

Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo de 18-04-2007. Recurso 1152/2003. Ponente: D^a. Margarita Robles Fernández

En la Villa de Madrid, a dieciocho de Abril de dos mil siete.

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados el presente recurso de casación con el número 1152/03 que ante la misma pende de resolución interpuesto por la representación procesal de la Junta de Andalucía contra sentencia de fecha 9 de Enero de 2.003 dictada en los recursos acumulados 17/99 y 12/99 por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía.

Siendo parte recurrida la representación procesal de la Comunidad de Explotación de la DIRECCION000 del Plan Almonte-Marismas.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La sentencia recurrida contiene la parte dispositiva del siguiente tenor: "FALLAMOS.- Que debemos estimar y estimamos la pretensión objeto del recurso 17/99 interpuesto contra la resolución que se recoge en el fundamento jurídico primero de esta Sentencia, la que anulamos parcialmente por ser contraria al orden jurídico y declaramos procedente la indemnización de 179.290.48 euros (29.831.429 ptas). Debemos desestimar y desestimamos la pretensión objeto del recurso 12/99 interpuesto contra la resolución que se recoge en el fundamento jurídico primero, la que confirmamos por ser acorde con el Orden Jurídico. Sin costas.".

SEGUNDO.- Notificada la anterior sentencia los Servicios Jurídicos de la Junta de Andalucía, presentaron escrito ante el Tribunal Superior de Justicia de Galicia preparando el recurso de casación contra la misma. Por Providencia la Sala tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, la parte recurrente, se personó ante esta Sala e interpuso el anunciado recurso de casación articulado en los siguientes motivos:

Primero.-Al amparo de lo dispuesto en el art. 88.1.d) LJCA, por infracción de lo dispuesto en el art. 106.2 CE y art. 139 Ley 30/1992.

Solicitando finalmente sentencia estimatoria, que case la recurrida resolviendo en los términos interesados en el recurso.

CUARTO.- Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplaza a la parte recurrida para que en el plazo de treinta días, formalice escrito de oposición.

QUINTO.- Evacuado el trámite conferido, se dieron por conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia el día 17 de Abril de 2.007, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente la Excm. Sra. D^a. **MARGARITA ROBLES FERNÁNDEZ**, Magistrada de la Sala.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Por la Junta de Andalucía se interpone recurso de casación contra Sentencia dictada el 9 de Enero de 2.003 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla, resolviendo los recursos acumulados 17/99 y 12/99, en los que por la Comunidad de Bienes DIRECCION000del Plan Almonte- Salinas se habían impugnado las desestimaciones por silencio de las reclamaciones de responsabilidad patrimonial formulados por los supuestos daños causados en terrenos de su propiedad por multitud de ansares procedentes del Parque de Doñana ante la falta de alimentos por la pertinaz sequía en dos periodos diferentes, durante el mes de Enero de 1.995, reclamación que dio lugar al recurso 17/99, y durante el periodo Noviembre de 1.995 a febrero de 1.996, reclamación que dio lugar al recurso 12/99.

