



Roj: **STSJ CL 7430/2009** - ECLI: **ES:TSJCL:2009:7430**

Id Cendoj: **47186330012009101269**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **11/12/2009**

Nº de Recurso: **1381/2008**

Nº de Resolución: **3216/2009**

Procedimiento: **PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

Ponente: **ANTONIO JESUS FONSECA-HERRERO RAIMUNDO**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ CL 7430/2009,**  
**STS 1559/2013**

T.S.J.CASTILLA-LEON CON/AD

VALLADOLID

**SENTENCIA: 03216/2009**

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEON

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección: 001

VALLADOLID

65594

C/ ANGUSTIAS S/N

Número de Identificación Único: 47186 33 3 2008 0105826

PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0001381 /2008

Sobre ADMINISTRACION AUTONOMICA

De COAG CASTILLA LEON

Representante: JOSE RAMON PEREZ APARICIO

Contra - CONSEJERIA DE MEDIO AMBIENTE -JUNTA DE CASTILLA Y LEON-

Representante: LETRADO COMUNIDAD

SENTENCIA Nº 3216

ILMO. SR PRESIDENTE:

D. ANTONIO J. FONSECA HERRERO RAIMUNDO

ILMOS. SRES. MAGISTRADOS:

D. SANTOS H. DE CASTRO GARCIA

D. FELIPE FRESNEDA PLAZA

En la ciudad de Valladolid, a once de diciembre de dos mil nueve.



Visto por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, integrada por los Magistrados expresados más arriba, el presente recurso en el que se impugna:

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 (BOCyL de 9 de abril de 2008).

Son partes en dicho recurso:

Como recurrente: LA COORDINADORA AGRARIA DE CASTILLA Y LEON (COAG CASTILLA Y LEON), representado por la Procuradora de los Tribunales Sra. Calderón Duque y bajo la dirección letrada del Sr. Pérez Aparicio.

Como demandada: ADMINISTRACIÓN AUTONÓMICA - CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA JUNTA DE CASTILLA Y LEÓN, representada y defendida por el Letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido Ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. ANTONIO J. FONSECA HERRERO RAIMUNDO.

### ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Interpuesto y admitido el presente recurso, y recibido el expediente administrativo, la parte recurrente dedujo demanda en la que, con base en los hechos y fundamentos de derecho en ella expresados, solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia anulando la resolución impugnada por no ser conforme a Derecho. Con imposición en costas a la demandada.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación, con base en los hechos y fundamentos de derecho expresados en el mismo, se solicitó de este Tribunal el dictado de una sentencia desestimatoria del presente recurso contencioso administrativo, por ser la disposición impugnada conforme a derecho, con expresa imposición de costas a la parte actora.

TERCERO.- Denegado el recibimiento del recurso a prueba se abrió el período de conclusiones escritas.

CUARTO.- Presentados escritos de conclusiones, se dictó Providencia señalándose para votación y fallo del presente recurso el día 4 de diciembre de 2009.

QUINTO.- En la tramitación de este recurso se han observado los trámites marcados por la Ley aunque no los plazos en ella fijados dado el volumen de trabajo y la pendencia que existe en la Sala.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Se impugna en este recurso 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 (BOCyL de 9 de abril de 2008).

La parte actora impugna esta disposición general, concretamente su artículo 12, que regula "la compensación de los daños a la ganadería", y lo hace, en esencia, por considerar que el sistema de responsabilidad fijado, que viene a mantener el régimen de indemnizaciones que la Administración contemplaba con anterioridad a la aprobación del Plan, no es admisible tras haber asumido la Administración la gestión cinegética del **Lobo**, lo que a su entender determina o hace que sea imposible descartar la existencia de una relación de causa a efecto entre la actuación de la Administración y los previsibles daños que la actividad depredadora del animal ejerza sobre la ganadería de la región. De forma más expresa se arguye que, de un lado y respecto de los daños que cause el **Lobo** al sur del río **Duero**, no se reconoce la responsabilidad patrimonial de la Administración, ello frente a lo reconocido reiterada y expresamente por esta Sala a resolver reclamaciones de responsabilidad patrimonial; y, por otro lado y respecto de los daños que cause el **Lobo** al norte del río **Duero**, se mantiene el régimen de responsabilidad a cargo de los titulares de los aprovechamientos cinegéticos, lo que considera incompatible con la privación a éstos de la facultad de gestionar la población del depredador que asume la Administración para tutelar un interés general: el de la conservación y/o la extensión de la población del "canis lupus" hacia nuevos territorios.

Con base todo ello la citada parte solicita la anulación este precepto y que se declare el derecho de los ganaderos a una indemnización por los daños que sufran en su ganado con ocasión de la acción depredadora del **lobo**.

