

En Logroño, a 28 de febrero de 2008, 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. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

23/08

Correspondiente a la consulta formulada por la Excma. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, en relación con el expediente de responsabilidad patrimonial incoado a instancia de D. J. C. C., reclamando los daños producidos, por ataques de jabalíes, en el cultivo de maíz de fincas que el reclamante explota en arrendamiento.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Mediante escrito de 21 de agosto de 2007, D. J. C. C. expone que lleva en arrendamiento las Parcelas 177, del Polígono 16, y 2, del Polígono 70, de Alfaro, ambas sembradas de maíz, y que, a la fecha del escrito, los jabalíes han estropeado ya entre un 30 y un 40% de la primera y entre un 15 y un 20% de la segunda, calculando que la cosecha que podría obtenerse sería respectivamente de 28 a 30.000 kilos y de 24 a 25.000 kilos.

Segundo

Obra a continuación en el expediente el acta de visita girada por el Agente Forestal del Gobierno de La Rioja en Alfaro a la Parcela 177 del Polígono 16, según la cual se aprecian daños en el cultivo de maíz por efecto de la presencia de ejemplares de jabalí, estimándose su incidencia sobre aproximadamente 3.000 m², que sería la total superficie donde se ha perdido la producción.

Tercero

Con fecha 21 de noviembre de 2007, el Director General de Medio Natural remite al Secretario General Técnico el Informe Técnico, de la misma fecha, emitido por el Jefe de Sección de Protección de Flora y Fauna, con el Vº Bº del Jefe de Servicio de Conservación de la Naturaleza y Planificación.

En dicho informe, se hace constar que, dada la situación de las Parcelas, se procedió a estimar los daños correspondientes a la 177 del Polígono 16, al encontrarse situada en la Zona Periférica de protección de la Reserva Natural de los Sotos del Ebro en Alfaro, y a desestimar los correspondientes a la Parcela 2 del Polígono 70, al no verse afectada por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural.

Cuarto

Obra a continuación en el expediente la Propuesta de resolución de la Técnico de Administración General, con el Vº Bº del Jefe del Servicio de Coordinación Administrativa, en la que se establece la siguiente conclusión:

"A la vista de lo anteriormente expuesto, se propone reconocer la existencia de responsabilidad civil objetiva de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños producidos en los cultivos del siguiente reclamante por el importe que a continuación se detalla. Esta cantidad viene determinada por los precios publicados en los Boletines de la Sección de Estadística de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. Asimismo, debe hacerse constar que los conceptos que a continuación se relacionan pueden venir expresados en Kilogramos o en unidades de plantas, en función del tipo de cultivo dañado: D.J. C. C., 906,96 € que corresponden por los siguientes conceptos: i) Especie de cultivo: maíz; ii) nº de plantas dañadas: 3.943,3 Kg; iii) €/ud.: 0'230; y iv) Importe: 906,96 €".

Quinto

El Secretario General Técnico, el siguiente día 10 de enero, remite a la Dirección General de los Servicios Jurídicos el expediente íntegro para su preceptivo informe, que es emitido el 21 del mismo mes y en el que se concluye diciendo que *"procede estimar la reclamación interpuesta por el propietario de cultivos a consecuencia de los daños causados por los ataques de jabalíes, producidos en la Reserva Natural de los Sotos en Alfaro"*.

No obstante, el informe de los Servicios Jurídicos pone de relieve la omisión de un trámite esencial en el procedimiento, el de audiencia, añadiendo que, en el caso que nos ocupa, se aprecia la concurrencia de los presupuestos exigidos por la Ley para poder adoptar la sustanciación del procedimiento abreviado que prevé el art. 143 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 14 de febrero de 2008, registrado de entrada en este Consejo el 21 de febrero de 2008, la Excm. Sra. Consejera de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de 25 de febrero de 2008, registrado de salida el día 25 de febrero de 2008, 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

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo señalada.

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 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 €.

Al ser la cuantía de la reclamación superior a 600 €, 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 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

Cumplimiento de los requisitos formales

El preceptivo informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos denuncia la omisión del trámite esencial de audiencia y plantea la posibilidad de haberse podido adoptar la sustanciación por el procedimiento abreviado previsto en el art. 143.1 de la Ley 30/1992, según el cual, *"iniciado el procedimiento general, cuando sean inequívocos la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, el órgano competente podrá acordar la sustanciación de un procedimiento abreviado, a fin de reconocer el derecho a la indemnización en el plazo de 30 días"*.

A la vista de los documentos que integran el expediente, no compartimos el criterio de los Servicios Jurídicos por lo que se refiere a la tramitación del procedimiento abreviado, toda vez que, en el escrito iniciador de la reclamación, el interesado hace referencia a los daños causados en dos fincas, mientras que, en el informe técnico, base de la resolución, se excluyen los de la Parcela 2 del Polígono 70, al no verse afectada por el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Reserva Natural de los Sotos de Alfaro. No constando una expresa renuncia del reclamante a los daños causados en dicha Parcela, difícilmente podemos entender que resulte inequívoca la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización.

Sí entendemos, por el contrario, que se ha omitido el trámite de audiencia y tampoco se ha practicado la notificación del acuerdo de iniciación del procedimiento al interesado.