La Sala de instancia desestima el recurso 12/99 y estima la pretensión contenida en el recurso 17/99 concediendo a la Comunidad reclamante una indemnización de 179.290,48 euros (29.831.429 ptas), todo ello con la siguiente argumentación: *"Asumiendo la doctrina jurisprudencial anteriormente expuesta y aplicada al supuesto que se enjuicia, debe estimarse parcialmente el recurso, en cuanto a la pretensión referente al recurso 17/99, de los primeros meses de 1995 y desestimarse respecto al recurso 12/99, referente a la pretensión de indemnización de los daños causados en lo meses de noviembre de 1995 a enero de 1996. Por lo que se refiere a los daños de los primeros meses de 1995, están perfectamente acreditados por la manifestación que de los mismos hace la parte actora, avalada por las actas notariales, sin que por la Administración demandada se hayan contradicho los daños, pues en la documentación obrante en el expediente se reconoce que los daños se causaron por los ánsares, sin que se haya practicado valoración por parte de la Administración, en la que de forma especificada, detallada y separada, se atribuyera el importe de los daños causados por las aves y el importe de daños originados por otras causas, como se indicaba en las primeras actuaciones de la Administración. Por ello, ha de aceptarse la valoración de la parte actora, en la medida en que por la Administración no se ha acreditado diferente valoración, por lo que el daño está acreditado, en tanto que fue efectivo, individual y evaluado económicamente. La imputación se hace a la Administración, en la medida en que las aves procedían del Parque Natural de Doñana, sin que por la Administración se tomase medida alguna para alimentar las aves y por ende evitar los desplazamientos de las mismas a terrenos colindantes para alimentarse, con el consiguiente daño en los cultivos de los mencionados terrenos; lo anterior evidencia un funcionamiento anormal de la Administración que en una relación de causalidad clara produce el daño acreditado, sin que por otra parte la demandante tenga obligación jurídica alguna de soportar el daño causado, pues el argumento utilizado por la Administración, en cuanto a la existencia de cotos de caza en los terrenos, no es atendible en el sentido en que los daños se produjeron en época de veda, con independencia de que los días en que procedía el ejercicio de la caza, eran muy limitados, sin que por tanto la demandante tuviera el mínimo de defensa contra los mismos. Sin embargo respecto de los daños reclamados en el recurso 12/99, no puede entenderse en modo alguno que estén*

acreditados, pues únicamente consta la manifestación y valoración de la parte actora, que por sí misma y sin que por la Administración se reconociesen los hechos, no puede considerarse prueba con entidad suficiente para su acreditación, ya que la manifestación de la actora sin la concurrencia del reconocimiento de la Administración, no deja de ser una alegación interesada carente de objetividad, por tanto ante la falta de prueba de la existencia del hecho, pues el acta notarial mencionada en la demanda del recurso 12/99, se refiere a los hechos acaecidos en los primeros meses de 1995 y por tanto no a los ocurridos de noviembre de 1995 a enero de 1996, procede la desestimación del recurso ante la inexistencia el elemento básico y generador de la figura jurídica de responsabilidad patrimonial, como es la causación de un daño efectivo e individual."

SEGUNDO.- Por la Junta de Andalucía, se formula un único motivo de recurso, al amparo del art. 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, por supuesta vulneración de los arts. 106 de la Constitución y 139 de la Ley 30/92. La recurrente entiende que no resulta ajustada a derecho la consideración que hace el Tribunal "a quo" para imputar la responsabilidad a la Administración, al argumentar que los daños se produjeron por unas aves que procedían del Parque de Doñana y en relación a las cuales la Administración no tomo las necesarias medidas para proporcionarles la debida alimentación, lo que hubiese evitado que estas se desplazasen a terrenos limítrofes para alimentarse.

La recurrente admite la realidad del daño y la existencia de sequía, pero entiende que aquel daño no puede imputarse a una indebida actuación del poder público en el uso de sus potestades públicas. Alega en este sentido que aun cuando se interpretase del modo más amplio posible el concepto de "servicio público", no cabría entender que los daños causados en los terrenos de la actora pudieran ser imputados a una actuación pública "en la realización efectiva de sus obligaciones legales". Reconoce que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias en materia de medio ambiente; que le corresponde la administración y gestión del Parque de Doñana y que es igualmente competente para la autorización de batidas de cacería en fincas como las dañadas, que constituyen cotos de caza, pero tales competencias no imponen según ella, la obligación legal de dar de comer en caso de sequía a las aves que se encontraban en el ámbito del Parque Natural, obligación que únicamente hubiera sido procedente en su caso, si se tratase de especies protegidas.

TERCERO.- Para la adecuada resolución de esta motivo de recurso, deben tenerse en cuenta previamente las sucesivas normas reguladoras del Parque Nacional de Doñana. Inicialmente la Ley 1/1978 contenía, entre otros, los siguientes preceptos: "*Artículo 1. Finalidad.-1. Es finalidad de esta Ley el establecimiento de un régimen jurídico especial para el Parque Nacional de Doñana y su reclasificación como tal, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos.*

2. Dicho régimen jurídico especial se orienta a proteger la integridad de la gea, fauna, flora, aguas y atmósfera y en definitiva del conjunto de los ecosistemas del Parque Nacional de Doñana, así como sus valores histórico-artísticos, y a promover la investigación y la utilización en orden a la enseñanza y disfrute del Parque Nacional, en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico. Las medidas de conservación se extienden asimismo a las aguas

subterráneas y al mar litoral, salvaguardando las competencias del Ministerio de Defensa y especialmente las que se contemplan en la Ley de Costas, de 26 de abril de 1969.

