



Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Sobrini Lacruz, Consejero y  
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 23 de septiembre de 2015, ha examinado el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxx*, 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 21 de agosto de 2015 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxx, debido a los daños causados por el lobo a unos animales vacunos*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite en la misma fecha, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 361/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación de éste, tal como dispone el artículo 52 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por la Resolución de 5 de febrero de 2014, de la Mesa de las Cortes de Castilla y León. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Sobrini Lacruz.

**Primero.-** El 28 de mayo de 2014 D. xxx presenta una reclamación de responsabilidad patrimonial, debido a los daños producidos por los lobos durante los años 2013 y 2014, en una explotación bovina de su propiedad, sita en el término municipal de xxxx1. Valora los daños en 43.152,89 euros, por daño emergente y lucro cesante, sustitución del animal e intereses devengados,

cuantía en la que aparece ya descontada la cantidad percibida por las ayudas convocadas por la Orden FYM/868/2013, de 21 de octubre, cobradas por el interesado.

Se adjunta a la reclamación informe de valoración de daños, copia de solicitudes de 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 los ataques de lobo a dicho ganado, y resoluciones de concesión de las ayudas.

**Segundo.-** El 4 de junio de 2014 el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 17 de octubre de 2014 el técnico de la Sección de Espacios Naturales y Especies Protegidas, Coordinador de la Patrulla de Seguimiento de Fauna, emite informe al que adjunta la relación de todos los expedientes por ataques de lobos en la explotación ganadera del interesado, así como las ratificaciones de los agentes medioambientales y celadores de medio ambiente que han realizado los "Informes sobre daños a la ganadería" de las diferentes órdenes anuales de estas ayudas. Señala que, de conformidad con el informe de fecha 8 de octubre de 2014 del responsable de la "patrulla lobo" en relación con las medidas de precaución adoptadas para evitar los daños que ocasionan los lobos, "(...) Tratándose de una explotación ganadera en la que el ganado pasta en régimen extensivo semi-extensivo, se considera que las medidas que se adoptan son idóneas y que se ajustan al sentido común y a las prácticas ganaderas para el normal aprovechamiento de los pastos y desarrollo de la explotación. No se tiene constancia de que se hayan realizado prácticas pascícolas que pudieran haber incrementado el número de ataques de lobos al ganado".

**Cuarto.-** El 30 de marzo de 2015 el Jefe de Servicio de Espacios Naturales emite informe en el que hace constar, entre otros extremos, lo siguiente:

"(...) la totalidad de las reses objeto de la presente reclamación han sido, con anterioridad o en paralelo, tramitadas en base a las Órdenes FYM/868/2013, de 21 de octubre, por la que se convocan ayudas reguladas en la Orden MAM/1751/2005, de 23 de diciembre relativa a los daños producidos en Castilla y León por lobos y perros asilvestrados a diferentes tipo de ganado, y FYM/172/2014, de 3 de marzo, por la que se convocan ayudas reguladas en la

Orden MAM/1751/2005, de 23 de diciembre relativa a los daños producidos en Castilla y León por lobos y perros asilvestrados a diferentes tipo de ganado. Ello ha supuesto que, a fecha de hoy, se haya abonado tanto por daños como por lucro cesante y daños indirectos la cantidad de 14.359,01 €, y no los 6.734,51 €, recogidos en el escrito del solicitante. Estas órdenes anuales están destinadas a paliar los daños producidos en Castilla y León por lobos y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino equino, caprino y equino, así como el lucro cesante y los daños indirectos tratándose del lobo.

»En este sentido, la actual reclamación supone una doble vía de resarcirse del daño, una iniciada y finalizada en muchos casos, la establecida en las ordenes de ayuda, y otra, empezada cuando muchos de los expedientes reclamados por la vía anterior estaban finalizados y abonados. No obstante se debe indicar que en su reclamación descuenta la cantidad por él indicada como recibida por la Administración.

