CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero y Ponente

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 11 de diciembre de 2007, 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 5 de noviembre de 2007 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 14 de noviembre de 2007, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 1.077/2007, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Nalda García.

Primero.- Con fecha 2 de enero, 7 y 22 de julio de 2003, tienen entrada en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx unas solicitudes de indemnización -en modelo normalizado de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León- de D. xxxxx, debido a los daños producidos por el lobo a ovejas de raza churra de su propiedad, en el paraje denominado “xxxx”, localidad y término municipal de xxxx, dentro de la Reserva Regional de Caza xxxx.

Se trata en la primera de las reclamaciones de daños producidos el 27 de diciembre de 2002, por muerte de seis ovejas preñadas que presentaban mordeduras en cuello y cuartos traseros y otras seis ovejas -también preñadas- atacadas al día siguiente, todas ellas de entre 3 y 5 años. Los daños cuya indemnización se solicita se cuantifican por el Director Técnico de la Reserva Regional de Caza de xxxx en 900 euros.

En la segunda reclamación el Director Técnico de la Reserva Regional de Caza de xxxx valora en un total de 1.520 euros, los daños producidos por la muerte de 16 ovejas, de edades comprendidas entre los 4 y 6 años, el 3 de julio de 2003.

Por último, la tercera reclamación se origina por los daños producidos por la muerte de 5 ovejas, de edades comprendidas entre los 2 y 3 años, el 9 de julio de 2003, valorándose las mismas en 475 euros.

El personal adscrito a la Reserva informa cada una de las reclamaciones, examinando los daños producidos y señalando en todos los casos que se produjo presumiblemente por el ataque de lobos.

Segundo.- Con fecha 23 de octubre de 2003, se acuerda el nombramiento del instructor del presente procedimiento, que es notificado al interesado el 29 de octubre de 2003.

Tercero.- El Servicio Territorial de Medio Ambiente dicta resoluciones, dos fechadas el 21 de octubre de 2003 y otra el 24 siguiente, concediendo el pago anticipado del 90 % de las cantidades reclamadas por el interesado a cuenta de la futura indemnización.

Cuarto.- El 14 de marzo de 2006 el instructor acuerda lo siguiente:

"Acumular los expedientes que correspondan al mismo reclamante que por identidad sustancial e íntima conexión puedan ser objeto de resolución conjunta (...).

»Que se practiquen en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.

»Que reconociendo la responsabilidad patrimonial de la Administración, propone se acuerde la terminación del procedimiento por el que se declare el derecho obtener la indemnización (...)".

Se relacionan a continuación las cantidades reclamadas:

- Por la muerte de doce ovejas preñadas, daños correspondientes a la reclamación presentada el 2 de enero de 2003, la cantidad de 900 euros, de los cuales ya se ha abonado el 90%, restando abonar 90 euros.

- Por la segunda y la tercera reclamación presentadas el 7 y 22 de julio de 2003, por la muerte de dieciséis ovejas y cinco ovejas respectivamente, 1.520 y 475 euros. No se indica, respecto a ellas, que se haya abonado cuantía alguna anticipadamente.

En nota al pie del acuerdo, el instructor señala que el escrito tiene el carácter de propuesta de resolución "ya que resulta más ágil emitir resolución que someter la propuesta de acuerdo convencional a su formalización".

Quinto.- Con fecha 24 de agosto de 2007 la Asesoría Jurídica de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, emite informe en el que se recogen las siguientes conclusiones:

"Primera.- El procedimiento apropiado sería el abreviado, sin embargo, es procedente el procedimiento ordinario. (...)

»Tercera.- Debe ser eliminada cualquier referencia que en el expediente se refiera a "acuerdo de terminación" ya que parece desprenderse con ello que el proceso finaliza por medio de acuerdo cuando debería de finalizar con una propuesta de resolución. Esto es, la auténtica naturaleza jurídica del informe ha de ser como propuesta de resolución y no como propuesta de acuerdo de terminación".

Sexto.- Con fecha 10 de septiembre de 2007 el instructor del expediente emite un "contrainforme" respecto al emitido por los servicios Jurídicos, justificando la procedencia del procedimiento seguido.

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, ha de hacerse una serie de precisiones en cuanto al procedimiento seguido.

De acuerdo con la legislación vigente ya mencionada, el procedimiento de responsabilidad patrimonial puede iniciarse de oficio o a instancia de los interesados, como ha ocurrido en el presente caso.

Asimismo, para su tramitación puede seguirse el procedimiento general o el procedimiento abreviado, tal y como recoge el citado Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. El procedimiento abreviado, de acuerdo con el artículo 14 de dicho

Reglamento, procede cuando a la vista de las actuaciones, documentos e informaciones del procedimiento general, el órgano instructor entiende que son inequívocas la relación de causalidad entre la lesión y el funcionamiento del servicio público, la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización, en cuyo caso se puede acordar de oficio la suspensión del procedimiento general y la iniciación de un procedimiento abreviado que sólo podrá iniciarse antes del trámite de audiencia.

En el presente caso se ha seguido el procedimiento general, aunque -a juicio de este Consejo Consultivo- hubiera sido más adecuado seguir la tramitación del procedimiento abreviado, dado que concurren todos los requisitos para ello, finalizando el mismo con una propuesta de acuerdo indemnizatorio.