Artículo 4. Plan Rector de Uso y Gestión.-1. En el plazo máximo de un año, a partir de la promulgación de la presente Ley, el Ministerio de Agricultura, a través del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, confeccionará un Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana, que será sometido a información pública, y previa aprobación provisional del Patronato, será elevado al Gobierno para su aprobación definitiva.

Dicho Plan Rector, que tendrá una vigencia mínima de cuatro años, incluirá las directrices generales de ordenación y uso del Parque Nacional, así como las normas de gestión y las actuaciones necesarias para la conservación y protección de sus valores naturales y para garantizar el cumplimiento de las finalidades de investigación, interpretación de los fenómenos de la Naturaleza, educación ambiental y de uso y disfrute por los visitantes. Contendrá también: a) La zonificación del Parque Nacional, delimitando áreas de diferente utilización y destino, entre las que se incluirán las reservas científicas, sean integrales o dirigidas. A estos efectos son reservas científicas aquellos espacios naturales que por su especial valor científico merezcan ser protegidos, conservados o mejorados, evitando cualquier acción que pueda entrañar destrucción, deterioro, transformación, perturbación o desfiguración de lugares o comunidades biológicas. La utilización de estas reservas se supeditará a las necesidades de su conservación y a los fines científicos y de investigación que hayan motivado su delimitación.

Se dedicarán a tal finalidad las superficies expresamente definidas como tales en el anexo.

A propuesta del Director de la Estación Biológica se podrán establecer reservas científicas por un período de tiempo determinado. Las reservas científicas, a los efectos de investigación científica, dependerán del Consejo Superior de Investigaciones Científicas, a través del Director de la Estación Biológica de Doñana, quien coordinará todos los programas de investigación a desarrollar en el Parque Nacional. Toda intervención en el interior de las reservas científicas se realizará de conformidad con el Director de la Estación Biológica.

b) Las medidas tendentes a la eliminación de la explotación de los recursos naturales del Parque Nacional, con excepción de aquellas actividades que se consideren necesarias para mantenerlo en su situación actual.

c) Las actividades de gestión necesarias para el mantenimiento de los equilibrios biológicos existentes.

2. El ICONA gestionará la colaboración de otros Organismos públicos nacionales y opcionalmente, y en la medida en que sea posible, la de los Organismos privados nacionales e internacionales, ya sean gubernamentales o no, para el mejor cumplimiento de los fines del Parque Nacional de Doñana. Los Organismos públicos deberán prestar la colaboración técnica que de ellos sea solicitada, conforme a lo dispuesto en este artículo

3. Todo proyecto de obras, trabajos o aprovechamiento que no figure en el Plan Rector de Uso y Gestión o en sus revisiones, y que se considere necesario llevar a cabo,

deberá ser justificado debidamente, teniendo en cuenta las directrices de aquél y autorizado por el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, previo informe del Patronato del Parque Nacional

4. El régimen jurídico especial que se establece por la presente Ley para el Parque Nacional de Doñana lleva aneja la calificación de utilidad pública para todos los terrenos que lo constituyen, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados.

5. Serán indemnizables las limitaciones a la propiedad que se establezcan en relación con los usos permitidos en el suelo no urbanizable." Por Real Decreto 1772/91 se aprobó el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Nacional de Doñana, Plan Rector cuya adecuación a derecho fue declarada en reiteradas sentencias de esta Sala, por todas citaremos la de 14 de Julio de 1.998 (Rec.Cont.Adm. 4889/1992) y cuyo artículo 2 señalaba:

"Art. 2.º Por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, a través del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, se realizarán las actuaciones y decisiones propias de la gestión del Parque Nacional de Doñana, de conformidad con lo establecido en el Plan Rector de Uso y Gestión

Para el cumplimiento de los objetivos definidos en el Plan Rector de Uso y Gestión se habilitarán los recursos precisos, a través de las correspondientes consignaciones en el presupuesto de gastos del Instituto Nacional para la conservación de la Naturaleza."

