



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero y  
Ponente

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 29 de junio de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de la entidad mercantil xxxxx, S.A.*, 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 29 de mayo de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de la entidad mercantil xxxxx, S.A., representada por D. yyyyy, debido a los daños ocasionados por el lobo a un animal vacuno.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de mayo de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 534/2006, 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 la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Quijano González.

**Primero.-** Por Orden de 13 de julio de 2005, la Consejería de Medio Ambiente resuelve el recurso de alzada interpuesto por la entidad mercantil xxxxx, S.A., de la Dirección General del Medio Natural, anulando dicha resolución y retro trayendo el procedimiento a la fase inicial de presentación de



la reclamación de responsabilidad patrimonial por la parte interesada, recibida en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx el 30 de julio de 2004.

En el escrito de reclamación la interesada solicita ser indemnizada por los daños ocasionados, el día 9 de noviembre de 2003, por el ataque del lobo a su ganadería, en la finca "xxxxx", en el municipio de xxxxx, con el resultado de una res de ganado vacuno muerta.

Acompaña a su escrito el informe del veterinario que constata la muerte de la res, firmado el 11 de noviembre de 2003, y que la valora, de acuerdo con la última cotización del ganado vacuno, en 547 euros, cantidad que se corresponde con lo pedido por la parte reclamante.

Asimismo acompaña el documento para el transporte de cadáveres de animales, que confirma una baja de ganado vacuno en la referida fecha.

**Segundo.-** El día 4 de octubre de 2005 se le notifica a la parte interesada requerimiento conforme al artículo 71.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, para que en el plazo de diez días acredite con el original o una copia autenticada los documentos que acrediten la representación y los que describan los daños sufridos. La interesada contesta dicho requerimiento manifestando que la documentación referida ya consta en el expediente, por lo que, de conformidad con el artículo 35.f) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, no es necesario aportarla de nuevo.

**Tercero.-** El 28 de octubre de 2005, notificado a la reclamante el 23 de noviembre siguiente, el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx procede al nombramiento de instructor del expediente.

**Cuarto.-** El 7 de febrero de 2006 se solicita un informe a la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas, que es remitido el 9 de febrero. En él se señala:

"El lobo (*canis lupus*) en Castilla y León tiene una doble consideración: las poblaciones al norte del Duero tienen la categoría de especie cinegética al estar incluidas en el Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el



que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León, y en las Órdenes anuales de caza que establecen las especies cazables, cada año.

»En cambio las poblaciones al sur del Duero se encuentran protegidas, al estar incluidas en el Anexo II 'Especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas de especial conservación' del R.D. 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre, por el que se trasposa la Directiva de Hábitat 92/43/CEE.

»No se encuentra incluida en el Catálogo de Especies Amenazadas, regulado por el R.D. 439/90, de 30 de marzo.

»Las poblaciones de esta especie en xxxxx, al estar toda la provincia al sur del Duero, tienen la categoría de protegida”.

Finaliza de la siguiente forma:

“Actualmente la Consejería de Medio Ambiente está elaborando un Plan de Gestión de esta especie, en el que se está revisando sus categoría de especie protegida al Sur del Duero, dado que se considera que no se trata de dos poblaciones distintas sino de una única población que está aumentando su área de distribución, siendo la población de Castilla y León con (1000-1500 individuos) la más elevada a nivel de toda la Península Ibérica y de gran parte de Europa”.

**Quinto.-** El 21 de febrero de 2006 se notifica a la interesada que, dándose por concluida la fase de instrucción, se pone el expediente a su disposición concediéndole un plazo de diez días para formular alegaciones y presentar los documentos y justificantes que estime procedentes, adjuntándole la relación de los documentos que obran en el expediente.

Previa solicitud de una copia del informe del técnico de la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas, la parte interesada presenta un escrito de alegaciones en el que manifiesta lo siguiente:



“(...) la Administración imposibilita a los ganaderos el control y vigilancia de su población y cualquier forma de evitar sus ataques.

»Dicha vigilancia corresponde a esta Administración pues es quien regula, a través de las órdenes de caza, la posibilidad de darles caza y por tanto la única manera de evitar estos ataques. Además es la Junta de Castilla y León la que gestiona y se lucra de la caza del lobo al norte del río Duero. Y es precisamente basándonos en esta culpa *in vigilando* por la que entendemos civilmente responsable de la pérdida sufrida por el exponente a esta Administración”.

