



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, 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 27 de julio de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. 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 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 por D. xxxxx debido a los daños ocasionados por el lobo a doce animales ovinos*.

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 550/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, 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. Pérez Solano.

Primero.- El 13 de septiembre de 2005 D. xxxxx presenta en el registro general de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que manifiesta:

“Que posee un rebaño de ovejas de unas 850 cabezas aproximadamente, las cuales mantiene encerradas en una parcela que lleva en arriendo sita en el pago denominado ‘xxxxx’, término municipal de xxxxx por



tanto, al sur del Duero, estando cerrada la parcela en todo su contorno por pared de piedra y alambrada.

»A las 23:00 horas del día 27 de julio de 2005, dejó su ganado en perfecto estado en el citado lugar y sobre las 6:00 horas del siguiente, cuando fue a ver su ganado había sido atacado por el lobo.

»(...). Consecuencia de dicho ataque de lobo han sido 10 animales muertos como consecuencia de heridas por mordeduras en el cuello, un animal desaparecido y otra que hubo de ser destinada a matadero. (...).

»El balance económico del siniestro, que se hace constar en el informe veterinario que se acompaña (Veterinario: vvvvv) es el siguiente:

- »10 animales muertos x 150 euros: 1500 euros
- »1 animal desaparecido x 150 euros: 150 euros
- »1 oveja con destino a matadero: 132 euros
- »(-18 euros valor de oveja carne)
- »Servicios veterinarios, km, medicamentos, tfno: 180 euros
- »Total: 1962 euros".

Cuyo importe concluye reclamando.

Acompaña a la reclamación la siguiente documentación:

- "Informe sobre el siniestro ocurrido en la explotación de D. xxxxx de xxxxx en fecha 27 de julio de 2005", emitido por Dña. vvvvv, veterinaria de Asovino Sociedad Cooperativa.

- Certificado de 3 de agosto de 2005 expedido por D. ppppp, veterinario de la Asociación de Criadores de Ganado Ovino de Raza Churra, xxx.

- Informe sobre daños a la ganadería de 28 de julio de 2005, emitido por personal de la Consejería de Medio Ambiente.



- Denuncia formulada por el reclamante ante el puesto de xxxxx de la Comandancia de la Guardia Civil de xxxxx.
- Diversos documentos para el transporte de cadáveres de animales.
- Fotocopia del documento nacional de identidad del reclamante.

Segundo.- El 28 de octubre de 2005 el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx procede al nombramiento de la instructora del expediente, que se notifica al reclamante el 14 de noviembre de 2005.

Tercero.- El 21 de noviembre de 2005 la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas emite un informe en el que se señala:

“Vistos la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza, el lobo es especie No cinegética en la Comunidad de Castilla y León al sur del Duero. Existiendo varios reales convenios que obligan al estado español a conservar las poblaciones existentes de lobo al sur del Duero.

»De acuerdo con los informes existentes en el expediente el ataque se produjo al sur del Duero, valorándose los daños por la veterinaria Doña vvvvv en 1962 €”.

Cuarto.- El 5 de diciembre de 2005 se notifica al interesado que, dándose por concluida la fase de instrucción, se pone el expediente a su disposición, concediéndole un plazo de diez días para que formule alegaciones y presente los documentos y justificantes que estime procedentes, adjuntándole la relación de los documentos que obran en el expediente.

El 13 de diciembre de 2005 el interesado, previa solicitud de una copia del expediente que le es entregada, presenta un escrito en el que, en relación con el informe de la Sección de Espacios Naturales, solicita:

“(…) la ampliación de dicho informe a las siguientes cuestiones:



»1ª Que informe si la Administración ha efectuado medidas de introducción de lobos en la comarca xxxxx.

»2ª Que igualmente informe de las actuaciones que haya venido llevando a cabo la patrulla de control de poblaciones respecto de esta especie en los últimos cinco años”.

La Sección de Espacios Naturales emite un informe complementario, notificado al interesado el 21 de diciembre de 2005, en el que consta:

“La Junta de Castilla y León no ha repoblado nunca con lobos la comarca xxxxx ni ninguna otra de la Comunidad.

»En xxxxx existe una Patrulla de Control de Fauna una de cuyas principales funciones son el control de las poblaciones de perros asilvestrados y de lobos. Dicha Patrulla lleva funcionando en la provincia de xxxxx desde el año 2002”.

Quinto.- Mediante Acuerdo del Delegado Territorial de 12 de enero de 2006, notificado al interesado el 26 de enero siguiente, se nombra nueva instructora del procedimiento.

Sexto.- Con fecha 17 de febrero de 2006, la instructora del expediente formula la propuesta de resolución en el sentido de estimar la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Séptimo.- El 16 de marzo 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.

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, 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.

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 formulada por D. xxxxx debido a los daños ocasionados por el lobo a doce animales ovinos de su propiedad.

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 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 el 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 el reclamante no puede ser estimada conforme a la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

En efecto, aun considerando probado el hecho de que los daños fueron provocados por el ataque del 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 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 regular su población mediante la caza u otro procedimiento 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” y “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 presente 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 30/1992. 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, 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 más bien garantice la indemnidad de los usuarios que 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 que el mero comportamiento imprevisible de un animal 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 aquélla 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 el Dictamen 2853/2001, de 15 de noviembre, y en el Dictamen 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 por D. xxxxx debido a los daños ocasionados por el lobo a doce animales ovinos.

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