Posteriormente el Parlamento Andaluz dictó la Ley 8/99, de 27 de Diciembre cuya constitucionalidad salvo en su artículo 16.7 fue declarada por Sentencia del Tribunal Constitucional 331/2005, de 15 de Diciembre (Rec.Inconstitucionalidad 368/2000). Aun cuando dicha ley es posterior a la fecha en que se produjeron los daños por los que indemniza la Sala de instancia acaecidos en los primeros meses de 1.995, resulta relevante porque en su artículo 3 se otorga a la Administración Ambiental de la Junta de Andalucía la administración y gestión del Espacio Natural de Doñana.

Entre otras consideraciones dice así el Tribunal Constitucional: *"5. En primer lugar, abordaremos el examen de los artículos que componen el título preliminar (principios inspiradores), esto es, los arts. 1 a 4, que disponen lo siguiente: «Artículo 1. Propósito y principios inspiradores. La presente Ley tiene por finalidad establecer, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa estatal de aplicación, los aspectos generales de régimen jurídico que será de aplicación al Espacio Natural Doñana, dentro de una adecuada política de conservación y desarrollo sostenible, y garantizando la plena realización de los siguientes principios inspiradores de dicha gestión unitaria*

:

1º. El mantenimiento de los procesos ecológicos, la investigación científica, la preservación de la biodiversidad y, en especial, la protección del patrimonio ambiental presente en el Espacio Natural Doñana

2º. La potenciación económica del Espacio Natural Doñana a través de la ordenación racional de sus recursos naturales, dentro de las pautas que conforman y definen, en el ámbito internacional, el concepto de desarrollo sostenible.

.3º. Abundar en la concepción unitaria de los territorios que constituyen el Espacio Natural Doñana como realidad física con repercusiones jurídicas necesarias de un

tratamiento único, uniforme y coordinado que supere cualquier limitación que impida la consecución del objeto de esta Ley».

Artículo 2. Objeto

Es objeto de la presente Ley, de acuerdo con lo previsto en los artículos 13.7 y 15.1.7 del Estatuto de Autonomía para Andalucía el establecimiento del régimen jurídico de gestión del Espacio Natural Doñana, en orden a adicionar la protección, conservación, restauración y mejora de la totalidad de sus recursos naturales establecida en la normativa de aplicación, promoviendo la investigación científica de los mismos.

Artículo 3. Administración y gestión del Espacio Natural Doñana. 1. La administración y gestión del Espacio Natural de Doñana corresponde a la Administración Ambiental de la Junta de Andalucía, en los términos previstos en la presente Ley, sin perjuicio de la participación que a la Administración del Estado corresponda en la misma, de acuerdo con lo establecido en las disposiciones que dicte en el ejercicio de sus competencias

2. Las Entidades Locales implicadas colaborarán en la administración y gestión del Espacio Natural Doñana a través de su intervención en el Consejo de Participación creado por la presente Ley

Artículo 4. Ámbito de aplicación. El ámbito de aplicación de la presente Ley es el territorio que constituye el Espacio Natural Doñana, así como su área de influencia socioeconómica».

Partiendo de ello la primera cuestión que deberemos resolver es la de si la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia, en virtud a los títulos competenciales a que venimos haciendo referencia (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd) para establecer un régimen jurídico protector de la biodiversidad de todo un espacio natural (el «espacio natural Doñana») que incluye, además de la zona declarada «parque natural» por la propia Comunidad Autónoma, el área declarada «parque nacional» por el Estado, de manera que la normativa autonómica pueda ser, efectivamente, de aplicación en dicho «parque nacional»

Pues bien, ya en la STC 102/1995 (RTC 1995\102) dejamos señalado que los espacios naturales son «el soporte de un título competencial distinto del que cubre la protección del medio ambiente y no habiéndose reservado el Estado competencia alguna respecto de tales espacios resulta por una parte posible que esa materia pueda corresponder a las Comunidades Autónomas, como comprendida en el art. 149, párrafo 3, de la Constitución y que el perímetro de su actuación sea muy amplio (SSTC 69/1982 y 82/1982)» (STC 102/1995, de 26 de junio).

