



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero y
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 25 de marzo de 2009, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxx*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

I

ANTECEDENTES DE HECHO

El día 23 de febrero de 2009, tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el expediente de *responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyy, en representación de xxxxx, debido a los daños ocasionados por la avutarda en unos terrenos.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 27 de febrero de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 186/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- Con fecha 31 de marzo de 2008, D. yyyy, en representación xxxxx, presenta un escrito ante la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx por el que pone en conocimiento de la Administración Autonómica que, desde el mes de febrero, un bando de avutardas viene produciendo graves daños en el cultivo de la parcela 1.268 del polígono 1 del



término municipal de xxxxx y solicita que se adopten las diligencias necesarias para la comprobación de los daños y para evitar su agravación.

Segundo.- Mediante comunicación del Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, de 29 de mayo 2008, se insta a xxxxx para que modifique su solicitud, efectuando una reclamación de responsabilidad patrimonial.

Tercero.- El 13 de junio de 2008, xxxxx presenta recurso de alzada frente a la resolución anteriormente citada, por considerar la misma no ajustada a derecho. El reclamante señala en su escrito que la Administración Autonómica tiene el deber de comprobar si se están produciendo daños por la abundancia de una determinada especie protegida y, en caso de ser así, tiene la posibilidad de adoptar las medidas que, siendo compatibles con la conservación de la especie causante del daño, eviten o impidan que excedan de lo razonablemente soportable para los agricultores, denunciando la ausencia de medidas para evitar que el daño exceda de una tolerancia normal que tienen los agricultores con los animales silvestres. En el suplico del recurso, al igual que en su escrito anterior, solicita que se adopten "las diligencias necesarias para la comprobación de los daños denunciados en su origen y cuantía, y para evitar su agravación".

Adjunta a su escrito copia de escritura de la sociedad y escritura por la que se nombran a D. yyyyy, y D. yyyyy1, administradores mancomunados de xxxxx.

Cuarto.- El 31 de julio de 2008 se notifica el acuerdo del Delegado Territorial por el que se nombra instructor del procedimiento.

Quinto.- Previo requerimiento de acreditación documental de la titularidad de los cultivos, el interesado presenta copia de la solicitud única PAC, correspondiente al año 2008 que, previa comprobación, es estimada como suficiente por la Administración Autonómica.

Sexto.- El 2 de octubre de 2008 el interesado presenta un informe de valoración de daños en el cultivo de la finca afectada por importe de 3.106,89 euros.



Séptimo.- El 28 de octubre de 2008 la Jefa de la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas del Servicio Territorial de Medio Ambiente informa que “la avutarda es una especie no cinegética de acuerdo con lo establecido en la Ley 42/2007, 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y de acuerdo con lo establecido en la disposición transitoria primera de dicha Ley seguiría estando en el Catálogo de Especies Amenazadas”.

Octavo.- Concedido trámite de audiencia, el 14 de noviembre de 2008 la parte reclamante presenta escrito de alegaciones en el que señala que la avutarda tiene actualmente la consideración de especie amenazada, dentro de la calificación de especie “de interés especial”, existiendo en las inmediaciones de la finca donde se sitúa la finca dañada una importante Zepa (Zona de Especial Protección de las Aves) en las llanuras de xxxxx. Atribuye la responsabilidad por los daños causados a la Administración Autonómica, en el sentido de que fomentar las prácticas agrarias compatibles con el medio ambiente en la PAC favorece la presencia de la avutarda, con un aumento de la presencia de la especie en la zona, al mismo tiempo que se reclaman los gastos para acreditar el perjuicio sufrido a pesar de haber solicitado la valoración de los daños por la Junta de Castilla y León. Dichos daños se valoran en 487,90 euros mediante factura aportada al efecto.

Noveno.- El 26 de noviembre de 2008 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la solicitud que se notifica a la parte interesada, la cual presenta nuevo escrito de alegaciones el 12 de enero de 2009.

Décimo.- El 26 de diciembre de 2008 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la indicada propuesta de resolución.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.



II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

1ª.- El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado g), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

2ª.- El procedimiento de responsabilidad patrimonial se ha instruido, en lo sustancial, con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, si bien es preciso realizar una serie de observaciones respecto al procedimiento seguido:

En primer lugar, cabe poner de manifiesto la atípica forma en que se ha iniciado el procedimiento. Ante la solicitud de valoración de daños y adopción de medidas por parte del interesado, la Administración le insta a que presente una reclamación de responsabilidad patrimonial, frente a lo que el particular reacciona interponiendo un recurso de alzada contra aquel escrito. A este respecto debe señalarse que, al margen de las consideraciones que sobre el expediente se formularán seguidamente, dicho recurso de alzada debe tramitarse y dar lugar a la consiguiente resolución, toda vez que en el mismo se solicitan una serie de medidas que exceden del 'suplico' propio de una reclamación de responsabilidad patrimonial. Así, se solicita una valoración de daños, que si bien podría entenderse tácitamente denegada por el desarrollo del procedimiento de responsabilidad, merecería una expresa respuesta al solicitante. De acuerdo con el principio de buena administración que debe presidir el actuar administrativo, este Consejo Consultivo considera que debía haberse dado respuesta al recurso de alzada interpuesto sobre la valoración de los daños y sobre la petición de adoptar las medidas necesarias para evitar que se sigan produciendo los daños denunciados.