**Sexto.-** Con fecha 28 de marzo de 2006, la instructora del expediente formula la propuesta de resolución en el sentido de desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

**Séptimo.-** El 4 de abril de 2006 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente sobre la propuesta de resolución indicada.

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

Se echa en falta que el expediente esté debidamente foliado.

## 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 se ha instruido 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.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. 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, por el que se desconcentran atribuciones de la Consejería de Medio Ambiente en los Delegados Territoriales de la Junta de Castilla y León.

**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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, 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 (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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 la 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 daños y perjuicios formulada por la entidad mercantil xxxxx, S.A., representada por D. yyyyy, debido a los daños ocasionados por el lobo a un animal vacuno.

La parte reclamante 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que los órganos que han informado con anterioridad, que no existe responsabilidad imputable a la Comunidad Autónoma de Castilla y León por los daños causados.

Comprobadas la realidad y certeza del daño patrimonial sufrido por la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño ha sido o no consecuencia del funcionamiento normal o anormal del servicio público, presupuesto indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada.



En este sentido procede poner de manifiesto que la cuestión planteada por la reclamante no puede ser estimada desde el punto de vista de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

En efecto, aun considerando probado el hecho de que la muerte de la res de ganado vacuno propiedad de la entidad mercantil fuera causada por el ataque de un lobo, debe tenerse en cuenta que en la actualidad este animal, al sur del río Duero, y conforme a la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, no es una especie cinegética, no siendo de aplicación lo dispuesto en el artículo 12 de la misma, en la redacción vigente en la fecha de producción de los hechos (dicho carácter deriva de lo dispuesto en el Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León).

Por otro lado, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre, y del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen las medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, el lobo, cuando se encuentra al sur del Duero, debe considerarse especie silvestre no catalogada (ya que no está incluido en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, aprobado por el Real Decreto 439/1990, de 30 de marzo), pero sí protegida, estando impedida toda actuación que tenga como fin darle muerte, dañarle, molestarle o inquietarle intencionadamente, lo que incluye su captura en vivo, y la prohibición de posesión, tráfico y comercio de ejemplares vivos o muertos, o de sus restos, incluyendo el comercio exterior.

No pudiendo considerarse al lobo, por lo tanto, una especie cinegética al sur del Duero (lo que haría operar los mecanismos previstos en la Ley de Caza de Castilla y León) y siendo, por otra parte, una especie protegida, sin que en las leyes se señalen criterios indemnizatorios específicos, procede desestimar la reclamación, pues de la prohibición general de caza de una o varias especies, aun cuando produzca daños en cultivos, ganaderías o vehículos, no se genera automáticamente responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma. La prohibición de cazar lobos al sur del Duero no viene impuesta por una especial limitación derivada del régimen jurídico de un espacio natural, sino de una disposición que los protege con carácter general.



El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, entre otras en las Sentencias 1390/2004, de 13 de octubre, o 2228/2005, de 7 de octubre, mantiene que el sistema de protección que instaura la Ley 4/1989, de 27 de marzo, estableciendo una serie de prohibiciones, tiene “una clara finalidad de preservar, mantener y restablecer las poblaciones de fauna silvestre, traen consigo, evidentemente, la consecuencia de que las especies proliferen y crezcan, lo que, a su vez, implica que las posibilidades de que dichas especies causen daños aumenten de forma proporcional a su número. Ahora bien, dados los problemas que una protección absoluta puede ocasionar, el legislador estatal contempla una vía de escape, que pone en manos de la Administración, para dejar sin efecto las prohibiciones antes citadas, para lo que se requiere: una previa autorización administrativa, que no haya otra solución satisfactoria y que concurra alguna de las circunstancias enumeradas en el apartado 2º del artículo 28 de la Ley 4/89”.

Sin embargo considera que “dicha conclusión, cuando del establecimiento de unas prohibiciones para la caza y captura de los animales sometidos al régimen de protección de la Ley 4/1989 –en el caso el lobo ubicado al sur del Duero– deduce la consecuencia de que los ciudadanos tienen la obligación de soportar los daños que los mismos pueda causar, no puede ser aceptada. (...)”.