Por tanto la respuesta a la cuestión planteada no puede ser sino afirmativa. Las competencias que la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido en las materias de «espacios naturales protegidos» y «medio ambiente» (arts. 13.7 y 15.1.7 EAAnd) le habilitan para establecer un régimen jurídico protector de los espacios naturales de su territorio, incluso aunque se trate, como es el caso, de un espacio que ha sido declarado «parque nacional», toda vez que esta figura es tan sólo una de las posibles modalidades de protección de los espacios a los que se extiende la primera de dichas materias. Si bien hay que precisar inmediatamente que tales competencias, para que pueda reputarse que han sido legítimamente ejercidas, deberán respetar y acomodarse en su dimensiones normativa y ejecutiva a las bases que el Estado tenga establecidas

«ex» art. 149.1.23 CE. Sobre este punto hay que tener en cuenta que son dos los pilares esenciales sobre los que se asienta la normativa básica estatal en esta materia. En primer lugar, la declaración mediante Ley formal de los parques nacionales, confirmando así la importancia de la preservación de sus ecosistemas. Y, en segundo lugar, que la idea de que un espacio natural reviste las características para ser considerado parque nacional «no se agota con tal declaración sino que conlleva el sometimiento a un régimen jurídico especial para una protección más intensa» (STC 102/1995,).

Sin embargo, el marco al que, según lo dicho, se extiende la normativa básica que el Estado puede establecer respecto de los parques nacionales, no permite, como pretende el Abogado del Estado, que le quede reservado a aquél la regulación del completo régimen jurídico relativo a esta figura de protección, pues, obvio es, ello desbordaría el reparto competencial en esta materia y no se atendería a nuestra reiterada doctrina sobre el alcance material de la normativa básica, y en concreto a nuestras recientes Sentencias en esta materia a las que se ha aludido en el precedente fundamento jurídico 4. Cuanto se ha dicho hasta aquí no queda enervado por el hecho de que dicho régimen jurídico resulte también de aplicación al espacio colindante con el «parque nacional» y que se encuentra protegido con la declaración de «parque natural».

En definitiva, de lo que se trata es de contrastar la Ley 8/1999 con la legislación básica estatal para determinar si la Ley autonómica ha transgredido o enervado esta última al proyectarse sobre el parque nacional, puesto que, insistiendo en lo dicho, ningún obstáculo de orden constitucional existe para que las Comunidades Autónomas regulen los parques nacionales siempre que al hacerlo sean respetuosas con la legislación básica estatal de protección medioambiental específica de estos espacios. De modo que, si no existe tal obstáculo cuando la Comunidad Autónoma regula un parque nacional aisladamente configurado en el territorio, ninguna razón puede haber para que lo haga cuando el parque nacional colinda con otro espacio también protegido, como es el caso.

Una segunda cuestión de carácter general deberá ser tenida en cuenta en nuestro enjuiciamiento. Se trata de que, puesto que deberemos determinar si la Ley 8/1999, objeto de este recurso, ha incurrido en vulneraciones concretas de la normativa básica estatal, el Abogado del Estado deberá haber especificado las infracciones concretas en que incurre cada precepto, puesto que, de un lado, no existe una tacha genérica de incompetencia autonómica para regular los parques nacionales, según ha quedado expuesto y, de otro, el derecho de defensa y la colaboración con este Tribunal hacen necesario que sea «carga de los recurrentes no sólo la de abrir la vía para que el Tribunal pueda pronunciarse, sino también la de colaborar con la justicia del Tribunal en un pormenorizado análisis de las graves cuestiones que se suscitan. Es justo, pues, hablar... de una carga del recurrente y en los casos en que aquélla no se observe, de una falta de diligencia procesalmente exigible, que es la diligencia de ofrecer la fundamentación que razonablemente es de esperar (STC 11/1981; reiterada en las SSTC 36/1994 ; 43/1996 ; 61/1997 y 118/1998).En particular, es claro que la presunción de constitucionalidad de normas con rango de Ley no puede desvirtuarse sin un mínimo de argumentación y no caben impugnaciones globales y carentes de una razón suficientemente desarrollada (STC 43/1996 ,STC 233/1999, de 16 de diciembre)

