosario P.P., en nombre y representación de D^a Julia Edith H.E., como consecuencia del accidente ocurrido, cuando un buitre impactó contra su vehículo.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

D^a M^a Rosario P.P., Procuradora de los Tribunales y de D^a Julia Edith H.E., mediante escrito de fecha 24 de julio de 2006, registrado el 28 de julio, formula reclamación previa a la vía jurisdiccional por responsabilidad patrimonial de la Administración pública por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del impacto causado por un buitre en el vehículo de su propiedad cuando circulaba por la A-68, dirección Zaragoza, el pasado 22 de agosto de 2005. Reclama 5.478,27 euros importe de los daños sufridos en su vehículo (4922,54 €.) más los gastos de alquiler de vehículo (555,73 €.) durante la reparación del siniestrado.

Fundamenta su reclamación en los preceptos reguladores de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, así como en la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, el 10 de noviembre de 2003 (F.D. 3), que, en un caso idéntico, condenó a la Administración regional al pago de los daños causados. Acompaña a su escrito:

- Poder notarial acreditativo de la representación con la que actúa.
- Documentos acreditativos de la propiedad y del permiso de circulación del vehículo, así como de recibo del seguro de accidentes y el tique de la autopista.
- Dos facturas de reparación del vehículo por importe de 934,98 €. (reparación del golpe en parte delantera) y de 3987,56€. (reparación del motor con sobrecalentamiento).
- Escrito acreditativo del tiempo de estancia del vehículo siniestrado en el Taller de reparación.
- Diversas facturas de la empresa H. por alquiler de vehículo, durante diversos días del mes de agosto, septiembre y de octubre de 2005.

Segundo

Con fecha 24 de agosto de 2006, notificado el 30 de agosto, la responsable del procedimiento solicita a la Autopista Vasco Aragonesa los partes de incidencias o cuanto obre en los archivos en relación con el accidente referido.

Tercero

El Jefe de Vialidad de la Autopista Vasco-Aragonesa remite un escrito, fechado el 31 de agosto de 2006, que es registrado de entrada el 11 de septiembre, en el que detalla las incidencias relativas al referido accidente. Así consta que *“a la altura del p.k. 148, sentido Zaragoza, colisionó con un buitre que se encontraba en la calzada. El vehículo en que viajaba Doña Julia, un Renault Megane Scenic, continuó viaje hasta el p.k. 158, pese a sufrir daños en la parte frontal y en el motor”*. Se detallan las horas precisas en que se detectó la presencia del buitre muerto en la calzada y su retirada al arcén, donde fue recogido por personal de *La Fombera*, así como del vehículo averiado en el p.k. 158, que fue retirado por una grúa. Acompaña su escrito de copia del Registro diario de comunicaciones; de informe técnico sobre accidentes y del parte de responsabilidad civil, por si pudiera derivar alguna responsabilidad hacia la Compañía concesionaria de la Autopista.

Cuarto

El 24 de agosto de 2006, con notificación el 29 de agosto, la Responsable del procedimiento requiere a la representante de la interesada que se remita una peritación de los daños del vehículo, lo cual es cumplimentado mediante escrito, registrado el 8 de septiembre, en el que indica que no se dispone de informe pericial de daños ya que el vehículo fue reparado directamente.

Quinto

El 25 de octubre de 2006, se da trámite de audiencia al interesado con indicación de la relación de documentos obrantes en el expediente, donde se hace constar la reclamación de responsabilidad patrimonial, el informe del Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca y la comunicación de inicio del procedimiento de responsabilidad patrimonial.

Ese mismo día se da también trámite de audiencia a *A.G.C.*, en representación de *Z. Seguros*, que remite el correspondiente acuse de recibo

Sexto

El 14 de noviembre de 2006, la Instructora responsable del procedimiento formula propuesta estimatoria de la reclamación. Tras recordar los requisitos de la responsabilidad patrimonial de la Administración y que el buitre no está incluido entre las especies cinegéticas, reproduce un fragmento de una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja en la que, en un caso idéntico, reconoce el derecho del perjudicado a la indemnización solicitada.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 20 de noviembre de 2006, registrado de entrada en este Consejo el 1 de diciembre del mismo año, 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 1 de diciembre de 2006, registrado de salida el mismo día, 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 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 artículo 11 -g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la D.A. 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, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones de cuantía indeterminada o superiores a 600 euros. Al ser la cuantía de la presente reclamación superior a 600 euros, nuestro dictamen resulta preceptivo.

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 caño 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 presente caso.

Este Consejo Consultivo no comparte la propuesta de resolución favorable a la estimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, en coherencia con nuestros anteriores Dictámenes núms. 63/00, 15/01 y 19/01, todos ellos emitidos en casos de reclamaciones de daños causados por ataques de buitres al ganado, cuya doctrina damos por reproducida. La singularidad del presente caso se refiere a que se trata de una reclamación de daños ocasionados como consecuencia de la colisión de un buitre con un vehículo, cuando circulaba por la AP-68.