SEGUNDO.- El vicio de nulidad que se imputa al citado artículo 12 viene referido a que su contenido es contrario a la regulación que los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 hacen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, ello porque, en esencia, el planteamiento de la parte tiene cabida o se ajusta a una reiterada doctrina jurisprudencial (sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 5 de junio de



1989, de 22 de marzo de 1995 y de 1 de febrero de 2008, entre otras muchas) que considera que, a los fines del artículo 106.2º de la Constitución Española de 1978, ha de entenderse homologado a "servicio público" toda actuación, gestión, actividad o tareas propias de la función administrativa que se ejerce, incluso por omisión o pasividad con resultado lesivo. Con base en esta postura jurisprudencial se postula la declaración de nulidad y el pronunciamiento declarativo que hemos transcrito.

En esta tarea y desde el principio, deben hacerse tres precisiones:

1º) que si llegásemos a efectuar el pronunciamiento anulatorio y por imperativo del artículo 71.2º de la Ley Jurisdiccional 29/1998, nunca podríamos acceder al pronunciamiento declarativo y determinar la forma en que debería quedar redactado el precepto.

2º) que, aunque en principio y con base en la doctrina jurisprudencial citada, esa genérica petición podría llegar a tener cierto sentido, lo cierto es que con ella no se respetan los presupuestos básicos del sistema general de responsabilidad patrimonial existente en nuestro derecho y que queda claramente sintetizado en la sentencia dictada por esta Sala -sección tercera- el día 14 de diciembre de 2007 (recurso nº 719/2003): «El artículo 106.2 de la Constitución Española establece que "los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes y derechos salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos". Del mismo modo el artículo 139.1 de la Ley 30/92, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establece idéntico derecho, dentro del sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas, y en cuya virtud "1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. -2. En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas".

La responsabilidad patrimonial de la Administración ha sido configurada en nuestro sistema legal y según la doctrina jurisprudencial, como de naturaleza objetiva, de modo que cualquier consecuencia dañosa derivada del funcionamiento de los servicios públicos, debe ser en principio indemnizada, porque como dice en múltiples resoluciones el Tribunal Supremo "de otro modo se produciría un sacrificio individual en favor de una actividad de interés público que debe ser soportada por la comunidad".

No obstante, también ha declarado de forma reiterada el Tribunal Supremo (por todas, sentencia de 5 de junio de 1.998) que no es acorde con el referido principio de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, aun de forma mediata, indirecta o concurrente, de manera que, para que exista aquella, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido, y que la socialización de riesgos que justifica la responsabilidad objetiva de la Administración cuando actúa al servicio de los intereses generales no permite extender dicha responsabilidad hasta cubrir cualquier evento, lo que, en otras palabras, significa 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 se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico.

Para que concurra tal responsabilidad patrimonial de la Administración, se requiere, según el artículo 139 antes citado, que concurran los siguientes requisitos: a) Un hecho imputable a la Administración, bastando, por tanto con acreditar que un daño antijurídico, se ha producido en el desarrollo de una actividad cuya titularidad corresponde a un ente público; b) Un daño antijurídico producido, en cuanto detrimento patrimonial injustificado, o lo que es igual, que el que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportar. El perjuicio patrimonial ha de ser real, no basado en meras esperanzas o conjeturas, evaluable económicamente, efectivo e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; c) Relación de causalidad directa y eficaz, entre el hecho que se imputa a la Administración y el daño producido, así lo dice la Ley 30/92, en el artículo 139, cuando señala que la lesión debe ser consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y d) Ausencia de fuerza mayor, como causa extraña a la organización y distinta del Caso Fortuito, supuesto este que sí impone la obligación de indemnizar. La fuerza mayor entroncaría con la idea de lo extraordinario, catastrófico o desacostumbrado, mientras que el caso fortuito haría referencia a aquellos eventos internos, intrínsecos al funcionamiento de los servicios públicos, producidos por la misma naturaleza, por la misma consistencia de sus elementos, por su mismo desgaste con causa desconocida, correspondiendo en todo caso a la Administración, tal y como reiteradamente señala el Tribunal Supremo, entre otras y por



sintetizar las demás, la de 6 de febrero de 1996 , probar la concurrencia de fuerza mayor, en cuanto de esa forma puede exonerarse de su responsabilidad patrimonial>>.

3º) que, aunque con lo dicho parece que deberíamos llegar a un pronunciamiento desestimatorio del recurso, es preciso, no obstante, entrar en el examen del vicio de nulidad que puede y debe ser entendido como referido a que su contenido es contrario a la regulación que los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 hacen de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Pues bien, desde estas premisas habrá de analizarse si el sistema de compensación de pérdidas establecido en el Decreto es o no ajustado a derecho y, para ello, diferenciaremos entre el régimen previsto según que los daños causados por el "canis lupus" lo hayan sido en la zona Norte o **Sur** del río **Duero**.

