



Sr. Amilivia González, Presidente y Ponente

Sr. Estella Hoyos, Consejero  
Sr. Fernández Costales, Consejero  
Sr. Pérez Solano, Consejero  
Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Soria el día 14 de abril de 2011, 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 23 de marzo 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. yyyyyy, en nombre y representación de qqqqq S.C., debido a los daños ocasionados por el lobo en ganado bovino y porcino.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 24 de marzo de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 369/2011, 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 el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Amilivia González.

**Primero.-** El 18 de febrero 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. yyyyyy, en nombre y representación de qqqqq S.C., debido a los daños producidos por varios ataques del lobo en los meses de diciembre de 2008 y enero y febrero de 2009



en su explotación agropecuaria, sita en el término municipal de xxxx2 (xxxx1). Valora los daños y perjuicios en 20.700,00 euros (15.540,00 euros por daños causados a los animales, a los cercados y a las alambradas y 5.250,00 euros por lucro cesante).

Se adjuntan a la reclamación copias de los documentos justificativos de la representación que ostenta el compareciente para actuar en nombre de la entidad, de los documentos de identificación de los animales, de las denuncias presentadas ante la Guardia Civil y de varias reclamaciones presentadas ante la Junta de Castilla y León en los años 2000 y 2001 por ataques de lobos. Aporta asimismo varias fotografías de los animales muertos.

**Segundo.-** El 30 de abril de 2009 el Delegado Territorial de xxxx1 nombra instructor del procedimiento, lo que se notifica a la parte reclamante.

**Tercero.-** Obran en el expediente las diligencias instruidas por la Guardia Civil tras las denuncias formuladas, en las que constan inspecciones oculares de los daños denunciados.

**Cuarto.-** El 22 de abril de 2010 la Sección de Espacios Naturales del Servicio Territorial de Medio Ambiente informa de que el lobo, al sur del Duero, está considerado como especie de interés comunitario, de acuerdo con el anexo II de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Señala que la valoración de cada oveja se hace de acuerdo con 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, y pone de manifiesto la imposibilidad de valorar los daños causados al ganado porcino ya que no figura referencia alguna en el decreto mencionado y no consta el tamaño de 9 de los 19 cerdos muertos.

**Quinto.-** En el trámite de audiencia la parte interesada reitera su pretensión.

**Sexto.-** El 1 de junio 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 el interesado y el funcionamiento del servicio público autonómico.



**Séptimo.-** El 6 de julio la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial informa favorablemente la citada propuesta de resolución.

**Octavo.-** Remitido el expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para la emisión del preceptivo dictamen, este Órgano Consultivo concluyó en el Dictamen 1.115/2010, de 4 de noviembre, que la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León carecía de competencia para incoar, tramitar y resolver el procedimiento de responsabilidad patrimonial y que, por tanto, procedía remitir las actuaciones a la Dirección General del Medio Natural.

**Noveno.-** El 23 de noviembre de 2010 el Director General del Medio Natural nombra instructor del procedimiento y hace constar la existencia del informe emitido por la Sección de Espacios Naturales del Servicio Territorial de Medio Ambiente el 22 de abril de 2010.

**Décimo.-** Concedido nuevo trámite de audiencia a la parte reclamante, ésta limita el la cuantía de la indemnización reclamada a 14.061,00 euros, de acuerdo con la valoración contenida en un informe pericial de 9 de febrero de 2011 que aporta.

**Decimoprimer.-** El 18 de febrero de 2011 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no haber quedado acreditada la necesaria relación de causalidad entre el daño sufrido por el interesado y el funcionamiento del servicio público autonómico.

**Decimosegundo.-** El 7 de marzo de 2011 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Medio Ambiente informa favorablemente la 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 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 referida 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Director General del Medio Natural de la Junta de Castilla y León, 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 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 reclamada 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 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.

**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, la doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, 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.-** En cuanto al fondo de la cuestión, este Consejo considera que no existe responsabilidad de la Administración Autónoma por los daños sufridos.

Frente a lo indicado en la propuesta de resolución, está acreditado en el expediente que se produjeron daños en el ganado del reclamante y que éstos fueron causados por poblaciones de lobos al sur del Duero. Así consta en las diligencias de inspección ocular practicadas por la Guardia Civil.



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, por lo que se impide 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.

Por tanto, el lobo al sur del río Duero no es una especie cinegética conforme a la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, tal y como ha puesto de manifiesto también el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en Sentencia de 13 de noviembre de 2009, por lo que no es de aplicación el artículo 12 de aquella 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).

Al no estar considerado el lobo una especie cinegética al sur del Duero (en caso contrario, operarían los mecanismos previstos en la Ley de Caza de Castilla y León) y al ser una especie protegida sin que en las leyes se señalen criterios indemnizatorios específicos, la reclamación debe desestimarse. 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 (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”. En este mismo sentido se pronuncia el artículo 58 de la citada Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

Sin embargo, la referida Sentencia 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 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 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”.

Cabe recordar asimismo 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.





En consecuencia, este Consejo Consultivo considera 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. yyyy, en nombre y representación de qqqqq S.C., debido a los daños ocasionados por el lobo en ganado bovino y porcino.

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