6. A partir de estas premisas, cumple abordar el examen de los arts. 1 a 4 de la Ley 8/1999 antes reproducidos.

a) El Abogado del Estado achaca a los arts. 1, 2 y 3 la tacha genérica de que pretenden menoscabar el sistema de gestión de los parques nacionales regulado en la Ley 4/1989

(RCL 1989\660), sin que ello pueda quedar convalidado por las cláusulas «sin perjuicio» que se contienen en las mismas. El alegato del Abogado del Estado, de carácter genérico y poco preciso, no puede ser acogido. En efecto, el examen de los arts. 1 y 2 pone de relieve que no contienen referencia alguna al sistema de gestión del parque nacional de Doñana, pues inciden, respectivamente, en la fijación de la finalidad y del objeto de la Ley. En cuanto al art. 1 la triple finalidad regulada se encauza a la protección y conservación de la biodiversidad del parque, lo que ningún reparo de orden competencial o sustantivo puede acarrear. Por su parte el art. 2 se refiere al régimen jurídico que la Ley establece en aras de los fines expuestos, lo que tampoco invade las competencias del Estado. **En cuanto al art. 3, señala que la administración y gestión del parque nacional corresponde a la Comunidad Autónoma «en los términos previstos en esta Ley».** Esta idea, habida cuenta del criterio general que respecto de la gestión conjunta del Estado y las Comunidades Autónomas de los parques nacionales hemos mantenido [SSTC 194/2004, de 4 de noviembre ; 81/2005, de 6 de abril y 101/2005, de 19 de abril], no puede ser merecedora del reproche genérico que se formula, por lo que la tacha, de existir, lo será en razón a los «términos» concretos que se contengan en los preceptos de la Ley que habremos de examinar. En todo caso, el precepto recoge la colaboración de las entidades locales en la gestión del espacio natural, intervención que, dados los términos del precepto, no es merecedor de reproche alguno.

b) El art. 4 se impugna porque incluye al «parque nacional» en el ámbito del espacio protegido regulado por la Ley recurrida. Ya hemos señalado que ninguna objeción puede plantearse a esta declaración, genérica, pues sólo si ello implicara transgresiones concretas de la normativa básica podrá confirmarse el reproche. En conclusión, los arts. 1, 2, 3 y 4 no vulneran la legislación básica estatal en materia de «medio ambiente»."

CUARTO.- Debe del mismo modo tenerse en cuenta que la responsabilidad de las Administraciones públicas en nuestro ordenamiento jurídico, tiene su base no solo en el principio genérico de la tutela efectiva que en el ejercicio de los derechos e intereses legítimos reconoce el art. 24 de la Constitución, sino también, de modo específico, en el art. 106.2 de la propia Constitución al disponer 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 los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; en el artículo 139, apartados 1 y 2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en los artículos 121 y 122 de la Ley de Expropiación Forzosa, que determinan el derecho de los particulares a ser indemnizados por el Estado de toda lesión que sufran siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, y el daño sea efectivo, evaluable económicamente e individualizado, habiéndose precisado en reiteradísima jurisprudencia que para apreciar la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración son precisos los siguientes requisitos: a) La efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas. b) Que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal. c) Ausencia de fuerza mayor y d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

A los fines del art. 106.2 de la Constitución, esta Sala se ha pronunciado en reiteradas ocasiones sobre qué cabe entender por servicio público, y así hemos dicho (por todas SS de 5 de Junio de 1.989 y 22 de Marzo de 1.995):