TERCERO.- En cuanto a los primeros, los de la zona Norte del río **Duero**, el artículo 12.1º del Plan de Conservación dispone que "a) la Administración de la Comunidad Autónoma responderá de los daños causados por el **lobo** de conformidad con lo dispuesto en las normas reguladoras de la responsabilidad por daños producidos por las piezas de caza".

Aunque lo cierto es que esta previsión no se ajusta al sistema general de responsabilidad de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 , consideramos que es acertada la remisión que se hace al sistema de responsabilidad incluido en el artículo 12 de la Ley de Caza 4/1996, de 12 de julio , ello porque, no en vano y aunque con cupos, en esos terrenos el **lobo** es una especie cazable y, de esa manera, se produciría una equiparación con la generalidad de las especies que tienen tal consideración o calificación. En todo caso, sí hemos de decir que la concreta responsabilidad quedará sujeta a la aplicación e interpretación de dicho precepto de la Ley de Caza de Castilla y León según los supuestos de hecho que puedan plantearse.

Así, es de destacar que desde el Decreto 172/1998, de 3 de septiembre , por el que se declaran las especies cinegéticas de Castilla y León, el **lobo** o "canis lupus" tiene esa consideración en la zona norte del río **Duero**, y también es así si nos atenemos al contenido de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que conforme a su Disposición Final Segunda tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23ª de la Constitución. El Plan ahora aprobado no altera aquella calificación -especie cinegética- y, en cuanto a lo que ahora nos afecta, únicamente viene a establecer las bases para el desarrollo ordenado de la acción de cazar, haciéndolo conforme al principio general de conservación de la especie. Por tanto, a salvo de que la parte recurrente hubiera empleado algún otro argumento o alegado algún precepto legal que lo impidiese, la consecuencia directa es considerar correcto que los daños o pérdidas queden sujetos al régimen de responsabilidad de la Ley autonómica de Caza 4/1996, de 12 de julio .

Sin duda, Ley de Caza encomienda a la Administración Pública tareas que revelan una actividad intervencionista, lo que se traduce en una serie de competencias administrativas como son las de establecer las épocas de veda, la imposición de medidas singulares de conservación de las especies, etc, pero entendemos que de ello no cabe deducir que siempre y en todo caso derive el deber de evitar y en su caso de indemnizar los daños causados por las especies cinegéticas. Es más, consideramos que el criterio de atribución de responsabilidad que resulta del artículo 12 de la Ley 4/1996 , no se opone el hecho que la legislación comunitaria y estatal de conservación y tutela de las especies faunísticas puedan contemplar en su regulación un especial "status" administrativo para las especies salvajes, incluidas aquellas a las que somete a la condición de especie merecedora de protección estricta en todo caso, en el marco de la conservación de la naturaleza y como obligación de los poderes públicos con la consiguiente adopción de medidas tendentes a evitar su desaparición. Es decir, el deber legal de conservación de las especies faunísticas en aras de una mejor tutela del medio ambiente natural, no determina, en todo caso, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, sino que es posible diferenciar entre especies cinegéticas y no cinegéticas, y, por tanto, en el caso de las primeras, integrar el régimen de responsabilidad en el criterio resultante del artículo 12 de la citada Ley de Caza autonómica.

CUARTO.- Para los daños causados en la zona **Sur** del río **Duero** el artículo 12.1º del Plan de Conservación contiene la siguiente previsión: "b) En el resto de terrenos se asegurará la existencia de, al menos, un seguro asequible que cubra los daños ocasionados en las explotaciones por **lobos** o perros asilvestrados. Asimismo, la Consejería de Medio Ambiente compensará la franquicia de dicho seguro y, en los supuestos en los que se acredite que los daños han sido ocasionados por **lobos**, compensará el lucro cesante y los daños indirectos".

Estas previsiones, en la tesis que la Administración defiende en su escrito de contestación a la demanda, conviven, sin excluirlo, con el régimen primario de responsabilidad patrimonial de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992 .



Sin embargo, esta Sala y Sección Primera no puede compartir ese planteamiento defensivo pues, pese a lo dicho:

1º) la redacción no contiene ninguna remisión a ese sistema general y, además, esa interpretación no parece tener cabida o coherencia con lo que, de forma programática, dice el artículo 12.1º: "La Comunidad de Castilla y León procurará que los perjudicados tengan la posibilidad de compensar los daños que el **lobo** haya producido a su ganado".