»Además, indicar que en aquellos casos que la Junta de Castilla y León no compensara el valor de tasación total fijado por la compañía aseguradora contratada por el interesado, la compañía pagará la diferencia. En el caso que nos ocupa solo en un expediente (...) se da esta circunstancia por lo que la compañía aseguradora (...) abonó al afectado un total de 480,99 euros. Con ello se debe concluir que, en total qqqq, S.L., por las 36 reses muertas, ha recibido un total de 14.840 euros. Ésta debiera ser la cantidad mínima a descontar como ya compensada”.

Igualmente advierte de que no puede ser reclamada la indemnización de 13 de las 36 reses muertas, al haber transcurrido un año desde el ataque, sin que se solicitara reclamación de responsabilidad por tales reses.

Asimismo analiza los 36 expedientes que fueron tramitados en relación con los daños sufridos por el ataque de lobos, analiza la valoración de los daños y perjuicios reclamados y estima los daños producidos, exceptuando los prescritos, en la cantidad de 28.490,10 euros. Sin perjuicio de ello señala que "No obstante, el reclamante ha recibido, como se ha indicado, ya una serie de pagos por parte de la administración para compensar los daños y perjuicios debidos a los ataques de lobo. Si de los 14.359,01 € que ya han sido abonados por la Administración, se descuentan los correspondientes a los animales para los que el plazo de presentación de expedientes de responsabilidad ya ha concluido,

el reclamante ya habría cobrado 9.120 € de indemnización, a fecha de hoy, por lo que la cantidad que supuestamente habría que abonar se reduce a 19.370,10 €, a la que habría que añadir 1.191,39 € en concepto de intereses, es decir 20.561,49 € (...)"

Finalmente concluye:

«Primero: No ha lugar a la admisión de los trece ejemplares para los que ha transcurrido un año desde el siniestro a la presentación de la reclamación de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

»Segundo: Se considera que los daños solicitados correspondientes a la muerte de las 23 reses de ganado vacuno por ataques de lobos ya han sido compensados a través de las solicitudes presentadas por el afectado a las correspondientes convocatorias de ayudas reguladas en la Orden MAM/1751/2005, de 23 de diciembre, relativa a los daños producidos en Castilla y León por lobos y perros asilvestrados a diferentes tipo de ganado.

»Tercero: Que en caso que se estimase por el instructor o por la instancia judicial, no admitir dicha compensación, el valor máximo a sufragar sería de 20.561,49 €, incluidos los intereses y descontado los importes percibidos”.

**Quinto.-** Concedido trámite de audiencia al interesado, no consta la presentación de alegaciones.

**Sexto.-** El 3 de junio se formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, en la que se reconoce el derecho del interesado a ser indemnizado con 20.561,49 euros.

**Séptimo.-** El 6 de agosto de 2015 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial 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.i), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Primera emitir el dictamen según lo establecido en el apartado tercero, 1.g) del Acuerdo de 6 de marzo de 2014, del Pleno del Consejo, por el que se determina la 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.

No obstante, debe ponerse de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (28 de mayo de 2014) hasta que se formula la propuesta de resolución (3 de junio de 2015). Esta circunstancia 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.

**3ª.-** Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida 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 los artículos 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, y 16 del Decreto 12/2012, de 29 de marzo, por el que se desconcentran competencias en el titular de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, en los titulares de sus Órganos Directivos Centrales y en los de las Delegaciones Territoriales de la Junta de Castilla y León.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, respecto a los daños ocasionados en los animales en los que no ha transcurrido un año desde el ataque del lobo. La reclamación sólo puede abarcar los daños ocasionados antes de transcurrir un año desde la interposición de la reclamación de responsabilidad patrimonial.

En el caso objeto de dictamen se está en presencia de daños permanentes, que se agotan por la muerte de cada uno de los animales en cada ataque producido. Por lo que el inicio del cómputo del plazo para reclamar lo constituye el día en que se produjo el correspondiente ataque.

**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.

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, nexos 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 existe responsabilidad de la Administración Autonómica por los daños sufridos.

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.

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 de lobo (*canis lupus*) situadas al sur del Duero, entre las "especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación" (anexo II) y entre las "especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta" (anexo IV). Por su parte, las poblaciones españolas de *canis lupus* del norte del Duero figuraban 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 clasifican al lobo en las mismas categorías.