"SEGUNDO.- Se sigue de ello que el problema que en esta ocasión se suscita radica en concretar lo que, a tales efectos, quepa entender por servicio público y por su funcionamiento, y, en trance tal, ante cualquier supuesto dudoso o tan excepcional como el que es objeto del proceso, dado ese designio de las normas, hay que decidir atribuyendo a expresados conceptos el sentido más amplio que su abstracta acepción merece, a fin de que el acto u omisión, determinante del perjuicio que dimana de un Organo de la Administración pueda incardinarse en el primero de dichos conceptos, con tal de que sea inherente al natural quehacer de aquél y tenga un destinatario plural o individualizado llamado a servirse de él, lo que supone identificar al servicio público con toda actuación, gestión, actividad o tarea propias de la función administrativa que se ejerce, incluso con la omisión o pasividad, con resultado lesivo, cuando la Administración tiene el concreto deber de obrar o comportarse de determinado modo, y ello porque de lo que la normativa invocada por la actora se preocupa es de que en todo caso el perjudicado quede indemne ante cualquier acto u omisión de los poderes públicos que puedan serle lesivos." Siguiendo con nuestra argumentación en cuanto a los requisitos definidores de la responsabilidad patrimonial, tampoco cabe olvidar que es doctrina jurisprudencial consolidada la que, entiende que la misma es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión (Sentencias de 10 de mayo, 18 de octubre, 27 de noviembre y 4 de diciembre de 1.993, 14 de mayo, 4 de junio, 2 de julio, 27 de septiembre, 7 de noviembre y 19 de noviembre de 1.994, 11, 23 y 25 de febrero y 1 de abril de 1.995, 5 de febrero de 1.996, 25 de enero de 1.997, 21 de noviembre de 1.998, 13 de marzo y 24 de mayo de 1999 - recurso de casación 1311/95, fundamento jurídico tercero-), aunque, como hemos declarado igualmente en reiteradísimas ocasiones es imprescindible que exista nexo causal entre el funcionamiento normal o anormal del servicio público y el resultado lesivo o dañoso producido.

Es además doctrina legal, recogida, entre otras, en nuestras Sentencias de 11 de julio de 1.995, 7 de octubre de 1.995, 10 de enero de 1996, 22 de noviembre de 1.997, 14 de marzo de 1998, 13 de febrero, 13 de marzo, 29 de marzo, 6 de abril y 24 de mayo de 1999, que la apreciación del nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso producido, o la ruptura del mismo, es una cuestión jurídica revisable en casación, si bien tal apreciación ha de basarse siempre en los hechos declarados probados por la Sala de instancia, salvo que éstos hayan sido correctamente combatidos por haberse infringido normas, jurisprudencia o principios generales del derecho al valorarse las pruebas, o por haberse procedido, al hacer la indicada valoración, de manera ilógica, irracional o arbitraria (Sentencias de 10 de octubre y 7 de noviembre de 1.995, 27 de julio, 24 de septiembre y 30 de diciembre de 1.996, 20 de enero, 23 de junio y 16 de diciembre de 1.998, 23 y 30 de enero, 27 de febrero, 13 de marzo, 6 de abril y 24 de mayo de 1999). Por lo que se refiere a las características del daño causado, éste ha de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado, siendo solo indemnizables las lesiones producidas provenientes de daños que no haya el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley. La antijuridicidad del daño viene exigiéndose por la jurisprudencia, baste al efecto la referencia a la sentencia de 22 de abril de 1994, que

cita las de 19 enero y 7 junio 1988, 29 mayo 1989, 8 febrero 1991 y 2 noviembre 1993, según la cual: "esa responsabilidad patrimonial de la Administración se funda en el criterio objetivo de la lesión, entendida como daño o perjuicio antijurídico que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar, pues si existe ese deber jurídico decae la obligación de la Administración de indemnizar" (en el mismo sentido sentencias de 31-10-2000 y 30-10-2003).

QUINTO.- Como hemos expuesto, la Junta de Andalucía en su motivo de recurso no niega que los daños causados a la actora, se produjesen por las aves que como consecuencia de la sequía y en busca de alimentación salieron del Parque de Doñana, pero entiende que no se le pueden imputar a la Administración, por cuanto no tenía la obligación de actuar en el concreto supuesto enjuiciado o lo que es igual, no le era exigible una actuación en el concreto uso de sus potestades públicas.

