



Sr. Amilivia González, Presidente y  
Ponente

Sr. Ramos Antón, Consejero  
Sr. Sobrini Lacruz, Consejero

Sra. García Fonseca, Secretaria

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 22 de octubre 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 9 de octubre 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 ocasionados por el lobo a varios animales vacunos.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite en esa misma fecha se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 421/2015, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, 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. Amilivia González.

**Primero.-** El 26 de febrero de 2015 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. xxx, debido a los daños ocasionados por el ataque del lobo a siete animales vacunos de su propiedad en

la finca "cc1", sita en el término municipal de xxxx2 que tuvo lugar el 25 de febrero de ese mismo año.

No cuantifica la indemnización solicitada.

**Segundo.-** El 6 de marzo el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en la provincia nombra instructor del procedimiento.

**Tercero.-** El 18 de marzo D. xxx presenta en el Servicio Territorial de Medio Ambiente la siguiente documentación que se adjunta a su escrito de reclamación: certificado individual de seguro de daños al ganado suscrito con la compañía ssss Seguros; certificado emitido por dicha aseguradora sobre la vigencia del seguro, al que acompaña recibo del pago; certificado veterinario emitido el 25 de febrero de 2015 sobre los daños causados en el que se indica que resultaron 7 animales muertos y otros recibieron mordeduras y hematomas causados por lobos; documentos de recogida de los cadáveres de la misma fecha y documentos de identificación bovina.

**Cuarto.-** El 7 de abril se requiere al interesado para que subsane los defectos de su solicitud y acredite la titularidad de la explotación ganadera donde se produjeron los daños, la cuantía en la que basa su reclamación y la determinación de los daños que han sido abonados por la aseguradora de acuerdo con la póliza que tiene suscrita.

El 4 de mayo el interesado presenta diversa documentación y valora los daños en 6.910 euros.

**Quinto.-** El 4 de mayo el Jefe de la Sección de Espacios Naturales emite un informe en el que indica:

"1.- (...) la causa del daño no pudo ser acreditada por la guardería ya que el ataque fue comunicado con fecha posterior a la retirada de los cadáveres, por lo que no se pudo realizar ninguna comprobación del mismo.

»2.- El lobo, de acuerdo con la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad es especie protegida al sur del río Duero. Todo el término municipal de xxxx2 donde se produjo el ataque está situado al sur del Duero.

»3.- De acuerdo con lo establecido en el Decreto 28/2003, de 3 de abril, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, el valor de estos 7 bovinos ascendería a 5.140 euros (1 ternero de menos de 3 meses a 385 euros, más 3 terneros de entre 3 y 10 meses a 650 euros y 3 terneros de entre 10 y 17 meses a 935 euros).

»4.- Teniendo en cuenta la documentación presentada por el reclamante, se acredita la muerte de 7 bovinos. Según el veterinario que visitó la explotación son los lobos los acusantes de la muerte, no habiéndose podido comprobar esta circunstancia por la guardería por haber sido comunicado el ataque con fecha posterior a la retirada de los cadáveres. (...)”.

**Sexto.-** El 12 de mayo el interesado aporta la liquidación efectuada por la compañía de seguros ssss, que asciende a 4.264,99 euros, resultante de la muerte de cuatro terneros de entre 6 y 12 meses más 3 vacas de más de 12 meses, a lo que resta la franquicia de 601,01 euros, así como el certificado de su abono en su cuenta corriente.

**Séptimo.-** Concedido trámite de audiencia al interesado, el 27 de mayo presenta alegaciones en las que se ratifica en lo expuesto en su reclamación inicial y manifiesta su disconformidad con la valoración efectuada por la Sección de Espacios Naturales.

**Octavo.-** Ante las alegaciones vertidas por el reclamante se solicita nuevo informe a la Sección de Espacios Naturales, que lo emite el 9 de junio, en el que señala que a la vista del certificado veterinario presentado no es posible determinar la autoría de la muerte del ganado con base en la existencia de pelos grises, ya que dichos pelos no son una característica específica de la especie, y que la valoración efectuada por la compañía ssss debe ser aceptada pues es la que vio los animales afectados. Concluye señalando que en el caso en el que se aplicaran los valores establecidos con carácter general para la concesión de ayudas establecidas en 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, el valor de los 7 bovinos ascendería a 6.340 euros.