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. Tal carácter deriva de lo dispuesto en el Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre, vigente en el momento de producirse los hechos, cuyo artículo 13.1 declara al lobo especie cinegética de caza mayor

pero "únicamente las poblaciones así establecidas por la normativa europea específica vigente", actualmente las poblaciones al norte del río Duero.

Este Consejo Consultivo ha mantenido de manera reiterada que, 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, las reclamaciones por este tipo de daños deben desestimarse. Y ello por los siguientes motivos:

- Por un lado, porque 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 Autonómica. 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.

- Por otro lado, porque no cabe obviar 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". 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 una especie protegida origine algún tipo de perjuicio o daño a los ciudadanos, pues ello conllevaría el deber de resarcir los daños que causen todas las especies protegidas, sea el lobo u otra especie que irrumpen en la calzada, dañen los cultivos o produzcan cualquier tipo de daño, con independencia de lo que prevea su estatuto de protección.

El Consejo de Estado también mantiene un criterio contrario a estimar reclamaciones de responsabilidad patrimonial por daños producidos por el lobo al sur del Duero (Dictámenes 2.853/2001, de 15 de noviembre, y 2.525/2001, de 27 de noviembre).



Sin embargo, la jurisprudencia más reciente sostiene un criterio favorable al resarcimiento de este tipo de daños.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Sentencias 1.390/2004, de 13 de octubre, o 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 Ley 42/2007, de 13 de diciembre.

La mencionada 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”. Por ello, concluye “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”.

El criterio expuesto se ha confirmado por el Tribunal Supremo, en la Sentencia 1559/2013, de 22 de marzo de 2013, que desestima el recurso de casación interpuesto por la Junta de Castilla y León frente a la Sentencia de 11 de diciembre de 2009, de la Sala de lo Contencioso Administrativo (Sala de Valladolid) del Tribunal Superior de Castilla y León. Esta última sentencia declaró la nulidad del artículo 12.1.b) y 12.2 del Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, referidos a los daños causados por el lobo al sur del Duero, en cuanto especie protegida, “pues de su contenido no se deduce la aplicación del régimen de responsabilidad patrimonial general previsto en la Ley 30/1992”. La sentencia del Tribunal Supremo, recogiendo lo expuesto en el fallo recurrido, señala “que en las poblaciones de lobo situadas al Sur del río Duero, en cuanto especie no susceptible de actividad cinegética, el nivel de protección e intervención de la Administración es tan acusado, que para los daños que causen hay que entender que le es de aplicación el régimen primario de responsabilidad patrimonial del artículo 106.2 de la Constitución, y de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992. Y ello porque los perjudicados no tienen el deber de asumir y soportar aquellos daños de forma individual, ya que en tales casos estaríamos ante perjuicios perfectamente identificados derivados de la protección que el ordenamiento encomienda a los poderes públicos sobre determinadas especies, en general, y sobre el lobo, en particular”.

El Tribunal Supremo rechaza el motivo de casación sobre la base del “concepto amplio del servicio público, en cuanto a la responsabilidad que corresponde a las Administraciones Públicas por daños causados a terceros, cuando estamos ante especies animales o ámbitos naturales que gozan de algún régimen

especial de protección, en aras de salvaguardar el interés público medioambiental"; y advierte que "para que dicha lesión patrimonial hipotética pueda ser objeto de resarcimiento deben cumplirse, en todo caso, los requisitos del régimen general de la responsabilidad administrativa configurado en la Ley 30/1992".

En virtud de lo expuesto, aunque este Consejo mantiene su criterio, la jurisprudencia más reciente avalada por el Tribunal Supremo determina que el pronunciamiento deba ser favorable a la estimación de la reclamación presentada.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, la cantidad recogida en la propuesta de resolución (20.561,49 euros) se considera adecuada, a la vista del informe técnico obrante en el expediente, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad patrimonial, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

### **III CONCLUSIONES**

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

Procede dictar resolución estimatoria parcial, por importe de 20.561,49 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxx, debido a los daños causados por el lobo a unos animales ovinos.

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