



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero y
Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 21 de enero de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqqqq, S.C.*, 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 14 de diciembre 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 la entidad mercantil qqqqq, sociedad civil, representada por D. yyyyy, debido a los daños ocasionados por lobos y perros asilvestrados a varios animales ovinos.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 21 de diciembre de 2009, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.442/2009, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Madrid López.

Primero.- El 21 de enero de 2009 tiene entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxx1 una reclamación de responsabilidad patrimonial planteada por D. yyyyy, en nombre y representación de la entidad mercantil qqqqq, S.C., debido a los daños producidos por el ataque de cánidos -lobos o perros asilvestrados- el 31 de



noviembre de 2008 a cuatro ovejas, en un redil situado en el camino de xxxx2, en el término municipal de xxxx3 (xxxx1).

Los daños se cuantifican en 520 euros (130 euros por cada animal), según consta en el informe pericial que se aporta.

Se adjunta a la reclamación copia del poder notarial de nombramiento de administrador único a D. yyyyy, informe sobre los daños producidos a la ganadería, documentación del transporte de los cadáveres de los animales, libro de registro de la explotación ganadera, cartilla ganadera y datos censales de la explotación y, por último, informe veterinario sobre los daños ocasionados.

Segundo.- El 25 de febrero el Delegado Territorial de xxxx1 acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructora del procedimiento, lo que se notifica a la parte reclamante.

Tercero.- El 9 de julio se requiere informe a la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas del Servicio Territorial de Medio Ambiente acerca de los hechos acaecidos.

El mismo día la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas emite informe sobre la reclamación presentada en los siguientes términos:

“(…) 2.- El lobo de acuerdo con la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, es especie protegida al sur del Duero, estando situado todo el término municipal de xxxx3 al sur del Duero.

»3.- El lugar donde se produjo el ataque está incluido en un coto de caza.

»4.- De acuerdo con el informe del agente medioambiental los daños afectaron a cuatro ovejas muertas, la valoración de cada oveja se ha hecho en base a lo establecido por el Decreto 28/2008, de 3 de abril, por el que se aprueba el plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León, sería de 4 ovejas por 140 euros/oveja, un total de 560 euros”.



Cuarto.- Concedido trámite de audiencia el 23 de julio, no consta que se formularan alegaciones o se presentase documentación alguna.

Quinto.- El 27 de agosto de 2009 la instructora del procedimiento formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la necesaria relación de causalidad entre el daño sufrido por el interesado y el funcionamiento del servicio público autonómico.

Sexto.- El 6 de noviembre la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de xxxx1 informa favorablemente la citada 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 C), por analogía con la 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 Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. 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 dispuesto en el artículo



142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre y en el artículo 19.a) del Decreto 297/1999, de 18 de noviembre, de atribución de competencias de la Junta de Castilla 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, al ser la cuantía de la reclamación inferior a 6.010,12 euros.

La reclamación ha sido interpuesta en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante. Los hechos ocurrieron el 31 de noviembre de 2008 y la reclamación se presentó el 21 de enero de 2009.

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 efectuada 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 (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero, 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003) y de este Consejo Consultivo (por todos, Dictámenes 1.008/2005, de 1 de diciembre; 1.134/2005, de 12 de enero de 2006; 59/2006, de 19 de enero; y 300/2006, de 23 de marzo), 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 presentada por D. yyyyy, en nombre y representación de la entidad mercantil qqqqq, S.C., debido a los daños producidos por el ataque de cánidos, lobos o perros asilvestrados, a cuatro animales ovinos de su propiedad, en el término municipal de xxxx3 (xxxx1).

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, al igual que la propuesta de resolución, que no existe responsabilidad imputable a la Comunidad de Castilla y León por los daños sufridos.

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, requisito indispensable para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, conforme al artículo 139 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

En este sentido debe ponerse de manifiesto que la reclamación planteada no puede ser estimada conforme a lo dispuesto en la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. En efecto, aunque se considere probado el hecho de que los daños fueron provocados por el ataque del lobo y no por perros asilvestrados, debe tenerse en cuenta que en la actualidad este animal,



al sur del río Duero y conforme a esta última norma, no es una especie cinegética, como ha puesto de manifiesto el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en su reciente Sentencia de 13 de noviembre de 2009, por lo que no es de aplicación el artículo 12 de dicha Ley, 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).

El Real Decreto 1.997/1995, 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, establece que 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.

Al no poder 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 al ser, por otra parte, una especie protegida, sin que en las leyes se señalen criterios indemnizatorios específicos, procede desestimar la reclamación. Debe tenerse en cuenta que la prohibición general de caza de una o varias especies, aun cuando produzca daños en cultivos, ganaderías o vehículos, no 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 en las Sentencias 1.390/2004, de 13 de octubre, ó 2.228/2005, de 7 de octubre, entre otras, mantiene que el sistema de protección que instaura la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestre, derogada por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que establece 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 4/1989”.

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 (...)”.

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, sin olvidar, que es propiamente la consideración de especie protegida el fundamento de imputación de responsabilidad por parte del reclamante. 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 aun 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 criterio el que sostiene este Órgano Consultivo, sino el de 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 más bien 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 responde a la previsión sobre el deber de conservar el medio ambiente contenida en el artículo 45.1 de la Constitución- no puede dar lugar a 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, en 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”.

El Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León, aprobado por Decreto 28/2008, de 3 de abril, en su artículo 12.2.b) establece, para los terrenos situados al sur del Duero que “(...) la Consejería de Medio Ambiente convocará anualmente las correspondientes ayudas. En la orden de convocatoria se podrá condicionar la concesión de las ayudas a la adopción de medidas preventivas por parte del afectado. Asimismo, se fijarán los importes máximos a percibir para compensar las franquicias en función del tipo de ganado y se determinará el importe máximo a compensar por cabeza y tipo de



ganado muerto, en el que se incluirá el lucro cesante y los daños indirectos, en el caso de que se acredite que los ataques hayan sido ocasionados por lobos”.

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 aplicable al caso objeto de dictamen 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.

No obstante, como se ha expuesto, nada impide que la Administración decida minimizar los daños causados por el *canis lupus* al sur del Duero, si bien deberá hacerlo mediante la concesión de ayudas, tal y como está previsto en el Decreto de aprobación del Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, y no a través del instituto de 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 2.853/2001, de 15 de noviembre, y 2.525/2001, de 27 de noviembre.

III CONCLUSIONES



**CONSEJO
CONSULTIVO**
DE CASTILLA Y LEÓN

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 la entidad mercantil qqqqq, sociedad civil, representada por D. yyyyy, debido a los daños ocasionados por lobos y perros asilvestrados a varios animales ovinos.

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