



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero y
Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 16 de marzo de 2011, 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 14 de febrero de 2011 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 varios animales ovinos*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 17 de febrero de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 184/2011, 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 Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Fernández Costales.

Primero.- El 6 de marzo 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 presentada por D. xxxxx, debido a los daños producidos por el ataque de los lobos a varias ovejas en una explotación de su titularidad, situada en el término municipal de xxxx2 (xxxx1).



Expone en su escrito que los daños ocurrieron el 20 de noviembre de 2008, sobre las 18:30 horas. Solicita la reparación económica por la muerte de 30 ovejas de producción láctea, así como por los daños producidos en 16 ovejas heridas y 17 desaparecidas en el monte. Cuantifica la indemnización en 11.010 euros.

Considera que de los daños han de responder solidariamente el coto de caza de procedencia de los animales y la Junta de Castilla y León, al ejercer ésta las competencias de conservación y gestión del lobo y "ser tan intensa su intervención sobre la especie que para abatir a cualquier individuo siempre es necesaria una autorización expresa (resolución) de la Dirección General de Medio Natural (...) o del órgano en quien ésta delegue la competencia". Alega que con la entrada en vigor del Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León, aprobado por el Decreto 28/2008, de 3 de abril, los cotos de caza y los cazadores se han convertido "en meros instrumentos de la gestión de la población de lobo bajo la dirección de la Administración, que actúa en aras a la defensa de un interés general y superior de toda la sociedad cual es, no sólo el asegurar la presencia de la especie en los terrenos en los que quedó reducida su población hacia los años setenta, o en los que ha recolonizado hasta la fecha, sino además lograra su expansión hacia las comunidades autónomas colindantes, con el fin último de conectar la población andaluza aislada de Sierra Morena con el resto de la población de lobo; por lo que lógicamente debería ser la sociedad en general, por medio de la Administración competente, la que asuma los gastos que produce la conservación de la especie".

Solicita que el Servicio Territorial de Medio Ambiente informe sobre determinados extremos relacionados con la zona en la que ocurrieron los daños y sobre la gestión del lobo en ese lugar.

Adjunta a su reclamación copia de la siguiente documentación: solicitud única de la PAC, denuncia de los hechos ante la Guardia Civil, informes del personal de la Consejería de Medio Ambiente sobre los daños causados, documentos relativos al transporte de los animales muertos, póliza del seguro de responsabilidad civil suscrito por el interesado, certificado veterinario oficial en el que se determina el valor de los daños, solicitud de información sobre la titularidad del aprovechamiento cinegético de los terrenos en que se produjo el ataque, solicitud de ayudas para paliar los daños producidos por lobos y resolución administrativa en la que se le tiene por desistido de su solicitud



(estas últimas al amparo de la Orden MAM/125/2008, de 31 de enero, por la que se convocan ayudas para paliar los daños producidos en Castilla y León por lobos y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino y para compensar el lucro cesante y los daños indirectos originados por ataques de lobo a dicho ganado).

Segundo.- El 21 de abril el Delegado Territorial acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructora del procedimiento, lo que se notifica al interesado.

Tercero.- El 13 de mayo la instructora del procedimiento requiere informe a la Sección de Vida Silvestre del Servicio Territorial de Medio Ambiente acerca de los hechos acaecidos.

Cuarto.- El 14 de mayo la Sección de Vida Silvestre emite informe sobre la reclamación presentada en los siguientes términos:

“(...) 2.- Desde el punto de vista cinegético, los terrenos donde se produjo el siniestro pertenecen al coto privado de caza cuya matrícula es xxxx3, siendo su titular la Junta de Cazadores xxxx4 de la localidad de xxxx2.

»3.- De acuerdo con la Orden MAM/1.137/2008, de 25 de junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza, para la temporada 2007-2008, el lobo (*canis lupus*), en sus poblaciones al norte del río Duero, es una especie cazable en los lugares en los que se produjeron los hechos. El lobo (*canis lupus*) no está incluido en el Plan de Aprovechamiento cinegético del coto privado de caza xxxx3, a pesar de ello, y según lo dispuesto en el artículo 9.3 de dicha Orden MAM/1.137/2008, de 25 de junio, se puede realizar un control de la especie por daños a solicitud del titular cinegético; decir que el coto privado de caza xxxx3 no ha solicitado tal posibilidad.