En síntesis, señalábamos que, aunque haya quedado acreditado –como ocurre en el presente caso– la existencia de relación de causalidad, en sentido estricto, entre la acción del buitre (irrupción repentina del buitre en la trayectoria del vehículo) y los daños producidos al vehículo (daño en la parte delantera y motor con sobrecalentamiento), así como los perjuicios ocasionados (alquiler de vehículo para trabajo habitual de la perjudicada), no significa que el daño sea imputable a la Administración.

Para que un resultado dañoso sea imputable a la Administración Pública por «*funcionamiento del servicio público*» es necesario que la Administración haya adoptado «*específicas medidas administrativas*» de protección de las especies animales (Dictámenes núms. 9 y 19/98); 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.

La inclusión de los buitres en el catálogo de especies amenazadas de interés especial adoptada por el 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, únicamente impide la caza o la captura de tales aves, de modo que difícilmente puede inducirse de la misma un criterio de imputación jurídica a la Administración regional (la Orden 10/2005, de 21 de julio, por la que se fijan las limitaciones y períodos hábiles de caza en la Comunidad Autónoma de La Rioja no incluye efectivamente al buitre entre las especies cinegéticas), en aplicación de la misma y

los daños producidos. Téngase en cuenta además que las políticas públicas genéricas de índole protectora que cabría traer aquí a colación no se deben, como ya resaltamos en nuestro Dictamen núm 63/00, 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 a una disposición estatal, el RD. 439/1990, antes citado, dictado además en desarrollo de una Ley también estatal, la 4/89, de modo que no es imputable tampoco dicha política protectora de carácter genérico a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Además, no existe *medida administrativa específica* relacionada con la protección del buitre que permita imputar los daños y perjuicios causados por la colisión de un buitre con el vehículo de la reclamante. El vuelo libre de una especie salvaje que concluye con la colisión referida, no es sino un típico caso de fuerza mayor que excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, en cuanto factor ajeno y externo al funcionamiento del servicio público, entendido en sentido amplio.

Constatado que no existe un criterio positivo de imputación del daño a la Administración, es cierto que en el Dictamen núm. 15/01 sugerimos a la Administración la conveniencia de establecer algún tipo de *ayudas* para hacer frente a esta clase de daños (que circunscribíamos a los ganaderos que contribuyan a restablecer su indemnidad patrimonial), pero sin que ello suponga, en modo alguno, admitir que estemos ante un supuesto de responsabilidad patrimonial por daños imputables a la Administración. Y, en tal sentido, se dictó la Orden 25/2001, de 13 de julio, por la que se aprueba el régimen de ayudas para compensar económicamente los daños producidos en el ganado por la acción de buitres, ayudas que tienen como destinatarios los titulares de explotaciones ganaderas.

Téngase en cuenta que la citada Orden 25/2001 tenía una clara motivación en la epizootia de encefalopatía espongiforme bovina que en aquel año se declaró, obligando al sacrificio de múltiples cabezas de ganado, lo que privó de carroña a los buitres, obligándoles a subsistir mediante la depredación de ganado vivo, lo que supone un comportamiento excepcional que la Administración quiso paliar con la referida disposición administrativa.

Es cierto que ese sistema de ayudas por daños producidos en el ganado por la acción de buitres ha tenido su continuidad en la Orden 39/2005, de 21 de enero, si bien ha sido sustituida y derogada por la Orden 18/2006, de 13 de octubre, pero siempre con idéntica configuración jurídica (ayudas para compensar económicamente los daños producidos en el ganado por la acción de buitres, siendo beneficiarios los titulares de explotaciones ganaderas).

Pues bien, el motivo que parece fundamentar la propuesta de resolución estimatoria no es otro que el contenido de la Sentencia de 10 de noviembre de 2003 (Arz. 201610/2004) de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en un caso de reclamación de responsabilidad por daños producidos

por la colisión de un buitre con un vehículo que había sido inadmitida por la Administración regional. Señala su Fundamento de Derecho Tercero lo siguiente:

“La Orden territorial 25/2001, de 13 de julio, de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente de La Rioja ha venido a establecer ayudas para compensar económicamente los daños producidos por la acción de buitres. Y si bien es cierto que tales compensaciones o ayudas (cuya naturaleza es diferente a la indemnización por responsabilidad patrimonial) se especifican concretamente para el supuesto de daños producidos en el ganado por la acción de los buitres, no es menos verdad que según la Exposición de Motivos de dicha Orden 25/2001, de 13 de julio ‘el buitre leonado (Gyps fulvus) es una especie incluida en el Anexo I de la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, y en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas establecido mediante Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, que lo cataloga como de interés especial’. Y ‘no obstante, con la voluntad de no crear una alarma injustificada, así como el rechazo y fobia de la población hacia esta especie, la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, en orden a la competencia atribuida por el Decreto 31/1999, de 21 de julio, relativa a sensibilización de la sociedad en materia de medio ambiente, de protección de las especies y de conservación de la naturaleza en un entorno de desarrollo sostenible, regula, en la presente Orden, una línea de ayudas destinadas a compensar económicamente a los ganaderos por los daños que puedan sufrir en su cabaña como consecuencia de las interacciones de la población de buitres con los animales vivos de renta’.