**Noveno.-** Concedido nuevo trámite de audiencia, el interesado presenta alegaciones en las que manifiesta su conformidad con la valoración de 6.340 euros efectuada por la Administración.

**Décimo.-** El 28 de agosto de 2015 se formula propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación, al no considerar acreditada la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y los daños producidos.

**Decimoprimer.-** El 9 de septiembre 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.

**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.

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

Consta en el expediente que se produjeron daños en el ganado del reclamante en el sur del río Duero, debido, según señala el informe del veterinario que reconoció los cadáveres el día de los hechos, a un ataque de lobos.

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, 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, 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 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 en aplicación del régimen primario de responsabilidad patrimonial del artículo 106.2 de la Constitución, y de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992.

Como se pone de manifiesto en el expediente, no cabe duda de que 7 ejemplares de ganado bovino del reclamante fallecieron como consecuencia de un ataque de animales que, tal y como señala el informe del veterinario que vio los cadáveres el día de los hechos, se trataba de lobos. Sin embargo la Administración no considera debidamente probado que los daños sufridos por el ganado del reclamante se debieran a un ataque de lobos.

En cuanto a la existencia de la relación de causalidad entre los daños sufridos por la reclamante y la prestación del servicio público, es necesario probar que tales daños traen causa directa e inmediata de su funcionamiento normal o anormal. Este extremo corresponde acreditarlo a la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, el principio general sobre la carga de la prueba contenido en el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, y lo que, más específicamente para el régimen de la responsabilidad objetiva de la Administración, dispone el artículo 6.1 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial. La Administración, por su parte, deberá probar los hechos que, en su caso, desvirtúen los alegados por la parte contraria.

En el presente caso queda debidamente probado por parte del interesado que los daños fueron causados por poblaciones de lobos al sur del Duero, lo que se pone de manifiesto en el informe elaborado por el veterinario que observó los cadáveres el 25 de febrero de 2015, día del ataque, en el que se hace constar que "En los animales cabe reseñar mordeduras de gran calibre,

erosiones, hematomas y pelo grisáceo del lobo, llegando alguno a comer parte de la masa muscular”.

A la Administración le corresponde probar los hechos que desvirtúen lo alegado por la parte contraria. En este caso en los informes elaborados por la Administración sólo se señala que el pelo grisáceo no es una característica específica de la especie por lo que no es posible determinar la autoría de la muerte. Esta afirmación no se considera suficiente para acreditar que la autoría de la muerte corresponde a una especie distinta al lobo, ya que se limita a señalar que el pelo gris no es una característica específica de la especie pero no niega que dicha característica sea propia de la especie. Para rebatir el informe del veterinario sólo se basa en el color del pelaje encontrado en los cadáveres, pero obvia otras cuestiones que se recogen en el informe como la entidad de las mordeduras o incluso la ingesta de masa muscular.

Por ello este Consejo considera que no se ha desvirtuado el informe del veterinario sobre el ataque de lobos al ganado del interesado, por lo que la reclamación debe estimarse.

**6ª.-** Respecto al importe de la indemnización, cabe señalar que no procede indemnizar al interesado por unos hechos por los cuales ya ha sido resarcido. En el presente caso ha recibido de su compañía aseguradora la cantidad de 4.264,99 euros, una vez descontada la franquicia que ascendía a 601,01 euros.

Conforme al artículo 43 de la Ley 50/1980, de 8 de octubre, de Contrato de Seguro, “El asegurador, una vez pagada la indemnización, podrá ejercitar los derechos y las acciones que por razón del siniestro correspondieran al asegurado frente a las personas responsables del mismo, hasta el límite de la indemnización”.

Por ello en el presente caso es la compañía aseguradora la que tendría que haber reclamado las cantidades satisfechas y abonadas al interesado. Hay que señalar, sin embargo, que la valoración efectuada por la Administración, que asciende a 6.340 euros, se realizó conforme a lo establecido con carácter general para la concesión de ayudas en 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, que resulta de aplicación en los supuestos de indemnización por daños sufridos

por el lobo cuando tiene la consideración de especie protegida. Al interesado le correspondería la diferencia entre lo indemnizado por la compañía aseguradora y lo valorado por la Sección de Espacios Naturales más la franquicia, por lo que la cantidad a satisfacer ascendería a 2.676,02 euros (6.340 euros - 4.264,99 euros+ 601,01 euros).

Todo ello 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 2.676,02 euros, en el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxx, debido a los daños ocasionados por el lobo a varios animales vacunos.

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