Ya en los años 1.989 y 1.990 el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza, a quien como hemos recogido, la Ley 91/78 otorgaba competencias en relación al Parque Nacional de Doñana se dirigió a distintos propietarios de fincas para explicarles que no había encharcamiento suficiente en las marismas, capaz de albergar todos los contingentes de aves acuáticas y aún cuando se decía que se habían puesto en funcionamiento los mecanismos de bombeo, pedía la ayuda de dichos propietarios. Así en escrito de 19 de Noviembre de 1.990 dirigido al dueño de la finca "Hato Blanco Nuevo" se dice: *"Muy Sr.mío Como en temporadas anteriores que se caracterizaron por una prolongación de la sequía estival hasta bien entrado el otoño, hasta el día de la fecha las precipitaciones no han alcanzado la intensidad suficiente para producir encharcamiento en las marismas del Guadalquivir capaces de albergar los cada vez mayores contingentes de aves acuáticas, especialmente las migradoras. La Administración del Parque ya ha puesto en funcionamiento los mecanismos de bombeo de los que dispone para hacer frente a este tipo de situaciones. No obstante lo avanzado de la fecha y el periodo de bonanza climática que se registra actualmente, aconsejan disponer del máximo de áreas encharcables de forma artificial.*

En consecuencia, conociendo de antemano su buena disposición, ya puesta de manifiesto en ocasiones anteriores le solicitó nuevamente que procedan a retrasar en el arrozal las labores agrícolas de quema y tableo, con el fin de habilitar territorios idóneos para la fauna acuática. Agradeciendo su cooperación, reciba un afectuoso saludo." Queda pues acreditado que al menos desde 1.989 la Administración, a la

sazón competente, era consciente de la falta de encharcamiento suficiente en las marismas en épocas de sequía estival, con la consecuencia de que ello se derivaban para las aves. Hemos visto también cuáles son las finalidades del régimen jurídico especial del Parque Nacional de Doñana cronológicamente fijadas primero en el art. 1.2 de la Ley 91/78, así como las competencias otorgadas a la Administración para el cumplimiento de tales fines en el art. 4 de la citada Ley y en el art. 2 y preceptos concordantes del Plan Rector de Uso y Gestión del Parque de 1.991. De igual modo ha de tenerse en cuenta que el art. 3 de la Ley 8/99 del Parlamento Andaluz establece que la administración y gestión del Espacio Natural de Doñana corresponde a la Administración ambiental de la Junta de Andalucía a los fines previstos en su art. 1, preceptos estos dos últimos recogidos en la antes citada sentencia del Tribunal

Constitucional 331/2005, de 15 de Diciembre. De todo lo expuesto, a la vista de la doctrina de esta Sala antes referida, en relación al concepto de "servicio público" a efectos de responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo en cuenta que el régimen del Parque Nacional de Doñana, como decía el art. 1 de la Ley 1/78, se

establece en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico, debe concluirse que existió una deficiente gestión de la Administración competente en 1.995 en un aspecto tan relevante desde el punto de vista científico y ambiental, como el relativo al cuidado y alimentación de las aves en el ámbito del Espacio Natural, lo que llevó a estas a abandonar el mismo en busca de una alimentación que allí no encontraban, pese a que desde años antes era conocida la influencia y efectos de la sequía estival, no tomándose medidas preventivas (como las antes referidas de 1.990), o de otro género, causándose de esa forma daños a propietarios de terrenos próximos, sin aviso, ni consentimiento de estos, y que por tanto no estaban obligados a soportar.

Siendo ello así, atendidas además las competencias sobre administración y gestión que la ley autonómica 8/99 otorga a la Administración Ambiental de la Junta de Andalucía en su artículo 3, debe concluirse que surge para esta la obligación de indemnizar, al concurrir los requisitos definidores de la responsabilidad patrimonial, sin que quepa apreciar una vulneración de los arts. 106 de la Constitución y 139 de la Ley 30/92 que se citaban en el motivo de recurso, que debe por tanto ser desestimado.

SEXTO.- La desestimación del motivo de recurso determina, en aplicación del art. 139 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de una condena en costas, fijándose en mil euros (1.000 €) la cantidad máxima a repercutir por dicho concepto, por lo que a honorarios de letrado de la contraparte se refiere.

F A L L A M O S

No haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación de la Junta de Andalucía contra Sentencia de 9 de Enero de 2.003, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con condena en costas a la recurrente, con la limitación establecida en el fundamento jurídico sexto .

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos

PUBLICACION.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia en el día de la fecha por la Excma.Sra.Ponente Dña.Margarita Robles Fernández, estando la Sala reunida en audiencia pública, de lo que como Secretario, certifico.