3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 16 de noviembre, si bien se observa que, de conformidad con la documentación presentada, D. yyyyy actúa en calidad de administrador mancomunado de la sociedad civil; por lo que, en consonancia con el artículo 1.964 del Código Civil, sería necesario el consentimiento de los demás socios, extremo éste que no consta en el expediente. No obstante, no habiendo sido requerida su subsanación por la Administración reclamada, este Consejo Consultivo se pronuncia sobre el fondo de la reclamación presentada, sin perjuicio de advertir que, en el caso de dictarse una eventual resolución estimatoria, deberá solicitarse la acreditación de este consentimiento con carácter previo al pago.

La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia, en virtud de lo establecido en los artículos 142.2 de la mencionada Ley 30/1992 y 19 del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla y León al Consejero de Medio Ambiente y de desconcentración de otras en sus Órganos Directivos Centrales y en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

4ª.- El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:



a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.

c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.

d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.

e) Ausencia de fuerza mayor.

f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de indemnización presentada por xxxxx, representada por D. yyyy, debido a los daños ocasionados por la avutarda en unos terrenos.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada estima este Consejo Consultivo, de igual modo que los órganos que han informado previamente, que no existe responsabilidad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por los daños sufridos.

La cuestión de fondo exige analizar si concurren los requisitos exigidos por el artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre; y acreditada la existencia de un daño, si cabe apreciar la necesaria relación de causalidad entre éste y el funcionamiento del servicio público, toda vez que la reclamación se fundamenta en que aquél se produjo como consecuencia de la acción de la avutarda sobre unos terrenos.



La pieza que ha causado los daños no es una especie cinegética, según se deduce del Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León, y de las órdenes anuales de caza de la Consejería de Medio Ambiente, en las que se determinan, al menos, las especies que pueden ser objeto de caza y comercio, las regulaciones y las épocas hábiles de caza aplicables a las distintas modalidades y capturas permitidas. En consecuencia, no cabe exigir responsabilidad a la Administración autonómica invocando el artículo 12 de la Ley 4/1996, de Caza de Castilla y León.

Ciertamente, la avutarda (*otis tarda*) es una especie incluida como de interés especial en el anexo II, apartado 4, Aves, del Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, regulado por el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo, tratándose, por tanto, de una especie silvestre catalogada que no puede ser cazada.

La prohibición de caza se regula con carácter general para los animales salvajes en el artículo 52.3 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, (al igual que lo hacía el artículo 26.4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales de la Flora y Fauna Silvestres), que dispone:

“3. Queda prohibido dar muerte dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres, sea cual fuere el método empleado o la fase de su ciclo biológico.

»Esta prohibición incluye su retención y captura en vivo, la destrucción, daño, recolección y retención de sus nidos, de sus crías o de sus huevos, estos últimos aun estando vacíos, así como la posesión, transporte, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos o de sus restos, incluyendo el comercio exterior”.

Dicho esto cabe resaltar que el carácter objetivo de la Administración impone, tal y como ha manifestado el Tribunal Supremo en Sentencia -entre otras- de 5 de junio de 1997, que no sólo no es menester demostrar para exigir aquella responsabilidad que los titulares o gestores de la actividad administrativa que ha generado un daño han actuado con dolo o culpa, sino que ni siquiera es necesario probar que el servicio público se ha desenvuelto de



manera anómala, pues los preceptos constitucionales y legales que componen el régimen jurídico aplicable extienden la obligación de indemnizar a los casos de funcionamiento normal de los servicios públicos.

No obstante, el sistema de responsabilidad objetiva de las Administraciones Públicas no puede convertir a éstas en aseguradoras universales, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar Administrativo, porque, de lo contrario, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en varias sentencias, al manifestar que el sistema de responsabilidad objetiva no comporta un seguro de responsabilidad universal. Sirva de ejemplo la Sentencia de 5 de junio de 1998.

En definitiva, en el asunto examinado ha quedado acreditado, según los documentos que obran en el expediente, que los daños producidos en los cultivos de propiedad particular se produjeron como consecuencia de la acción de la avutarda (*otis tarda*), animal protegido y catalogado de "interés especial". Pero ello no determina que nazca la obligación de indemnizar por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al tener el reclamante la obligación de soportar el daño sufrido y no encontrarse causa, en el presente caso, de sacrificio singular por parte de esa Administración; sino que, por el contrario, existen genéricas disposiciones de rango legal las cuales imponen prohibiciones que se proyectan sobre el conjunto de los ciudadanos y en las que no se establece un régimen indemnizatorio (artículos 52.3 y 54.1.b de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en relación con el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo).

Por otra parte, tampoco resulta acreditado que la especie causante del daño procediese de reserva, parque o de terreno propiedad de la Administración, y debe considerarse que la prohibición de cazar avutardas no viene impuesta por una especial limitación derivada del régimen jurídico de un espacio natural, sino de una disposición que las protege con carácter general. Dicha argumentación ya había sido sustentada por el Consejo de Estado en los Dictámenes 5.186/1997, de 30 de octubre y 4.953/1997, de 16 de octubre.



A la vista de lo expuesto considera este Consejo Consultivo que no concurren los requisitos exigidos para reconocer el derecho del peticionario a ser indemnizado por los daños sufridos. Faltando, pues, la necesaria relación de causalidad entre el daño y la actuación de la Administración, ha de desestimarse la reclamación, todo ello sin perjuicio de las eventuales ayudas públicas a que, en su caso, tuviere derecho el interesado.

III CONCLUSIONES

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, en representación de xxxxx, debido a los daños ocasionados por la avutarda en unos terrenos.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más oportuno.