Por ello el criterio que viene a sentar el Tribunal, en sentencias como las citadas, es finalmente que “las limitaciones que a modo de cargas generales vienen impuestas a todos los ciudadanos sin posibilidad de resarcimiento son aquellas que se refieren a la imposibilidad de realizar las artes relacionadas con la actividad de la caza, que expresamente se prohíben, pero de las mismas no cabe deducir que exista un deber jurídico de soportar los daños que los animales causen, ya que es claro que en tales casos estaríamos ante perjuicios perfectamente individualizados residenciables en una persona o grupo de personas. Podemos concluir, pues, que la limitación general que afecta a todos los ciudadanos va referida a aquellas prohibiciones que la Ley establece, pero no a la obligación de asumir los daños que una pieza pueda causar de forma individual a un determinado ciudadano. En el sentido de cuanto venimos diciendo no puede desconocerse que es el ordenamiento el que encomienda a los poderes públicos la protección de la fauna, lo que puede estar, y de hecho está, en el origen de la producción de daños que se causen a terceros por las especies protegidas. En tales casos, y siempre que se den los presupuestos





necesarios, habrá de operar el régimen general de la responsabilidad patrimonial de la Administración del artículo 106.2 de la Constitución, cuyo desarrollo normativo está en el artículo 139 y siguientes de la Ley 30/1.992. Al respecto se ha dicho por la doctrina que sobre las especies protegidas ha operado la denominada *publicatio*, que se constituye así en causa suficiente para que la Administración asuma las consecuencias de los daños que las mismas produzcan; pero aún cuando ello no fuera así la responsabilidad de la Administración derivaría de la prohibición de cazar y de combatir la especie protegida”.

Sin embargo, no es el anterior el criterio que sostiene este Órgano Consultivo, que comparte el recogido en la propuesta de resolución en el sentido de mantener que las Administraciones Públicas no están en condiciones de vigilar la conducta de toda clase de animales, y menos aún de constituirse en una aseguradora universal que garantice la indemnidad de los usuarios por el buen funcionamiento de un servicio, como es el de asegurar el hábitat y conservación de las especies que tengan el calificativo de “protegidas”. Pero esta medida medioambiental, que da respuesta a la previsión sobre el deber de conservar el medio ambiente del artículo 45.1 de la Constitución no puede conllevar, como decimos, que la Administración se vea obligada a responder en todos los casos en cualquier conducta de un animal que origine algún tipo de perjuicio o daño a los ciudadanos.

En este sentido el Tribunal Supremo ha declarado (Sentencia de 5 de junio de 1998) que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquella de la infraestructura material para su prestación no implica 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 que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico”.

Distinto sería si existiese una concreta previsión normativa con alguna clase de criterio indemnizatorio, como sucede, por ejemplo, con los daños que pueda originar el oso pardo en el territorio de la Comunidad de Castilla y León, especie protegida y catalogada en peligro de extinción por el Real Decreto



439/1990, de 30 de marzo, que regula el catálogo nacional de especies amenazadas. Así, de acuerdo con el artículo 3, apartado 7, del Decreto 108/1990, de 21 de junio, por el que se establece un estatuto de protección del oso pardo en la Comunidad de Castilla y León y se aprueba el plan de recuperación del oso pardo, "serán indemnizables, previo expediente incoado al efecto, los daños y perjuicios que ocasionalmente pueda causar esta especie en todo el territorio de la Comunidad y que sean debidamente comprobados".

Pero la ausencia de previsión normativa al respecto, y la imposibilidad de transformar el sistema de responsabilidad patrimonial en un sistema providencialista, como ha destacado el Tribunal Supremo, hace que este Consejo Consultivo considere que no procede declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Cabe recordar así mismo que el Consejo de Estado se ha manifestado en contra de estimar reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños producidos por el lobo al sur del Duero en los Dictámenes 2853/2001, de 15 de noviembre, y 2525/2001, de 27 de noviembre.

### **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 a instancia de la entidad mercantil xxxxx, S.A., representada por D. yyyyy, debido a los daños ocasionados por el lobo a un animal vacuno.

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