»(...) el importe máximo de ganado ovino de aptitud leche es de 125 euros por cabeza de ganado adulto. Por tanto la valoración, considerando 46 ovejas muertas, es de cinco mil setecientos cincuenta euros (5.750). No se han tenido en cuenta las desaparecidas porque no se puede comprobar tal hecho, ni se puede deducir de las anotaciones en la cartilla ganadera (...).”.



Quinto.- En el trámite de audiencia el interesado reitera lo expuesto en su escrito inicial; vuelve a solicitar que el Servicio Territorial de Medio Ambiente informe sobre los extremos indicados en reclamación, afirma que los lobos procedían de la Reserva Regional de Caza de las xxxx5, que se encuentra a menos de 500 metros del lugar del siniestro, y alega, frente a las aseveraciones contenidas en el informe técnico, que la desaparición de 17 ovejas es fácilmente comprobable con la documentación aportada. Finalmente, incrementa la indemnización reclamada en 630,70 euros, en concepto de lucro cesante, por la pérdida de la parte desacoplada de 53 derechos de ovino y caprino correspondientes a la declaración única de 2009.

Aporta el documento de constatación de la vacunación de lengua azul de sus explotaciones de ovino, el libro registro de explotación, parte de las declaraciones únicas de 2007, 2008 y 2009, ortofoto del SIGPAC con indicación de la distancia existente entre el lugar del siniestro y la Reserva Regional de Caza y la Ley de creación de la Reserva.

Sexto.- Ante las alegaciones formuladas, la Sección de Vida Silvestre emite un nuevo informe en el que se ratifica en su anterior informe y señala: "al menos en las últimas diez temporadas cinegéticas ha sido necesaria la preceptiva autorización para la captura de ejemplares de lobo, tanto si se trataba de caza ordinaria como extraordinaria por daños, circunstancia que no se ha visto modificada por la entrada en vigor del Decreto 28/2008"; que la mera desaparición de cabezas de ganado no presupone que haya sido causada por el lobo sino que es necesario que tal extremo se compruebe mediante el hallazgo posterior de los cadáveres; y que no puede acreditarse que los lobos proceden de la Reserva Regional de Caza, ya que existe presencia de lobos en la zona, lo que "se constata al haberse autorizado en la temporada cinegética en la que ocurrió el siniestro y en las precedentes la captura de la especie en cotos colindantes, no siendo cazado de forma ordinaria en la Reserva Regional".

Séptimo.- Concedido nuevo trámite de audiencia, el interesado reitera sus argumentos y añade que, de acuerdo con el artículo 35.b) de la Ley de Caza de 1970, en el caso de que no sea posible determinar la procedencia de los lobos, la responsabilidad de los daños causados por las piezas de caza será exigible solidariamente de todos los titulares de los acotados que fuesen colindantes; lo que determina que la Administración de la Comunidad, como titular de la Reserva colindante con el coto donde sucedieron los hechos, deba



responder solidariamente de los daños, sin perjuicio de la responsabilidad solidaria de los titulares de los demás cotos colindantes.

Octavo.- A petición de la instructora, el 20 de enero de 2010 el Jefe de la Sección de Ayudas Ganaderas emite un informe en el que señala que el interesado “no ha sufrido pérdida de derechos de prima ovino-caprino en el año 2009, puesto que ha utilizado más del 90% de los derechos que poseía, teniendo en cuenta el artículo 2 de la Orden de 14 de marzo de 2000, de la Consejería de Agricultura y Ganadería (BOCYL del 26 de marzo de 2000), que es por la que se regulan los derechos de primas de vacas nodrizas y ovino-caprino”.

Noveno.- En un nuevo trámite de audiencia el reclamante manifiesta su discrepancia con el informe de la Sección de Ayudas Ganaderas y reitera la existencia del lucro cesante.

Décimo.- El 21 de abril se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no ser la Administración Autonómica titular de los terrenos cinegéticos de los que procedía el lobo.

Decimoprimer.- El 18 de junio la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente 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.

Decimosegundo.- El 21 de octubre el Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina que procede remitir las actuaciones a la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente, para la incoación, tramitación y resolución del presente procedimiento.