En consecuencia, existiendo una clara analogía (daños producidos por una especie protegida por la Comunidad Autónoma de La Rioja en la medida que ello se deriva de lo dispuesto en referida Orden 25/2001, y que los particulares no tienen el deber jurídico de soportar, lo que también se deriva de dicha Orden al hacer referencia a que la Comunidad Autónoma pretende evitar ‘el rechazo y fobia de la población hacia esta especie’, lo que implica protección e ésta), como quiera que no es de apreciar la concurrencia de fuerza mayor en el caso litigioso, estando acreditados los daños causados al vehículo del actor, es lo procedente, de conformidad con lo establecido en el artículo 106 de la Constitución de 1978, en relación con los artículos 139 y concordantes de la L.R.J.-P.A.C, estimar el recurso, anular la actuación administrativa objeto del mismo y declarar el derecho de los actores a la indemnización solicitada”.

Pues bien, este Consejo Consultivo entiende que este fallo judicial no puede considerarse como fundamento del cambio de criterio que ha adoptado la Propuesta de resolución respecto de las reclamaciones de responsabilidad que dieron lugar a los Dictámenes núms. 63/00 y 15 y 19/01. Y es que la Administración –y también los Tribunales- están vinculados a la legalidad, entendida en sentido amplio como juridicidad, comprensiva del conjunto de normas –legales y reglamentarias- que ordenan su actividad. Excluida, en aplicación de las reglas generales que presiden el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, la existencia de imputación de tales daños a la Administración, la única posibilidad contemplada por el ordenamiento jurídico no es otra que el régimen de ayudas previsto para los ganaderos. Este régimen ayudas no contempla otros posibles beneficiarios, razón por la que la reclamación presentada debe ser desestimada, por constituir –como queda señalado- un típico supuesto de fuerza mayor- y no existir un criterio de imputación del daño a la Administración. Y en tal sentido debe ser resuelta.

Entiende este Consejo Consultivo que no existe una clara analogía entre las referidas Órdenes administrativas concediendo ayudas a los ganaderos y el caso que ahora se plantea, donde no se trata de paliar daños producidos por una especie que, forzada por las consecuencias de una epizootia bovina, se lanza contra especies ganaderas vivas, sino de daños producidos a un conductor por el vuelo libre de unas aves salvajes, que constituye un supuesto de fuerza mayor que exonera a la Administración.

Cuestión distinta es que este nuevo caso aconseje reconsiderar la extensión subjetiva de los beneficiarios contemplados ahora en la Orden 18/2001, de 13 de octubre, procediéndose a modificar para que incluya supuestos como éste, admisión que bien pudiera amparar sucesos producidos con anterioridad a la modificación normativa correspondiente.

Las consideraciones anteriores conducen, por lo tanto, a desestimar la reclamación. No obstante, caso de considerarse la modificación normativa anterior, debe ponderarse el concurso de la perjudicada en la producción del daño. En efecto, en cuanto a la valoración del daño, es evidente que la cuantía del mismo se ha visto incrementada como consecuencia de la actitud inadecuada de la perjudicada una vez ocurrido el accidente. Ésta, una vez producida la colisión y a pesar de los daños visibles del vehículo, continuó su marcha diez kilómetros más, hasta que el coche se averió por sobrecalentamiento del motor. Eso explica la necesidad de sustituir el motor del vehículo y el montante de la segunda factura, razón que habrá de valorarse para, en su caso, establecer una modulación de la ayuda que pueda establecerse.

Tercero

Aspectos formales de la tramitación.

No consta en el expediente remitido que se haya practicado la comunicación de inicio del procedimiento ni el informe del Servicio de Defensa de la Naturaleza, Caza y Pesca, pese a que en el escrito de trámite de audiencia, se incluyen como documentos existentes en el expediente.

CONCLUSIÓN

Única

No existe relación de causalidad entre la producción de los daños y perjuicios causados por la colisión de un buitre con el vehículo de la reclamante, en cuanto que dichos daños no son imputables a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, puesto que ésta no ha adoptado ninguna medida administrativa específica que explique o justifique dicha imputación. Procede desestimar la reclamación de

responsabilidad patrimonial presentada por D^o M^a Rosario P.P., en representación de D^a Julia Edith H.E..

No obstante, la Administración puede atender la sugerencia recogida en el Fundamento Jurídico Segundo, en cuanto a la oportunidad de ampliar las ayudas que compensan daños producidos por buitres en la cabaña de La Rioja, haciéndolos extensibles a los accidentes de circulación causados por tales animales.

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