



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 14 de julio de 2011, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de qqqqq, S.L.*, 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 26 de mayo 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. yyyyy, en representación de qqqqq, S.L., debido a los daños ocasionados por el lobo en varios animales equinos.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de mayo de 2011, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 726/2011, 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 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. Fernández Costales.

**Primero.-** El 3 de mayo de 2010 D. yyyyy, en representación de qqqqq, S.L., presenta en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los



daños producidos por el lobo a varios animales de su propiedad, en el término municipal de xxxx1 (xxxxx).

Los daños se produjeron los días 11, 17 y 24 de febrero de 2010.

Adjunta a la reclamación los informes sobre daños a la ganadería, el atestado de la Guardia Civil y los números identificativos de los animales muertos y heridos. Cuantifica las pérdidas en 60.000 euros.

Con posterioridad, previo requerimiento de la Administración, aporta diversa documentación, incluido el poder notarial acreditativo de la representación. Cuantifica la indemnización solicitada en 58.800 euros.

**Segundo.-** El 23 de noviembre el Servicio de Espacios Naturales de la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente, emite informe en el que indica:

“En contestación a la petición por parte del Servicio de Evaluación, Normativa y Procedimiento de un informe sobre si los daños causados a los animales propiedad de la qqqqq, S.L., sita en xxxx1 (xxxxx), los días 11,17 y 24 de febrero de 2010, pudieran ser compensados a través de la Orden MAM/283/2010, de 15 de febrero, 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, tengo a bien informarle lo siguiente:

»Como recoge la propia Orden la finalidad de dichas ayudas es compensar los daños producidos dentro del territorio de Castilla y León por lobos y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino, y conseguir así, junto con otra serie de medidas, la conciliación del lobo con los usos ganaderos de la región, en especial, con la ganadería extensiva.

»Desde esta perspectiva se considera que la Orden de ayudas contempla como ganado equino, en general, tanto de la especie caballar como asnal, a las propias explotaciones en régimen de manejo extensivo (ganado equino de montaña que pasta libremente), cuyo fin es como ganado de carne y/o de tiro. Solo se contemplan algunas excepciones de razas puras autóctonas



salvajes como es el caso del caballo losino, existente en la provincia de Burgos. Así mismo, los precios máximos por cabeza reflejados para el ganado equino en las tablas de importes del anexo I de la citada Orden reflejan este hecho.

»Por tanto, no se considera que las características de los animales pertenecientes a la qqqqq, S.L., caballos de silla, de raza pura, destinados principalmente a la doma, monta, competición y/o como sementales de raza, con un manejo, calidad y precio totalmente distinto al de una explotación de ganado equino extensivo, así como por las propias peculiaridades de las instalaciones de la qqqqq, también totalmente diferentes a una explotación ganadera extensiva, permitan que los daños sufridos puedan ser compensados a través de la citada Orden de ayudas.

»Por otra parte, dada la consideración de lobo como especie estrictamente protegida, al sur del río Duero (...) esta reclamación de los daños (...) podría tener cabida vía procedimiento de Responsabilidad Patrimonial (...)".

**Tercero.-** El 10 de diciembre de 2010 se acuerda admitir a trámite la reclamación y nombrar instructora del procedimiento, lo que se notifica a la parte interesada.

**Cuarto.-** El 28 de febrero de 2011 se emite informe por el Servicio de Espacios Naturales de la Dirección General del Medio Natural de la Consejería de Medio Ambiente.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia, no consta la presentación de alegaciones o documentación alguna.

**Sexto.-** El 5 de mayo se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación planteada.

**Séptimo.-** El 6 de mayo 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 Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada 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. Debe tenerse en cuenta que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2/2011, de 27 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, las referidas competencias corresponden actualmente a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

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.

**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, 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 reiterada 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.-** El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación presentada por D. yyyyy, en representación de qqqqq, S.L., debido a los daños ocasionados por el lobo a varios animales equinos de su propiedad.



Este Consejo Consultivo considera que no existe responsabilidad de la Administración de la Comunidad de Castilla y León por los daños sufridos, al no concurrir los requisitos legales y necesarios para su reconocimiento.

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 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.

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 no puede considerarse como especie cinegética, tal y como ha puesto de manifiesto el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León en su Sentencia de 13 de noviembre de 2009, por lo que no le es de aplicación el artículo 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, 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, por lo que está 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, incluido 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. 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 concorra 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 aquéllas 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”.

No obstante, 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 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 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”.

La Orden MAM/1751/2005, de 23 diciembre, por la que se regulan las 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, a la que se refiere la Orden MAM/283/2010, señala en el preámbulo que “Consciente de la especial consideración social y la problemática que genera la presencia del lobo en el medio rural y en previsión de las posibles acciones de represalia hacia esta especie, e indirectamente hacia otras especies, que pondrían en peligro su conservación, la Consejería de Medio Ambiente ha decidido hacer una excepción positiva con el lobo, habilitando unas ayudas para paliar los daños que los lobos o perros asilvestrados puedan producir en las explotaciones ganaderas, así como compensar el lucro cesante y los daños indirectos generados como consecuencia de los ataques de lobos en estas explotaciones, no contemplado en las pólizas de seguros contratadas y atendiendo a la demanda generada en el sector”.

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 y no a través del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Dichas ayudas, para el periodo en que se produjo el accidente, estaban previstas en la Orden MAM/283/2010, de 15 de febrero, 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”. No obstante lo indicado, el informe de 23 de noviembre de 2010 del Servicio de Espacios Naturales de la Dirección General del Medio Natural de la entonces Consejería de Medio Ambiente hace constar que “no se considera que las características de los animales pertenecientes a la qqqqq, S.L., caballos de silla, de raza pura, destinados principalmente a la doma, monta, competición y/o como sementales de raza, con un manejo, calidad y precio totalmente distinto al de una explotación de ganado equino extensivo, así como por las propias peculiaridades



de las instalaciones de la qqqqq, también totalmente diferentes a una explotación ganadera extensiva, permitan que los daños sufridos puedan ser compensados a través de la citada Orden de ayudas”.

Por ello este Consejo considera que si las ayudas establecidas en la normativa mencionada no se consideran aplicables al presente caso, la Comunidad Autónoma podrá valorar la posibilidad de arbitrar los medios necesarios para resarcir los eventuales daños no satisfechos, pero no a través de la vía de la responsabilidad patrimonial, de conformidad con lo antes expuesto.

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**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:

Procede dictar resolución desestimatoria en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, en representación de qqqqq, S.L., debido a los daños ocasionados por el lobo a varios animales equinos.

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