2º) además, siguiendo esa misma línea, el trascrito apartado b) del precepto insta imperativamente ("se asegurará la existencia") la exigencia de un seguro de daños -sin concretar la modalidad- para cubrir los ocasionados por **lobos** o perros asilvestrados, seguro que, evidentemente, estará a cargo de los afectados pues la Administración se compromete a compensar sólo la franquicia del mismo. Debe resaltarse aquí como de manera sorprendente, y al margen del contenido del Decreto, se establece la equiparación entre **lobo** y perro asilvestrado cuando el Decreto tiene un ámbito muy delimitado y responde a una finalidad de protección muy concreta;

3º) junto a ello, lo que la Administración hace es asumir directamente, si bien ya solo para el caso de que se acredite que los daños han sido causados por los **lobos** (no por los perros asilvestrados), el lucro cesante y los daños indirectos.

En definitiva, este complejo sistema de responsabilidad dista mucho del sistema general primario que debe operar, aquí sí, como consecuencia de la intervención administrativa y, por ello, no son admisibles las previsiones para la zona **Sur** del río **Duero**, donde el **Lobo** es una especie merecedora de protección estricta y protegida especialmente desde la vigencia de la Directiva 92/43/CEE, del Consejo, de 21 de mayo de 1992, sobre conservación de hábitats naturales de la flora y fauna silvestre y, en nuestro derecho, por imperativo de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que conforme a su Disposición Final Segunda tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente de conformidad con lo dispuesto en el art. 149.1.23ª de la Constitución (sobre el alcance de esta protección y el contenido del Plan de Conservación se ha pronunciado recientemente esta misma Sala y Sección en la sentencia dictada el día 13 de noviembre de 2009 al resolver el recurso 1765/2008). De esta modo y, en concreto, el régimen de compensación de pérdidas que contempla el artículo 12.1º,b) del Plan aprobado por el Decreto impugnado ha de ser anulado por contrario a derecho pues, no en vano y a diferencia de lo que ocurre con la zona Norte, se delimitan y atribuyen responsabilidades al margen de cualquier criterio previo previsto en alguna Ley. Y esta declaración de nulidad determinará, a su vez, la del artículo 12.2º puesto que viene a desarrollar las previsiones de la citada letra b) del párrafo 1º.

La conclusión que ahora alcanzamos quedaba ya recogida por esta misma Sala y Sección en sentencia dictada el día 13 de octubre de 2004 (recurso 1579/2000), cuando decíamos:

<<Esta Sala considera que la conclusión a la que llega la Administración, 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 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. Ciertamente cabría admitir, en principio y a meros efectos de hipótesis, que una regulación como la contenida en la citada Ley podría tener relevancia en orden a desestimar una petición indemnizatoria cuya base fuera los perjuicios derivados directamente de la limitación del ejercicio de la actividad de caza, por tratarse, aquí sí, de limitaciones de carácter general; pero de eso a pretender que los perjudicados tienen el deber de asumir y soportar aquellos daños que de forma individual puedan sufrir existe un largo trecho difícil de salvar. 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. 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 aún cuando ello no fuera así la responsabilidad de la Administración derivaría de la prohibición de cazar y de combatir la especie protegida (fundamento de derecho quinto)>>.

QUINTO.- Consecuencia de todo lo anterior es que se estimará parcialmente el recurso y ello con el alcance de anular el artículo 12.1º,b) y 2º del Plan de Conservación aprobado por el Decreto 28/2008, de 3 de abril .

En cuanto a las costas, no se aprecia la concurrencia de ninguna de las circunstancias -mala fe o temeridad- que contempla el artículo 139 de la Ley Jurisdiccional 29/1998, de 13 de julio , a los efectos de hacer el pronunciamiento exigido por el artículo 68.2º de la citada Ley .

En cumplimiento del artículo 72.2º de la Ley Jurisdiccional , publíquese esta sentencia en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Vistos los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLO

Que ESTIMAMOS PARCIALMENTE el recurso contencioso administrativo nº 1381/2008, interpuesto por la representación procesal de COAG CASTILLA Y LEON, S.A., contra 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, declarando la nulidad del artículo 12.1º,b) y 2º del citado Plan de Conservación y Gestión.

No se hace especial imposición de las costas a ninguna de las partes.

Publíquese esta Sentencia en el Boletín Oficial de Castilla y León.

Contra la presente sentencia cabe interponer recurso de casación ante el Tribunal Supremo, que se preparará ante esta Sala en el plazo de los diez días siguientes al de su notificación.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Ilmo. Sr. Magistrado Ponente que en ella se expresa en el mismo día de su fecha, estando celebrando sesión pública la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de lo que doy fe.