Sin embargo se opta por el procedimiento general sin seguir los trámites legalmente establecidos, ya que parece que se llega a una terminación convencional, aunque no existe propuesta de acuerdo indemnizatorio.

Si el órgano instructor no pretendía una terminación convencional, debería haber emitido la correspondiente propuesta de resolución, previo el trámite de audiencia correspondiente, sin que pueda ampararse en el principio de celeridad -recogido en el artículo 75 de la Ley 30/1992- para justificar la tramitación del expediente sin seguir el procedimiento reglamentariamente establecido.

No obstante, y para evitar más dilaciones -ya que la primera reclamación se interpuso en enero de 2003-, este Consejo Consultivo no procede a la suspensión del plazo para la emisión del dictamen, para corregir los defectos de la tramitación del procedimiento, sino que entra a conocer el fondo del asunto.

Por último, es necesario poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que la interesada presenta la solicitud de indemnización (2 de enero de 2003) hasta que se formula la que se considerará propuesta de resolución (el 14 de marzo de 2006). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a 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.

A este respecto, debe tenerse presente que los titulares de las unidades administrativas y el personal al servicio de las Administraciones Públicas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, serán responsables directos de su tramitación y adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de los interesados o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos; y que los términos y plazos establecidos en esta u otras leyes obligan a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos, así como a los interesados en los mismos. Ello en virtud de lo dispuesto en los artículos 41.1 y 47 de la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

3ª.- Concurren en el interesado los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. 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 mencionada Ley 30/1992 y 19 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.

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 (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3.251/2002) 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 unas reclamaciones de daños y perjuicios, tramitadas de forma acumulada, formuladas por D. xxxxx, debido a los daños producidos por el lobo a unas ovejas de su propiedad, en el paraje denominado “xxxx”, localidad y término municipal de xxxx, dentro de la Reserva Regional de Caza xxxx.

El interesado ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, esto es, antes de transcurrir el plazo de un año desde la fecha del hecho causante.

6ª.- En cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima este Consejo Consultivo, de igual modo que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que existe responsabilidad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por los daños causados.

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, incluye al lobo *(canis lupus*) en su anexo II entre las "especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación", pero incluye, de acuerdo con lo dispuesto por la Directiva del Consejo 92/43/CEE, de 21 de mayo -de la que trae causa- "respecto a las poblaciones españolas, solamente las del sur del Duero". Lo incluye también entre las "especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta", pero sólo en el sur del Duero. Y en el anexo V reconoce, entre las "especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión", las poblaciones españolas de *canis lupus* (lobo) del norte del Duero.

El lobo es una especie cinegética incluida en el anexo II ("Relación de especies que pueden ser objeto de caza y pesca si se autoriza expresamente por las Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 1.4 del presente Real Decreto") 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, así como en el anexo del Decreto 172/1998, de 3 de septiembre, por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León, y las correspondientes órdenes anuales de caza de la Consejería de Medio Ambiente, que recogen al lobo como especie objeto de caza únicamente en las poblaciones al norte del Duero (como ocurre con la Reserva Regional de Caza de xxxx).

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

hechos -6 de abril de 2003-, establece que "la responsabilidad de los daños producidos por las piezas de caza, excepto cuando el daño sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, corresponderá:

»a) En los terrenos cinegéticos, a quien ostente la titularidad cinegética de dichos terrenos, independientemente de que las piezas de caza pertenezcan a una especie incluida o no en el correspondiente plan de aprovechamiento cinegético, salvo lo dispuesto en el artículo 57 de la presente Ley sobre palomares industriales. A tales efectos, tendrá la consideración de titular cinegético de las zonas de caza controlada, la Junta o la sociedad de cazadores concesionaria, en su caso".

Consta que los hechos se produjeron en una Reserva Regional de Caza, concretamente la de xxxx, por lo que debe tenerse en cuenta lo dispuesto en el artículo 20.2 de la referida Ley, conforme al cual, "la titularidad cinegética de las reservas regionales de caza corresponderá a la Junta".

Por tanto, aplicando ambos artículos conjuntamente, resulta que la Junta, como titular cinegético de la reserva regional donde ocurrieron los hechos, es responsable, por efecto de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, del daño producido.

Teniendo en cuenta el informe del personal adscrito a la reserva y la conformidad expuesta por el director técnico de la misma, está acreditado convenientemente que los daños fueron producidos por lobos procedentes de la Reserva Regional de Caza de xxxx, así como que el reclamante era el propietario del animal muerto por la acción del lobo. Por tanto la Junta de Castilla y León debe indemnizar en la cuantía correspondiente.

7ª.- Respecto al importe de la indemnización, este Consejo Consultivo considera procedente indemnizar al reclamante, de acuerdo con su solicitud, conforme a la documentación aportada como prueba y la valoración efectuada por el Servicio Instructor de la Administración, con la cantidad de 2895 euros. No obstante del expediente administrativo se desprende que parte ha sido abonado anticipadamente, aunque no se desprende fehacientemente del mismo la cuantía.

Todo ello sin perjuicio de que el importe de la indemnización deba actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, de acuerdo con lo previsto en el artículo 141.3 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, ya citada, tal y como se recoge en la propuesta de resolución.

III
CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución estimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial acumulado 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.