Decimotercero.- El 3 de noviembre el Director General del Medio Natural acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructora del procedimiento, lo que se notifica al interesado.

Decimocuarto.- Concedido trámite de audiencia el 2 de diciembre de 2010, el reclamante presenta el día 23 de diciembre escrito de alegaciones en el que reitera su solicitud inicial.



Decimoquinto.- El 17 de enero de 2011 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada, al no haber quedado acreditada la necesaria relación de causalidad entre el daño sufrido por la interesada y el funcionamiento del servicio público autonómico.

Decimosexto.- El 20 de enero de 2011 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente informa favorablemente 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.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (6 de marzo de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (17 de enero de 2011). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que



les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros, sin olvidar el incremento que ha de conllevar necesariamente la cantidad que, como indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, se vaya a conceder al reclamante, en su caso, mediante la oportuna resolución.

3ª.- Concurren en la parte 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 Director General del Medio Natural, en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y en el artículo 16.2 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, al ser la cuantía de la reclamación superior a 6.010,12 euros e inferior a 90.151,82 euros. Esta norma resulta aplicable de acuerdo con el apartado 1 de la disposición transitoria del Decreto 22/2010, de 27 de mayo, por el que se atribuyen competencias de la Junta de Castilla y León al titular de la Consejería de Medio Ambiente y se desconcentran otras en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los titulares de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La parte interesada 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, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante. Los hechos ocurrieron el 20 de noviembre de 2008 y la reclamación se presenta el día 6 de marzo 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 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 producidos por el ataque de los lobos a varias ovejas en una explotación de su titularidad situada en el término municipal de xxxx2 (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 la reclamante y la regularidad formal de su petición, la única cuestión planteada consiste en determinar si el expresado daño fue 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.

Acreditada la existencia de los daños, acaecidos el día 20 de noviembre de 2008, resulta que el origen de los mismos se halla en que los animales ovinos fueron atacados por un lobo en unos terrenos cuya titularidad cinegética corresponde a un coto privado de caza.

El Real Decreto 1.997/1995, 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 silvestres, incluía a las poblaciones españolas *canis lupus* del norte del Duero entre las "especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión" (anexo V). Los anexos citados fueron derogados por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyos anexos II, V y VI clasifica al lobo en la misma categoría.

El lobo (*canis lupus*) tiene la consideración de especie cinegética en las poblaciones al norte del Duero, conforme a lo previsto en el anexo II del Real Decreto 1.095/1989, de 8 de septiembre, por el que se declaran las especies objeto de caza y pesca y se establecen normas para su protección; en el anexo del Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León y en las sucesivas órdenes anuales de caza, como informa el 14 de mayo de 2009 la Sección de Vida Silvestre.

Por su parte, el artículo 12.1 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en la redacción vigente en el momento reproducirse el hecho



lesivo, establece que “La responsabilidad por los daños producidos por las piezas de caza en los terrenos cinegéticos, en los refugios de fauna y en las zonas de seguridad se determinará conforme a lo establecido en la legislación estatal que resulte de aplicación”.

La legislación estatal de aplicación es la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, que en su artículo 33.1 dispone que “Los titulares de aprovechamientos cinegéticos, definidos en el artículo 6 de esta Ley, serán responsables de los daños originados por las piezas de caza procedentes de los terrenos acotados. Subsidiariamente, serán responsables los propietarios de los terrenos”.

Consta que los hechos se produjeron en un terreno cinegético, por lo que la Administración de la Comunidad de Castilla y León, al no ser titular cinegético de los terrenos donde ocurrieron los hechos, no es responsable del daño producido, por aplicación de los preceptos transcritos de la Ley 4/1996, de 12 de julio.

Teniendo en cuenta el informe de la Sección de Vida Silvestre, está acreditado convenientemente que los daños fueron producidos por un lobo en terrenos cinegéticos privados, así como que el reclamante era el propietario de los animales muertos, heridos y extraviados por la acción del lobo.

Este Órgano Consultivo considera 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 su 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”.

Así pues, la previsión normativa 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, permiten concluir que la reclamación debe desestimarse.

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 varios animales ovinos.

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