

En Logroño a 18 de diciembre de 2000, 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 Antonio Fanlo Loras y Don Pedro de Pablo Contreras, que actúa como ponente, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

63/00

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 R. O.M., por daños consistentes en la muerte de dos cabezas de ganado por ataque de buitres.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Don R. O.M., mediante escrito de fecha 19 de abril de 2000, reclamó una indemnización de 180.000 pesetas "*como compensación económica*" por la muerte de cierto ganado de su propiedad. Acompañaba a su escrito:

1.º Un Certificado Veterinario Oficial, suscrito por el Veterinario Don P.P. C., en el cual éste certificaba que una vaca, propiedad de don R. O., "*murió el 16.04.00 como consecuencia del ataque de buitres en el momento del parto*", y que "*asimismo el ternero recién nacido también fue atacado, causándole la muerte*".

2.º Un informe del Guarda Forestal de la zona de Enciso, en la que tuvieron lugar los hechos, emitido con fecha 18 de abril de 2000, en el que se transcribe el relato de los mismos efectuado por Don R. O. y se señala que "*los hechos son coincidentes con otros casos de ataques a reses en las mismas condiciones de parto, mismas lesiones, fechas próximas y mismo municipio*".

Segundo

Con fecha 22 de mayo de 2000, la Jefa de Sección instructora del expediente solicitó de la Dirección General del Medio Natural la emisión de informe biológico, el cual fue emitido el 26 de mayo de 2000 por el Jefe del Área de flora, fauna, caza y pesca. En dicho informe se termina afirmando que, *"en el presente caso, aunque podrían haberse dado las condiciones de muerte inducida por la acción de los buitres, según consta en el informe veterinario, no es posible asegurar de forma fehaciente tal hecho, puesto que, según la información de que disponemos del seguimiento del presente caso, no estuvieron presentes ni el Veterinario ni el Guarda Forestal, no llegando a producirse una inspección oficial"*; por lo cual *"se informa desfavorablemente la reclamación de daños efectuada"*.

Tercero

Por Resolución de 30 de mayo 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 26 de junio de 2000, tasa la vaca y el ternero muertos en la cantidad total de 130.000 pesetas.

Cuarto

El 25 de julio de 2000, se da trámite de audiencia al interesado por término de 10 días, que no utiliza.

Quinto

El 18 de agosto de 2000, la instructora formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación. Fundamenta la misma en la falta de prueba suficiente *"para admitir la existencia de un nexo de causalidad entre la muerte de los animales y la actividad de servicio público de la Administración"*, por cuanto *"no se puede saber -dice- si la muerte de los animales se produce a consecuencia de un mal parto y posteriormente fueron atacados por los buitres o, por contra, si, como alega el reclamante, la muerte se produjo directamente por la acción de los buitres, porque no hay constancia, por parte de la guardería forestal o de una inspección veterinaria, de que los animales estaban vivos tras el parto"*.

Sexto

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 27 de noviembre de 2000, 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 1 de diciembre de 2000, con registro de salida de fecha 4 de diciembre de 2000, 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 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 coincide con la propuesta de resolución formulada por la instructora del expediente, entendiendo que debe desestimarse la solicitud de indemnización realizada por don R. O.M..

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 las dos cabezas de ganado (una vaca y un ternero) propiedad del reclamante. El Certificado Veterinario Oficial y el informe del Guarda Forestal han de tenerse por prueba suficiente a este respecto.

No hay prueba suficiente, sin embargo, de la causa de la muerte de las indicadas reses. El Certificado Veterinario afirma que tuvo lugar por el ataque de unos buitres, pero no hay constancia de que tal aseveración sea consecuencia del examen personal de los animales por el veterinario que lo expide; es más, hay indicios de que tal examen no tuvo lugar, puesto que el certificado se expide tres días después (el 19 de abril) de haber ocurrido el suceso (el 16 de abril). En cuanto al informe del Guarda Forestal, tampoco queda claro que dicho funcionario examinara por sí mismo las reses, limitándose a relatar la versión del ganadero perjudicado.

En las anteriores condiciones, ha de prevalecer, a juicio de este Consejo Consultivo, el informe técnico emitido por el Jefe del Área de Flora, Fauna, Caza y Pesca de la Dirección General del Medio Natural, en el cual se pone de manifiesto que no es posible determinar con certeza la causa del fallecimiento de las reses, que bien pudieran encontrarse ya muertas en el momento del ataque de los buitres; señalándose, además, la rigurosa excepcionalidad de los supuestos en que se producen ataques de dichas aves carroñeras a animales vivos.

Así pues, no existe en el presente expediente prueba suficiente de la causa del resultado dañoso, sin la cual no resulta posible entrar en el análisis jurídico de la imputación de responsabilidad alguna a la Administración. Aunque el Reglamento de los procedimientos

en esta materia prevé que el reclamante presente y proponga pruebas (cfr. su art. 6.1), dichas previsiones no empecen la aplicación a los mismos de la regla general del artículo 78.1 LRJPAC, conforme al cual los actos de instrucción necesarios para la comprobación de los datos en virtud de los cuales deba pronunciarse la resolución se deben realizar de oficio por el órgano instructor. Pero, en el caso que nos ocupa, resulta obvio que debió ser el reclamante quien se ocupara de proporcionar unas pruebas que necesariamente habían de conseguirse en un primer momento y a la vista de las reses muertas, sin que, teniendo lugar la tramitación del expediente con posterioridad, estuviera ya en manos de la Administración conseguir una prueba cumplida de la causa de la muerte del ganado.

De todos modos, y aunque no resulte necesario entrar en ello en el presente supuesto por falta de prueba de las imprescindibles premisas fácticas, conviene recordar aquí 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 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.

Por todo ello, aun cuando en el presente caso se hubiera efectivamente acreditado que la muerte de las reses fuera debida a la acción depredadora de los buitres, especie protegida, no por ello podría reconocerse la existencia de responsabilidad de la Administración autonómica.

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 es ajustada a Derecho la desestimación de la reclamación.

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