

En Logroño, a 24 de julio de 2007, 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, D. José M^a Cid Monreal y D^a M^a del Carmen Ortiz Lallana, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Pedro de Pablo Contreras, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

75/07

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado a instancia de D. F. V. P., que reclama la indemnización de los daños sufridos en su vehículo por atropello de una garza.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El día 6 de enero de 2007, el vehículo propiedad de D. F. V. P. (un Ford *Focus* matrícula XXXX-CJL), conducido por D. B. V. F., colisionó en el punto kilométrico 52,600 de la carretera N-120 con una garza que había invadido la calzada. Según afirmación del conductor, recogida en el atestado de la Guardia Civil, la colisión no pudo ser evitada por haber circulación en el carril contrario.

En escrito que tuvo entrada en el Registro General el 2 de abril de 2007, el propietario del vehículo, D. F. V. P., formuló reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Solicitaba una indemnización de 681,961 € por los daños sufridos por el vehículo, según informe pericial adjuntado.

Segundo

Iniciado el expediente, por la Instructora del mismo se solicita (10 de mayo de 2007) que, por el Servicio de Conservación de la Naturaleza y Planificación, se emita informe sobre si la garza está considerada especie cinegética en la Comunidad Autónoma de La Rioja, así como si, respecto a la mencionada especie, se han adoptado por parte de esta Administración especiales medidas de protección.

Con fecha 15 de mayo de 2007, el Jefe del Área de Conservación de la Biodiversidad informa que "la garza no está considerada como especie cinegética en la Comunidad Autónoma de La Rioja (art. 2 del Decreto 17/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de La Rioja)" y que "por parte de esta Dirección General del Medio Natural no se han adoptado especiales medidas de protección para con esta especie".

Tercero

Con fecha 13 de junio de 2007 se dicta la pertinente Propuesta de resolución, de contenido desestimatorio, conclusión en la que coincide el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, emitido el 3 de julio siguiente.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 11 de julio de 2007, registrado de entrada en este Consejo el 19 de julio de 2007, 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 19 de julio de 2007, registrado de salida el 20 de julio de 2007, 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 y ámbito 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 art. 11, g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, modificado por la disposición adicional 20.^a de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece el carácter preceptivo de nuestro dictamen en las reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración de cuantía indeterminada o superior a 600 €, por lo que en este caso resulta tener dicho carácter.

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

La responsabilidad de la Administración en el caso sometido a nuestro dictamen.

Según ha señalado este Consejo en innumerables ocasiones, 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). También hemos dicho reiteradamente, y lo volvemos a repetir ahora, que, una vez alcanzadas las oportunas conclusiones en el análisis de esa que hemos llamado "relación de causalidad en sentido estricto", debe procederse, ya con criterios propiamente jurídicos, a determinar la concurrencia de los "criterios de imputación", esto es, de aquellos factores de los que se sirve el ordenamiento para atribuir a unos u otros sujetos la responsabilidad por el hecho dañoso y la consiguiente obligación de indemnizarlo.

En el presente caso, ciertamente, ha de tenerse por acreditada la existencia del daño,

esto es, los desperfectos sufridos en el vehículo propiedad del reclamante, e igualmente es posible tener por acreditada su causa, que no fue otra que la colisión contra una garza que invadió la calzada. El atestado de la Guardia Civil ha de tenerse por prueba suficiente a este respecto.

Sin embargo, admitido todo ello, no concurre en este caso, a juicio de este Consejo Consultivo, ningún criterio de imputación que permita atribuir la responsabilidad por el hecho dañoso a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja. Debe tenerse en cuenta, en efecto, que la garza no es una especie cinegética, lo cual excluye la aplicación a este supuesto de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja. No es procedente en modo alguno, pues, examinar en particular los criterios de imputación objetiva que resultan del artículo 13 de la citada Ley, todos ellos referidos a los daños que causen las "piezas de caza".

En consecuencia, la eventual responsabilidad debe ser analizada partiendo de la premisa de que la garza es un "animal silvestre" no cazable.

Salvo la eventual aplicación del art. 1.905 Cc. (sobre responsabilidad de su poseedor por los daños causados por los animales), no hay ninguna regla en nuestro ordenamiento jurídico que contemple ninguna clase de responsabilidad civil por los daños que causen estos animales. En particular, la legislación específica sobre fauna silvestre (Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, y Ley riojana 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los Animales) no atribuye responsabilidad alguna, ni a la Administración del Estado ni a la de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por los daños que causen tales animales, limitándose a establecer que la responsabilidad de quien infrinja sus prescripciones comprende la obligación de reparar el daño causado al medio ambiente, in natura o por equivalente (art. 37 Ley 4/1989). Tal conclusión vale incluso en el caso de que el animal que hubiere causado el daño pertenezca a una especie protegida y esté incluida en el Catálogo, Nacional o Regional, de Especies Amenazadas (como ocurre con la garza real), lo cual, en la previsión legal, además de la obligación de elaborar determinados "Planes de recuperación", únicamente comporta la prohibición específica de determinadas conductas en relación con dicha especie (cfr. arts. 31 y 33 de la Ley 4/1989, y 10.1 del Decreto 59/1998, de 9 de octubre, por el que se crea y regula el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de la Flora y Fauna Silvestre de La Rioja).