Es más, creemos que el escrito iniciador de la reclamación presentaba el defecto subsanable de no cuantificar la indemnización que se solicitaba, por lo que debía haberse requerido al interesado para que concretara la cuantía reclamada.

No obstante, como, según se hace constar en el Informe Técnico referido en el Antecedente Tercero del Asunto, los daños fueron cuantificados por el Agente Forestal de la

Demarcación justo antes de proceder a ser cosechada la finca y previo aviso del propietario, entraremos a dictaminar, por economía procesal, el fondo del asunto al poder intuir que hay conformidad del reclamante, sin perjuicio de dejar constancia de la necesidad de cumplir los trámites en garantía del administrado y de la correcta instrucción de los expedientes.

Tercero

La responsabilidad civil y la responsabilidad administrativa. La responsabilidad de la Comunidad Autónoma en el presente supuesto.

Desde nuestro Dictamen 19/1998, venimos repitiendo que -a la vista de la legislación de caza- ha de distinguirse entre la responsabilidad que corresponde a los titulares de aprovechamientos cinegéticos (que, en cuanto ligada *ex lege* a una titularidad jurídico-privada, es una específica responsabilidad extracontractual objetiva de naturaleza civil; sin que cambie tal naturaleza por el hecho de que, circunstancialmente, el titular del aprovechamiento sea una persona jurídico-pública), y la que compete a la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, cuya existencia también puede apreciarse incluso, atendida la relación de causalidad, en concurrencia con la anterior cuando se constate, *«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)»* (Fundamento Jurídico 3º del citado Dictamen 19/1998).

La primera clase de responsabilidad objetiva es la contemplada en el primer párrafo del artículo 13 de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja, en cuanto impone a los titulares de terrenos cinegéticos y a los propietarios de terrenos cercados y de zonas no cinegéticas voluntarias la obligación de indemnizar los daños producidos a terceros por animales de caza procedentes de los mismos, salvo que el daño causado sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero.

Esta doctrina, junto con la contenida en nuestro Dictamen 49/2000, es recogida por la propuesta de resolución y también en el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos y tanto aquélla como éste incardinan el supuesto del caso concreto en el previsto en el párrafo primero del artículo 13 de la Ley de Caza de La Rioja, es decir, la responsabilidad "*ex lege*" derivada de la mera titularidad del aprovechamiento cinegético que, al parecer, corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Ello no es totalmente exacto, pues no se trata de titularidad cinegética, sino de zona no cinegética no voluntaria en la que, por aplicación de la normativa del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Sotos del Ebro en Alfaro (Decreto 44/2000, de 1 de septiembre, modificado por el 1/2001, de 12 de enero) y arts. 58.1 y 86.11 de la Ley 4/1989, de 27 de

marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, está prohibida la caza en todos los terrenos incluidos en la zona de Reserva Natural, así como en la Zona Periférica de Protección.

Concurre, por tanto, un doble criterio positivo de imputación de responsabilidad a la Administración: el del art. 13.1 de la Ley de Caza de La Rioja, en la redacción vigente al tiempo de la causación del daño; y el genérico que funda la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, concretado en este caso en las medidas adoptadas para la conservación de un Espacio Natural, la prohibición de la actividad de la caza; y este segundo criterio determinará la responsabilidad de la Administración Autonómica aun bajo la redacción hoy vigente del citado art. 13.1 de aquella Ley.

Siempre que, como sucede en este caso y, hemos reiterado en buen número de Dictámenes anteriores, concurren los requisitos exigidos en la Ley: existencia de un daño real y evaluable económicamente; que no se haya producido por fuerza mayor, ni por causa imputable al perjudicado o a un tercero; y que la reclamación se hubiere interpuesto en el plazo de un año desde la causación del daño.

Ahora bien, admitida la responsabilidad de la Administración en base a los criterios de imputación comentados, no se nos alcanza por qué se excluyen de la resarcibilidad los causados en la Parcela 2 del Polígono 70. La razón aducida por el informe técnico es la de hallarse fuera de la Reserva y de su Zona Periférica de Protección, criterio que carece de eficacia liberatoria si los daños fueron causados por jabalíes procedentes de la Reserva, lo que no parece ponerse en cuestión, a la luz de la normativa general vigente a la sazón.

En cuanto a la valoración del daño, a falta de prueba en contrario, habrá que aceptar la realizada por los técnicos que emiten el informe que obra en el expediente, reiterando lo ya apuntado en el Fundamento anterior sobre la privación al interesado, al omitir el trámite de audiencia, de la posibilidad de acreditar mayor perjuicio o argumentar sobre la inclusión de los daños causados en ambas parcelas.

CONCLUSIONES

Única

Como titular de la Reserva Natural de los Sotos del Ebro en Alfaro, de la que procedían los jabalíes causantes de los daños, y al existir, además, una relación de causalidad entre el funcionamiento del Servicio Público de Conservación de la Naturaleza y aquéllos, la

Comunidad Autónoma de La Rioja deberá indemnizar los daños causados en ambas Parcelas, previa justificación y comprobación de los mismos.

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