Ello no impide, claro está, que pueda plantearse la eventual responsabilidad de la Administración por los daños que hubiere causado un animal silvestre al amparo de las reglas generales que rigen aquélla, lo cual exige que concurra el criterio de imputación objetiva que, con carácter general, exige la legislación administrativa, y que no es otro que

el de que el perjuicio se haya producido por el funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo.

De hecho, este Consejo Consultivo ya 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".

Como en ese mismo Dictamen se dice, para imputar el daño a la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y afirmar, por tanto, la responsabilidad patrimonial de aquélla, hace falta que se demuestre la existencia de

"(...) 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)".

Como es obvio, esta última afirmación vale también para los daños causados por animales no cazables, que podrán ser imputados a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja cuando, en el caso concreto, se aprecie la existencia de una verdadera relación de causalidad entre el mismo y una específica medida administrativa, pues sólo en tal caso sería posible afirmar que el daño se habría producido por el funcionamiento, normal o anormal, de un servicio público (en este caso, del que se presta en relación con la preservación del medio natural).

Por todo ello, aun cuando en el presente caso se ha efectivamente acreditado que los daños producidos en el vehículo del reclamante se produjeron por la colisión con una garza que inopinadamente invadió la calzada, y aun cuando haya que admitir también que se trataba de una 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, se alcanzara la inequívoca conclusión de que el daño no se habría producido: sólo así podría imputarse éste al funcionamiento normal o anormal de un servicio público.

De acuerdo con estos criterios ha resuelto siempre este Consejo Consultivo los casos que se le han presentado.

Así, en el Dictamen 9/1998 (caída sobre un vehículo de un nido de cigüeña), afirmamos la existencia de responsabilidad de la Administración porque estimamos existía una concreta medida administrativa de índole prohibitiva, asumida por la Comunidad Autónoma de La Rioja al prever determinadas subvenciones, que operaba como condición sine qua non del daño producido; y en el Dictamen 19/1998 sostuvimos que la responsabilidad exigible a otros sujetos conforme a la legislación de caza podía concurrir e incluso ser desplazada por la de la Administración autonómica por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos que presta en materia cinegética cuando el daño tuviera su causa en una específica medida administrativa, que dictámenes posteriores (a partir del 49/2000) han concretado en el contenido de los Planes Técnicos de Caza que aquélla debe preceptivamente aprobar.

En cambio, en otros muchos Dictámenes (así, los 63/2000, 15/2001 y 19/2001, reclamaciones de ganaderos por reses muertas por ataque de buitres, y sobre todo el 99/2006, reclamación por daños causados en un automóvil por la colisión también contra un buitre) hemos entendido que no cabe apreciar responsabilidad alguna de la Administración en los casos de daños causados por animales silvestres en que, más allá de las genéricas políticas públicas de protección de la fauna, no existía ninguna medida administrativa específica que racional y necesariamente explicara la producción del daño

concreto considerado.

Pues bien, como es evidente, la solución alcanzada en este último grupo de dictámenes es la procedente igualmente en el caso que nos ocupa. No hay ninguna medida administrativa concreta, adoptada por la Comunidad Autónoma de La Rioja, que tenga por objeto a las garzas y que pueda incidir en la relación de causalidad de modo tal que, sin ella, los daños que se produjeron en el automóvil del reclamante no se hubieran racionalmente producido. No puede valorarse como tal medida administrativa concreta la simple inclusión de la garza real (*ardea cinerea*) en el Catálogo de especies amenazadas —como "de interés especial"—, pues ninguna de las consecuencias jurídicas que ello acarrea a tenor de la legislación de protección de la fauna silvestre (cfr. art. 31 de la Ley 4/1989, ya citado) resulta susceptible de ser anudada de manera mínimamente relevante, con enlace preciso de relación de causa a efecto, al daño concreto cuya indemnización se reclama; aparte de que tal inclusión 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, por lo que ni siquiera entendiendo otra cosa la eventual responsabilidad podría exigirse a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que en ningún caso es autora de la medida.

En resumen, pues, la eventualidad de que las especies animales no cazables causen daños —a diferencia de lo que ocurre cuando éstos procedan de una especie cinegética— es un riesgo que, en principio, recae sobre quienes puedan sufrirlos o efectivamente los sufran, por la sencilla razón de que nuestro ordenamiento jurídico no prevé ningún criterio positivo de imputación de tales daños a ningún sujeto en particular. Pero, naturalmente, esta regla general no impide que pueda exigirse responsabilidad cuando en un caso concreto concorra un genérico criterio de imputación (por ejemplo, el objetivo de la posesión del animal del art. 1.905 Cc. o, en su caso incluso, el culpabilístico del art. 1.902 Cc.), y es por esta vía de excepción por la que podría exigirse responsabilidad a la Administración cuando concorra el genérico criterio positivo de imputación del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, para lo cual no basta con que aquella considere dicha especie como protegida, sino que es necesario que aquella haya adoptado una concreta medida en relación con la especie causante del daño —prohibitiva, autorizatoria o de cualquier otra índole— que explique éste en su configuración totalmente concreta, esto es, de modo tal que exista certeza racional de que, de no haberse adoptado la medida, dicho daño concreto no se habría producido. No cumpliéndose tales requisitos en el caso concreto sometido a nuestra consideración, es notorio que la reclamación de responsabilidad patrimonial a que se refiere este dictamen ha de ser desestimada.

CONCLUSIONES

Única

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.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero