

EL ESTATUS JURÍDICO DEL LOBO IBÉRICO EN EL PUNTO DE MIRA: UN CAMBIO DE PARADIGMA EN CASTILLA Y LEÓN*

THE LEGAL STATUS OF THE IBERIAN WOLF IN POINT OF VIEW:
A CHANGE OF PARADIGM IN CASTILLA Y LEÓN

Lidia García Martín

Contratada FPU de Derecho Administrativo. Universidad de León

RESUMEN

La situación jurídica del lobo ibérico en Castilla y León en los últimos tiempos ha sufrido una profunda modificación normativa. Son muchos los cambios producidos en su régimen jurídico, principalmente en su catalogación al norte del río Duero en Castilla y León, donde es especie cinegética. Si bien la suspensión cautelar de su caza al norte del precitado río, decretada por Auto de 26 de abril de 2018, a lo que siguió la urgente aprobación de la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de la comunidad autónoma de Castilla y León, así como los últimos pronunciamientos jurisprudenciales en la materia, han motivado un cambio de paradigma en la consideración jurídica del lobo ibérico en Castilla y León.

El estudio aborda la actual situación jurídica de la especie en nuestra Comunidad Autónoma a partir del análisis jurisprudencial de la responsabili-

* Fecha de recepción: 22/04/2019; Fecha de aceptación: 03/12/2019.

El trabajo que ahora se publica se inscribe en el marco del proyecto de investigación DER2017-83864-R, de cuyo equipo de trabajo formo parte.

dad patrimonial por los daños que causa, reseñando las diferencias más notables al respecto en función de la ubicación de sus ejemplares al norte o sur del río Duero en Castilla y León.

Palabras clave: *Responsabilidad patrimonial de la Administración, especie protegida, lobo ibérico.*

ABSTRACT

The legal situation of the Iberian wolf in Castilla y León in recent times has undergone a profuse regulatory modification. There are many changes in its legal regime, mainly in its cataloging north of the Duero River in Castilla y León, where it is a hunting species. Although, the precautionary suspension of his hunting north of the aforementioned river, decreed by Auto of 26 April 2018, which was followed by the urgent approval of Law 9/2019, of 28 March, amending Law 4/1996, of 12 July of Hunting of the autonomous community of Castilla y León, as well as the latest jurisprudential pronouncements in the matter, have motivated a paradigm shift in the legal regime of the Iberian wolf in Castilla y León.

The study addresses the current legal situation of the species in our Autonomous Community based on the jurisprudential analysis of the liability for the damages it causes, highlighting the most notable differences in this regard depending on the location of its specimens north or south of the river Duero in Castilla y León.

Keywords: *Patrimonial responsibility of the Administration, protected species, Iberian wolf.*

SUMARIO

1. LOS RECIENTES VAIVENES EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL LOBO IBÉRICO EN CASTILLA Y LEÓN.
2. INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR EL LOBO IBÉRICO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN.

- 2.1. Regulación precedente de la responsabilidad patrimonial por daños producidos por el lobo ibérico.
- 2.2. Regulación actual de la responsabilidad patrimonial por daños producidos por el lobo ibérico.
 - 2.2.1. Al norte del río Duero en Castilla y León.
 - 2.2.2. Al sur del río Duero en Castilla y León.
3. NUEVO ENFOQUE JURISPRUDENCIAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS PRODUCIDOS POR ATAQUES DEL CÁNIDO EN CASTILLA Y LEÓN.
4. REFLEXIÓN FINAL.
5. APÉNDICE BIBLIOGRÁFICO.
6. APÉNDICE NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL.
 - 6.1. Referencias normativas citadas.
 - 6.2. Referencias jurisprudenciales citadas.

1. LOS RECIENTES VAIVENES EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL LOBO IBÉRICO EN CASTILLA Y LEÓN

La regulación jurídica del lobo ibérico en España ha afrontado un cambio significativo de paradigma en los últimos tiempos¹. La consideración jurídica de la especie en nuestro país viene marcada por la frontera que forma el río Duero, catalogándose al norte del citado río como especie cinegética y al sur del mismo como especie protegida².

En efecto, la actualidad jurídica más reciente nos muestra un cambio significativo en la posibilidad de practicar la caza del lobo ibérico al norte del río Duero en Castilla y León y su consiguiente catalogación como especie cinegética³. En consecuencia, son muchas las resoluciones judiciales que avalan esta nueva postura y que parten de la previa declaración de nulidad del Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León⁴. Dicho Plan se encargaba de la consecución de una serie de acciones tendentes a mantener la población de lobos en Castilla y León en un estado de conservación favorable, de tal forma que contribuyese entre otros objetivos a dar viabilidad a la población ibérica en su conjunto y a la búsqueda de la compatibilidad con el aprovechamiento ganadero tradicional⁵.

¹ Ampliamente sobre la protección jurídica de la flora y fauna silvestres *vid.*, entre otros, Tomás QUINTANA LÓPEZ, *Derecho ambiental en Castilla y León*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

² *Vid.* el estudio sobre la situación jurídica del lobo ibérico en nuestro país que ofrece Lidia GARCÍA MARTÍN, «Régimen jurídico para la protección del lobo ibérico», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 37, 2017, pp. 259 y ss.

³ En este sentido, la Directiva 92/43/CEE de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (comúnmente conocida como Directiva Hábitats) cataloga como especie animal de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación, incluyéndolas en el Anexo II de la Directiva, a las poblaciones españolas de lobos ibéricos ubicados al sur del río Duero. Asimismo, incluye únicamente en el Anexo IV a las poblaciones españolas de lobos ibéricos ubicados al sur del río Duero, que cataloga como especie animal de interés comunitario que requiere una protección estricta. Por el contrario, las poblaciones españolas de lobos ibéricos ubicados al norte del río Duero aparecen incluidas en el Anexo V, siendo, en consecuencia, catalogadas como especie animal de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación puede ser objeto de medidas de gestión.

⁴ Como se verá *infra*, fue declarado nulo por la STSJ de Castilla y León de 25 de enero de 2018 (RJCA\2018\30).

⁵ Sirvan de ejemplo de los objetivos contenidos en el mencionado Plan, entre otros, el mantenimiento de la población de lobos en un estado de conservación favorable en toda la Comunidad Autónoma, la minimización de los efectos negativos que la especie puede producir a la cabaña ganadera; la reducción de su mortalidad incidental y accidental; el fomento de la imagen del lobo ibérico como recurso turístico que promueva

Subraya la trascendencia de este cambio la Sentencia de 25 de enero de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León⁶, por la que se resuelve el recurso interpuesto por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo ibérico (en adelante ASCEL) frente a la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León solicitando, en primer término, la nulidad de pleno derecho del Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, o bien, subsidiariamente, su anulabilidad, dejando sin efecto su contenido. Para el caso de que se desestimaran sus pretensiones iniciales solicitaba la declaración de nulidad de pleno derecho de determinados artículos del citado Plan de Conservación y Gestión del Lobo en la Comunidad Autónoma⁷.

En este sentido, la Sala estima el recurso interpuesto por la parte actora, anulando el Decreto por no ser ajustado a Derecho, sobre la base de la omisión de dictámenes preceptivos a dictar por órganos consultivos al ser este un reglamento ejecutivo de las leyes 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁸ y 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León, incurriendo en la causa de nulidad de pleno derecho del artículo 62.1.e) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, entonces vigente⁹.

Así, la nulidad del citado Plan precipitó la consecuente declaración de nulidad de otras disposiciones normativas habidas en la materia. Destaca, en este sen-

el desarrollo rural y, en fin, la unificación del estatus legal del lobo ibérico en Castilla y León en clara sintonía con el estado de conservación favorable de la especie.

Ampliamente, sobre el particular, *vid. Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León* [en línea] [14/01/2019]. Accesible en:

https://medioambiente.jcyl.es/web/jcyl/MedioAmbiente/es/Plantilla100/1284749963369/Programa/_/_

⁶ RJCA\2018\30.

⁷ En concreto, solicita que «se declare la nulidad de pleno derecho de los artículos 1, 2, 11, 12, 15 y 16 del Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, dejando sin efecto su contenido, con todos los efectos inherentes que de ello se derivan». Para un estudio en profundidad sobre la STSJ de Castilla y León de 25 de enero de 2018, resulta de especial relevancia e interés el estudio de Eva BLASCO HEDO, «Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 25 de enero de 2018 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1, Ponente: Felipe Fresneda Plaza)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 79, 2018, pp. 164 y ss.

⁸ Para un estudio en profundidad de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, *vid. Juan Cruz ALLI TURRILLAS, La protección jurídica de la biodiversidad (adaptada a la Ley 42/2007, de Patrimonio natural y biodiversidad)*, 2.ª ed., RDU, Madrid, 2008.

⁹ Hoy, artículo 47.1.e) de la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común. Textualmente: «e) los dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados».

tido, la declaración de nulidad por Sentencia de 12 de febrero de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de la Orden de 26 de agosto de 2016, de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León y de la Resolución de 31 de julio de 2015, de la Dirección General del Medio Natural, por la que se aprueba el Plan de Aprovechamientos Comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para la temporada 2015/2016¹⁰. El Plan de Aprovechamientos Comarcales impugnado tomaba, a su vez, como base el Decreto 32/2015, de 30 de abril, 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 en parte anulado, y la Orden FYM/525/2015, de 16 de junio, por la que se aprueba la Orden anual de caza¹¹.

La Sentencia estima el recurso interpuesto sobre la base de la previa anulación de parte del articulado del Decreto 32/2015, de 30 de abril, 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 silvestre¹². Entre los extremos anulados, destacan la declaración del lobo como especie cinegética y especie cazable en función de la orden anual de caza dictada por la Consejería competente en la materia. Concluye, por tanto, la Sala señalando: «*si el lobo no es especie cinegética, según se dice en la repetida Sentencia por no constar en el expediente documentación científica que justifique su catalogación como tal, ni cazable, por no ser la orden anual de caza norma con rango suficiente para valorar la utilización razonable de las especies ni para establecer su regulación equilibrada desde el punto de vista ecológico, no cabe establecer un plan que regule su aprovechamiento cinegético al carecer de cobertura legal*»¹³.

Se interpone, por lo demás, recurso contencioso-administrativo por el Partido Animalista Contra el Maltrato Animal (PACMA), siendo partes demandadas la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y la Federación de Caza de Castilla y León solicitando, asimismo, la anulación de la Orden FYM/609/2016, de 28 de

¹⁰ Así lo entiende también la STSJ de Castilla y León de 12 de febrero de 2018 (RJCA\2018\393), que estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la asociación conservacionista La Manada, formulado contra la Orden de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, de 26 de agosto de 2016, y contra la Resolución de la Dirección General del Medio Natural, de 31 de julio de 2015, por la que se aprueba el Plan de Aprovechamientos Comarcales del lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para la temporada 2015/2016.

¹¹ Sobre los planes de gestión da cuenta el estudio de Alberto FERNÁNDEZ-GIL *Los planes de gestión del lobo en España*, Asociación Hombre y Territorio con la colaboración de la Facultad de Biología de la Universidad de Sevilla, 2013, pp. 9 y ss.

¹² Decreto anulado por sentencia de 17 de mayo de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Rec. núm. 615/2015).

¹³ RJCA\2018\393.

junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza, sobre la base de la previa anulación del Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Gestión y Conservación del lobo ibérico en Castilla y León¹⁴.

Este último recurso fue resuelto, a su vez, por Sentencia de 7 de marzo de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León¹⁵. Vuelve a partir la Sala de la previa anulación parcial del articulado del Decreto 32/2015, de 30 de abril, 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, concretamente de su artículo 13, relativo a la declaración de especies cinegéticas¹⁶. La Sala declara la nulidad de la Orden FYM/609/2016, de 28 de junio, constatando de nuevo la ausencia de informes técnicos precisos y actualizados que avalen que el nivel poblacional, la distribución geográfica y el índice de reproductividad de la especie permitan que esta sea objeto de caza¹⁷.

Razona, de hecho, que *«la carencia de informes técnicos que avalen el carácter de cazable de una determinada especie no puede suplirse por lo que establezca la orden anual de caza, como reiteradamente ha dicho esta Sala, por lo que es claro, a nuestro juicio, que la anulación del Decreto 32/2015 determina la anulación de la Orden anual de caza que aquí se impugna»*¹⁸.

¹⁴ Disposiciones normativas claves en la gestión hasta ahora del lobo ibérico en Castilla y León. Sobre este nuevo paradigma jurisprudencial que acecha a nuestra Comunidad Autónoma da cuenta el reciente estudio de Juan Ángel DE LA TORRE, «El Supremo tumba la gestión del lobo en Castilla y León», *Quercus*, núm. 396, 2019, p. 43.

¹⁵ RJCA 2018\453.

¹⁶ Que disponía textualmente: «1. De acuerdo con la definición del artículo 1.2 y en base a sus niveles poblacionales, su distribución geográfica y sus índices de reproductividad, se declaran cinegéticas las especies de animales relacionadas a continuación: [...] Lobo (*Canis lupus*): al norte del río Duero [...]. 2. Los animales domésticos asilvestrados no tendrán la consideración de especies cinegéticas. No obstante, podrán ser capturados, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de este Decreto, por razones sanitarias, de daños a las personas o a los bienes, de conservación de la flora o de la fauna silvestre, o por razones de equilibrio ecológico».

¹⁷ La justificación normativa a tal práctica se encontraría en el artículo 7.3 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, cuando establece que «se consideran especies cazables aquellas, de entre las cinegéticas, que figuren en las correspondientes Órdenes Anuales de Caza que dicte la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio».

Si bien la aprobación de la reciente Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León somete a revisión el citado artículo, cuyo tenor literal se acompaña: «Art. 7. Especies cinegéticas y cazables. 1. Tienen la condición de especies cinegéticas las definidas como tales en el Anexo I de esta Ley, clasificándose en especies de caza menor y de caza mayor.

2. Son especies cazables todas las cinegéticas, salvo las que pudieran excluirse en el Plan General de Caza de Castilla y León en atención a la mejor información técnica disponible que aconsejase su exclusión temporal de la actividad cinegética».

¹⁸ RJCA 2018\453.

Asimismo, la nulidad del artículo 13 del Decreto 32/2015, de 30 de abril, conlleva una pérdida implícita de vigencia del artículo 2 de la Orden FYM/609/2016, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza que, si bien no es objeto de nulidad directa, categoriza como especies cazables las contenidas en el, hoy declarado nulo, artículo 13; así dice la Sala: *«por lo tanto, en la medida en que el artículo 2 de la Orden FYM/609/2016, de 28 de junio, considera como especies cazables las determinadas en el artículo 13 del Decreto 32/2015, es evidente que la nulidad de este artículo implica igualmente la anulación de este artículo 2»*.

A raíz de cuanto antecede, se modifica por Decreto 10/2018, de 26 de abril, parte del articulado del Decreto 32/2015, de 30 de abril, 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. Destacan, en lo que aquí ocupa, las modificaciones acaecidas en los artículos 13 y 14 referentes a la declaración de especies cinegéticas y de especies cazables, motivadas por la clara necesidad de actualizar el régimen normativo de aquellas, como así se hace constar en el propio Preámbulo del Decreto 10/2018, de 26 de abril, anteriormente citado¹⁹.

Es más, por Auto de 26 de abril de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, se decreta la suspensión de la Resolución de 29 de julio de 2016 dictada por la Dirección General del Medio Natural, por la que se aprueba el plan de aprovechamientos comarcales de lobo en los terrenos cinegéticos situados al norte del río Duero en Castilla y León para las temporadas 2016/2017, 2017/2018 y 2018/2019 acordando la medida cautelar solicitada por la parte actora. Contra el citado Auto se interpone recurso de reposición en nombre de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, alegando una inadecuada ponderación de todos los intereses en conflicto, al concurrir una mala aplicación del principio de apariencia de buen derecho y la ausencia de acreditación de *periculum in mora*. Se abre pieza separada de medidas cautelares y, por Auto de 29 de junio de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, razona la Sala que *«en efecto, desde nuestro punto de vista, el Auto hace una ponderación de los intereses en conflicto, que puede ser acertada o no, pero nos parece incorrecto afirmar que hace una aplicación del principio de la apariencia de buen derecho con criterios que no son los actuales, como parece desprenderse de la alegación segunda del recurso»*. Cierra

¹⁹ Conforme al tenor literal del artículo 13 del Decreto 32/2015, de 30 de abril: *«1. De acuerdo con la definición del artículo 1.2 y en base a sus niveles poblacionales, su distribución geográfica y sus índices de reproducción, se declaran cinegéticas las especies de animales relacionadas a continuación: [...] Lobo (Canis lupus): al norte del río Duero...»*. Dispone, por su parte, el artículo 14 del Decreto 32/2015, de 30 de abril: *«Conforme a lo establecido en el artículo 7.3 de la Ley 4/1996, de 12 de julio tendrán la consideración de especies cazables aquellas, de entre las cinegéticas, que figuren en las correspondientes órdenes anuales de caza»*.

el debate indicando: «*por ello, como juicio provisional para esta pieza podemos afirmar que la ejecución del acto puede hacer perder al recurso su finalidad legítima y, al mismo tiempo y por lo razonado en las Sentencias indicadas, podemos apreciar una apariencia de buen derecho puesto que las normas que sirven de cobertura a la Resolución aquí impugnada han sido anuladas por esta Sala*»²⁰. En consecuencia, desestima el recurso de reposición interpuesto.

Anuncia e interpone, por lo demás, la letrada de la Comunidad Autónoma de Castilla y León recurso de casación contra la Sentencia de 25 de enero de 2018 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, alegando la concurrencia de interés casacional objetivo, concretamente al tratarse de una disposición de carácter general, si bien omite en su escrito de preparación un dato verdaderamente importante como es el de justificar que la norma invocada tiene trascendencia suficiente, pues de lo contrario el citado interés casacional no podría ser apreciado²¹. Y así, recientemente el Tribunal Supremo por Auto de 13 de diciembre de 2018 ha declarado la inadmisión del recurso de casación con condena en costas a la Administración recurrente al faltar la motivación de la concurrencia de los presupuestos necesarios de los artículos 88.2.a) y 88.3.e) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa (en adelante, LRJCA), indispensables para apreciar la existencia de interés casacional objetivo²².

En fin, la realidad jurisprudencial más reciente en la materia viene de la mano del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que, por Auto de 21 de febrero de 2019, ha suspendido cautelarmente la eficacia y vigencia del Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, que regulaba la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León, su aprovechamiento sostenible y el control poblacional de la fauna silvestre. Es más, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por Auto de 6 de marzo de 2019, paraliza la caza en Castilla y León, al suspender de forma cautelar la Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, por la que se aprueba la Orden

²⁰ Vid. Auto del TSJ de 29 de junio de 2018.

²¹ Art. 88.3.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

²² Textualmente:

Art. 88.2.a) LRJCA: «*a) Fije, ante cuestiones sustancialmente iguales, una interpretación de las normas de Derecho estatal o de la Unión Europea en las que se fundamenta el fallo contradictorio con la que otros órganos jurisdiccionales hayan establecido*».

Art. 88.3.e) LRJCA: «*e) Cuando resuelva recursos contra actos o disposiciones de los Gobiernos o Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas.*

No obstante, en los supuestos referidos en las letras a), d) y e) el recurso podrá inadmitirse por auto motivado cuando el Tribunal aprecie que el asunto carece manifiestamente de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia».

Anual de Caza, única vía legal que tenía hasta el momento el sector cinegético para seguir cazando en la Comunidad Autónoma²³.

Si bien veintidós días después de la suspensión de la caza en Castilla y León, las Cortes de Castilla y León aprueban la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que permite la reactivación de la actividad cinegética en la Comunidad Autónoma. La norma pretende, entre otros objetivos, diseñar un marco jurídico estable para las especies cinegéticas, establecer un régimen complementario de protección para las citadas especies, a fin de evitar que el ejercicio de la actividad cinegética comprometa el estado de conservación de aquellas en su área de distribución y, en fin, aprobar un Plan General de Caza que contemple otras posibles limitaciones²⁴, así como las variaciones de las condiciones climáticas temporales o de la evolución local de las especies²⁵.

²³ Dicha suspensión afecta a la caza de todas las especies que se citan en el artículo 2 de la citada Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza para la temporada 2018-2019, entre las que se encuentran la agachadiza chica (*Lymnocyrtus minimus*), agachadiza común (*Gallinago gallinago*), ánade friso (*Anas strepera*), ánade real (*Anas platyrhynchos*), ánade silbón (*Anas penelope*), ánsar común (*Anser anser*), avefría (*Vanellus vanellus*), becada (*Scolopax rusticola*), cerceta común (*Anas crecca*), codorniz (*Coturnix coturnix*), corneja (*Corvus corone*), estornino pinto (*Sturnus vulgaris*), faisán (*Phasianus colchicus*), focha común (*Fulica atra*), paloma bravía (*Columba livia*), paloma torcaz (*Columba palumbus*), paloma zurita (*Columba oenas*), pato cuchara (*Anas clypeata*), perdiz roja (*Alectoris rufa*), tórtola común (*Streptopelia turtur*), urraca (*Pica pica*), zorzal alirrojo (*Turdus iliacus*), zorzal charlo (*Turdus viscivorus*), zorzal común (*Turdus philomelos*), zorzal real (*Turdus pilaris*), conejo (*Oryctolagus cuniculus*), liebre de piamonte (*Lepus castroviejoi*), liebre europea (*Lepus europaeus*), liebre ibérica (*Lepus granatensis*), zorro (*Vulpes vulpes*), cabra montés (*Capra pyrenaica*), ciervo (*Cervus elaphus*), corzo (*Capreolus capreolus*), gamo (*Dama dama*), jabalí (*Sus scrofa*), lobo (*Canis lupus*) —únicamente las poblaciones al Norte del río Duero—, muflón (*Ovis musimon*) y rebeco (*Rupicapra pyrenaica*).

²⁴ En consecuencia, modifica el Capítulo II del Título VI de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, concretamente el artículo 41 de la Ley, que pasa a tener la siguiente redacción:

«Artículo 41. Plan General de Caza de Castilla y León.

1. En el marco de la presente Ley, y con la finalidad de mantener el adecuado equilibrio ecológico que garantice el estado de conservación de las especies cazables y su utilización razonable, mediante orden de la consejería competente en materia de caza, oído el órgano colegiado previsto en el artículo 65 de esta ley, se aprobará el Plan General de Caza de Castilla y León.

2. El Plan General de Caza de Castilla y León contendrá, al menos:

a) Las modalidades de caza permitidas para cada especie.

b) Las medidas de protección temporales complementarias a las establecidas en la presente ley o, en su caso, en las normas que la desarrollen.

c) Las modificaciones de los periodos y días hábiles establecidos en el Anexo II, cuando proceda.

3. El Plan General de Caza de Castilla y León tendrá una vigencia máxima de 5 años. No obstante, podrá ser objeto de modificación, por razones de protección de las especies cazables o por otras causas de interés general».

²⁵ Entiende por especies cinegéticas aquellas que, no encontrándose en ninguno de los supuestos de protección estricta conforme a la normativa comunitaria, estatal y autonómica, y debido a sus niveles poblacionales, su distribución geográfica y su índice de reproductividad, puedan soportar una extracción ordenada de ejemplares.

En consecuencia, la Ley 9/2019, de 28 de marzo, introduce una serie de modificaciones en la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León. En concreto, modifica el artículo 7, que recoge la condición de especies cazables, pasando de estar contempladas por Orden Anual de Caza que dicte la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio a ser, ahora, reguladas por Ley²⁶. En efecto, acota ciertamente las posibilidades de las asociaciones conservacionistas de suprimir la actividad cinegética en la Comunidad Autónoma, siendo ahora necesario acudir a la vía del recurso de inconstitucionalidad.

Guarda especial importancia en la reforma operada por la Ley 9/2019, de 28 de marzo, la introducción de un nuevo artículo 42 bis a la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en relación con la existencia de otras medidas de protección para las especies cazables, entre las que figura la caza del lobo ibérico en los terrenos en los que tiene la consideración de especie cinegética. En esos casos, estipula que la caza de la especie se realizará *«conforme a lo previsto en los planes de aprovechamiento comarcales aprobados por la dirección general competente en materia de caza, en virtud de lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 40, y que actuarán de marco de los planes de los diferentes acotados. Las modalidades autorizadas serán las previstas para otras especies de caza mayor y requerirán autorización expresa»*²⁷.

Si bien, el 6 de septiembre de 2019, el Pleno del Tribunal Constitucional admitía a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo contra la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de la Comunidad Autónoma de Castilla y León²⁸. El futuro de la caza del lobo ibérico en Castilla y León sigue siendo un misterio. Casi parejo en el tiempo, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha resuelto por sentencia de 10 de octubre de 2019, en el asunto C-674/17, la cuestión prejudicial en relación con la interpretación del artículo 16.1 de la Directiva 92/43/CE, de hábitats y especies. De ella se derivan, como conclusiones principales, las que siguen.

En efecto, la Directiva Hábitats, en el artículo 16.1, autoriza a los Estados miembros a establecer alguna excepción al sistema de protección rigurosa de las

²⁶ Textualmente la vigente redacción del artículo 7.1 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, introducida por la reforma operada por la Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, dice: *«1. Tienen la condición de especies cinegéticas las definidas como tales en el Anexo I de esta Ley, clasificándose en especies de caza menor y de caza mayor»*.

²⁷ Artículo 42 bis.6 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

²⁸ Concretamente, apartados 1, 3, 5 y 6; y disposición transitoria de la Ley 9/2019, de 28 de marzo. El Defensor del Pueblo alega vulneración de lo establecido en los artículos 9.3; 24.1; 45.1, 2 y 3; y 149.1.23 de la Constitución Española.

especies naturales, «*supeditada al requisito de que no exista otra solución satisfactoria y de que tal excepción no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural*». En concreto, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea aclara que el artículo 16.1.e) de la Directiva Hábitats²⁹ no pretende erigirse en fundamento legal que dé viabilidad a un recurso constante de excepciones a la norma. Solo, en consecuencia, en los supuestos y con las garantías antedichas. Es fundamental recordar el carácter excepcional y de *ultima ratio* del precepto invocado, pues de conformidad con el razonamiento del Tribunal sentenciador «*no puede concederse una excepción en virtud del artículo 16, apartado 1, de la Directiva sobre los hábitats cuando el objetivo perseguido por tal excepción puede alcanzarse mediante otra solución satisfactoria, en el sentido de dicha disposición. Así pues, tal excepción solo puede existir a falta de una medida alternativa que permita alcanzar el objetivo perseguido de manera satisfactoria, con pleno respeto de las prohibiciones establecidas por la mencionada Directiva*». Es más, la Directiva Hábitats impone a los Estados miembros la obligación de motivar de forma precisa y adecuada la inexistencia de otras posibles soluciones satisfactorias para el cumplimiento de los objetivos alegados que justifiquen la excepcionalidad de la medida.

Por último, recordar que la excepción no puede perjudicar al mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de las especies de que se trate en su área de distribución natural, al constituir un requisito de carácter necesario y previo a la admisibilidad de excepciones a la norma³⁰. Por tanto, solo cuando existan criterios definidos que garanticen la preservación a largo plazo de la dinámica y estabilidad social de la especie podrá autorizarse la excepción invocada. Adoptarse la decisión sin haberse evaluado tanto el estado de conservación de las poblaciones de la especie como el impacto que la ex-

²⁹ «*Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento, en un estado de conservación favorable, de las poblaciones de la especie de que se trate en su área de distribución natural, los Estados miembros podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 12, 13 y 14 y en las letras a) y b) del artículo 15: [...] para permitir, en condiciones de riguroso control, con criterio selectivo y de forma limitada, la toma o posesión de un número limitado y especificado por las autoridades nacionales competentes de determinados especímenes de las especies que se enumeran en el Anexo IV*».

³⁰ Se entiende por estado de conservación favorable de una especie, cuando «*primero, los datos sobre la dinámica de las poblaciones de la especie en cuestión indiquen que la misma sigue y puede seguir constituyendo a largo plazo un elemento vital de los hábitats naturales a los que pertenece; segundo, que el área de distribución natural de la especie no se esté reduciendo ni amenace con reducirse en un futuro previsible, y, tercero, que exista y probablemente siga existiendo un hábitat de extensión suficiente para mantener sus poblaciones a largo plazo*».

cepción misma puede ocasionar al estado de conservación de esta, en un ámbito local, nacional o transfronterizo, vulnera los presupuestos normativos básicos contenidos en la Directiva Hábitats.

Es, en fin, ciertamente confusa la realidad a la que se enfrenta en la actualidad la consideración jurídica de la especie en la Comunidad Autónoma, que dista mucho de la contemplada en los últimos años³¹. El equilibrio no resulta nada fácil³². Se atisban conflictos de difícil resolución³³. Se hace necesaria la encomiable labor de conciliar puntos de vista radicalmente opuestos³⁴. El entendimiento es, sin duda, un objetivo clave³⁵. La protección del lobo ibérico, la defensa de su caza y las indemnizaciones a ganaderos por los daños que les causa la especie constituyen un triángulo de difícil armonía donde la voluntad de acuerdo es la única solución para alcanzar un punto de encuentro entre diferentes posiciones y corrientes que pivotan sobre un mismo eje, el lobo ibérico³⁶.

³¹ Para un estudio en profundidad sobre la situación actual del cánido y la gestión de la especie en las distintas Comunidades Autónomas españolas, así como los aspectos ecológicos y sociales que explican el conflicto en torno a su protección, resultan ilustrativas las palabras de Juan Carlos BLANCO, en «La gestión del lobo en España. Controversias científicas en torno a su caza», en *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 786, 2017.

³² Así lo subraya, también, en concreto, José Ignacio FALCES, «El lobo y la ganadería extensiva, un complicado equilibrio», *Ganadería*, núm. 115, 2018, pp. 12 y ss.

³³ Sobre el eterno conflicto en torno al lobo ibérico, *vid.* Carmen M. ARIJA HOYO, «Biología y Conservación del Lobo ibérico: crónica de un conflicto», *Revista electrónica de Veterinaria*, núm. 6, 2010, pp. 1 y ss.

³⁴ En relación con la coexistencia del lobo ibérico y actividad ganadera, *vid.* entre otros, Isabel DIEZ LEIVA, «Hacia la coexistencia entre el lobo y la ganadería extensiva», *Quercus*, núm. 384, 2018, p. 82.

³⁵ Digno de especial mención e interés es el asunto llevado hasta la Corte de Apelación de Estados Unidos, en el distrito de Columbia, en el conocido caso *Humane Society of the US et al appellees v. State of Wisconsin et al appellees*, de 1 de agosto de 2017. Se aborda el problema del lobo gris y su catalogación como especie protegida en determinados Estados del país americano. Acomete un profuso análisis de los cambios normativos que ha experimentado el estatus del lobo gris, hasta la aprobación de las normas de 2007 y 2011 objeto de conflicto en el presente caso, que supusieron la descatalogación de los lobos grises ubicados en los grandes lagos occidentales en relación con la Ley de Especies en Peligro de Extinción. Se alega la competencia de la autoridad estatutaria para designar segmentos de poblaciones distintas de lobo gris con el propósito específico de eliminarlo de la lista, de tal manera que resulta perfectamente factible la identificación de un segmento y la determinación de que el mismo ya no está en peligro de extinción para posteriormente eliminarlo. Confirma la Corte la anulación de la Norma de 2011, dictada por el juzgado del distrito en el caso *Humane Society of the US v. Jewell*, de 19 de diciembre de 2014, sobre la base de las graves deficiencias apreciadas en ella.

³⁶ En esta apuesta hacia una anhelada coexistencia destacan las palabras de Carlos SANZ, en «El hombre y el lobo: crónica de una difícil —pero posible y deseable— coexistencia», en *Chronica naturae*, núm. 5, 2015, pp. 7 y ss.

2. INDEMNIZACIÓN POR LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR EL LOBO IBÉRICO EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CASTILLA Y LEÓN

Uno de los grandes caballos de batalla en relación con la presencia del lobo ibérico en el territorio nacional es el de los daños que ocasiona a la cabaña ganadera³⁷, que ponen de manifiesto la necesidad de analizar y ahondar en la responsabilidad patrimonial por los daños causados por el lobo ibérico en Castilla y León³⁸.

En este sentido, se parte de la previsión general establecida normativamente en el artículo 106.2 de nuestra Carta Magna, según la cual «*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*»³⁹.

En suma, se reconoce una premisa básica de responsabilidad, conforme a la que la Administración responderá de los daños que sufran los particulares cuando estos sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Se excluye, en todo caso, la existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración cuando los daños traigan causa de fuerza mayor. Es pues momento de determinar, cuándo y en qué supuestos la Administración responde de los daños causados por ataques del cánido a la cabaña ganadera⁴⁰.

Esta premisa básica es completada por la legislación prevista en cada una de las Comunidades Autónomas que albergan la citada problemática⁴¹. Cuentan, a

³⁷ Acerca del conflicto existencial entre el cánido y la ganadería, *vid.* Joaquín MUÑOZ COBO, «El lobo y la ganadería», *Anales de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de Andalucía Oriental*, núm. 1, 2003, pp. 70 y ss.

³⁸ Sobre la compatibilidad entre lobo y ganadería, *vid.* Vicente GONZÁLEZ EGUREN, «La ganadería y el lobo en España: discurso del Prof. Dr. D. Vicente González Eguren, leído en el solemne acto de su recepción pública como académico correspondiente, celebrado el día 4 de marzo de 2015», Universidad de León, Servicio de Publicaciones, 2015.

³⁹ *Vid.* el art. 106.2 de la Constitución Española.

⁴⁰ *Vid.*, al respecto, con mayor profundidad, Vicente URIOS, Carles VILÁ y Javier CASTROVIEJO, «Estudio de la incidencia de la depredación del lobo en la ganadería comparando dos métodos distintos», *Galemys: Boletín informativo de la Sociedad Española para la conservación y estudio de los mamíferos. 2000* (ejemplar dedicado a: *I Congreso Hispano-Luso Situación y Conservación de las poblaciones de Lobo en la Península Ibérica, Soria, 12-15 de noviembre de 1997*), 2000, vol. extra 1, pp. 241 y ss.

⁴¹ Para un estudio exhaustivo sobre el régimen jurídico de la actividad cinegética y el sistema de responsabilidad en materia de caza en España, *vid.* María Remedios GÁLVEZ CANO, *Régimen jurídico de la actividad cinegética en España. Análisis de las disposiciones autonómicas e intervención pública*, Universidad de Málaga, Málaga, 2004.

tal efecto, con una serie de previsiones normativas al respecto en materia de responsabilidad por daños⁴². Contribuye, asimismo, de forma notable a la materia objeto de nuestro estudio la ingente jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, así como los innumerables informes del Consejo de Estado y del Consejo Consultivo de Castilla y León emitidos en la materia, que vienen a solventar aquellos vacíos normativos que dificultan la ardua tarea de armonizar la gestión del lobo ibérico con la compensación por los daños que causa la especie⁴³.

2.1. REGULACIÓN PRECEDENTE DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS PRODUCIDOS POR EL LOBO IBÉRICO

La normativa por la que se ha regido la Comunidad Autónoma de Castilla y León para la concesión de ayudas por daños producidos por el cánido ha ido sufriendo importantes modificaciones con el tiempo. En este sentido, el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el último Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León viene a sustituir al anterior aprobado por Decreto 28/2008, de 3 de abril, previo Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 1180/2007, de 31 de enero.

En efecto, si nos detenemos en la regulación histórica de la responsabilidad patrimonial por daños producidos por el lobo ibérico en Castilla y León, el artículo 12 del Decreto 28/2008, de 3 de abril, por el que se aprueba el Plan de conservación y gestión del lobo en la Comunidad Autónoma, contenía una diferenciación clara en materia de compensación de daños⁴⁴. De tal manera que, en los terrenos situados al norte del río Duero, correspondía a la Administración de la Comunidad Autónoma la responsabilidad por los daños causados por el lobo de conformidad con las normas reguladoras de la responsabilidad por daños producidos por las piezas de caza⁴⁵. En este sentido, la Sentencia de 11 de diciembre de 2009, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, concreta

⁴² Especialmente ilustrativo resulta el estudio de José María PÉREZ MONGUIÓ y María Paz SÁNCHEZ GONZÁLEZ, *Daños y especies cinegéticas: responsabilidad civil y administrativa*, Bosch, Barcelona, 2009, en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración causada por especies objeto de caza.

⁴³ *Vid. infra*.

⁴⁴ Acerca del papel significativo que juega la ganadería en determinadas Comunidades Autónomas puede verse Martín ASCIBAR y José Antonio OCIO, «La ganadería extensiva y el lobo (*Canis lupus*) en Euskadi: problemática actual y futuro», *Biodiversitatea*, núm. 78, 2006, pp. 56 y ss.

⁴⁵ Sobre la responsabilidad de las Administraciones públicas en materia de caza y pesca deportiva dan cuenta, en fechas recientes, las Sentencias del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Santander de 5 de febrero de 2018 (JUR 2018\99764) y de 14 de noviembre de 2017 (JUR 2018\101380).

sobre la citada previsión que *«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 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, 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»*⁴⁶.

Por el contrario, en el resto de terrenos, en clara alusión a las manadas de lobos ubicadas al sur del río Duero, la responsabilidad partía del aseguramiento, de la existencia, por tanto, de un seguro que cubriera los daños ocasionados en las explotaciones ganaderas por lobos o perros asilvestrados, compensando, en este caso, la Consejería competente en materia de medio ambiente la franquicia del citado seguro y, en el caso de que los daños fueran ocasionados por lobos, el lucro cesante y los daños indirectos⁴⁷.

Continuando con la Sentencia mencionada, la Sala estima parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto anulando, en consecuencia, el artículo 12.1.º b) y 2.º del hoy derogado Plan de Conservación de Castilla y León aprobado por Decreto 28/2008, de 3 de abril, sobre la base de una serie de motivos que resultan claves en el presente estudio, de ahí la necesaria transcripción literal del razonamiento seguido al respecto⁴⁸:

«1.º) 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. 1.º: “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”.

2.º) Además, siguiendo esa misma línea, el transcrito apartado b) del precepto instauro 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

⁴⁶ RJCA 2010\148.

⁴⁷ Sobre este régimen de responsabilidad instaurado al sur del río Duero por el Plan de Conservación de Castilla y León de 2008 y su posterior anulación jurisprudencial, *vid. infra*.

⁴⁸ Para un estudio en profundidad sobre el derogado Plan de Conservación y Gestión del Lobo ibérico en Castilla y León de 3 de abril de 2008 y el régimen de compensación por daños causados por el cánido que regía al sur del río Duero, *vid. la STSJ de Castilla y León de 11 de diciembre de 2009 (RJCA 2010\148)*.

del mismo. Debe resaltarse aquí cómo 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.

3.º) 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».

2.2. REGULACIÓN ACTUAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS PRODUCIDOS POR EL LOBO IBÉRICO

El Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el último Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, regula el régimen de responsabilidad y compensación por los daños a la ganadería en su artículo 10.

Se excluyen del acceso a las ayudas una serie de supuestos concretos. Me refiero, en particular, a todos aquellos daños por siniestros producidos dentro de los límites de un monte incluido en el Catálogo de Montes de Utilidad Pública, cuando se acredite que el ganado no tiene autorización para pastorear por dicho término y, por ende, incumpla las obligaciones, límites o restricciones previstas en la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León, para el aprovechamiento de pastos. Se excluyen, asimismo, los daños producidos por poblaciones de lobos al norte del río Duero en terrenos cuya responsabilidad corresponde a la Junta de Castilla y León, por mor del artículo 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León y, finalmente, los perjuicios derivados de siniestros acaecidos en naves cerradas⁴⁹.

No en vano, la regulación de la responsabilidad por los daños producidos por la especie al ganado, al igual que su consideración jurídica, viene marcada por la frontera imaginaria que forma el río Duero. De ello da cuenta el nuevo Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, al diferenciar dos Zonas: La Zona 1, «*integrada por los terrenos de la Comunidad de Castilla y León donde el lobo está incluido en el Anexo VI (especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión) de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del*

⁴⁹ A este respecto *vid.* el art. 12.2 de la Ley 4/1996, 12 de julio, de Caza de Castilla y León: «2. La responsabilidad por 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 en los terrenos vedados a sus propietarios».

Patrimonio Natural y de la Biodiversidad», y la Zona 2, «integrada por los terrenos de la Comunidad de Castilla y León donde el lobo está incluido en el Anexo II (especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación), y en el anexo V (especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta), de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad».

2.2.1. Al norte del río Duero en Castilla y León

Analizando el supuesto de responsabilidad por los daños ocasionados al norte del río Duero, y de conformidad con la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, el artículo 12.1 reza: *«La responsabilidad por los daños producidos por las piezas de caza en los terrenos cinegéticos, en los refugios de fauna y en las zonas de seguridad se determinará conforme a lo establecido en la legislación estatal que resulte de aplicación».* En este sentido, la remisión a la legislación estatal que resulte de aplicación debe entenderse hecha al artículo 33 de la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, que recoge a la postre los supuestos de responsabilidad por piezas de caza procedentes de terrenos acotados, de refugios, reservas nacionales y parques nacionales y, en fin, de terrenos de caza controlada.

A este respecto, el artículo 10.1 del último Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León señala que la responsabilidad por daños causados por lobos en la Zona 1, esto es, los daños causados por lobos ubicados al norte del río Duero, se determinará conforme a la norma vigente en materia de caza⁵⁰, esto es, al artículo 12.1 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, que remite, a su vez, al mismo punto de partida, en suma, a *«lo establecido en la legislación estatal que resulte de aplicación».*

Previsión que se separa claramente del texto normativo en su versión original, en vigor desde el 22 de octubre de 1996 hasta el 1 de enero de 2006, y que disponía textualmente: *«1. La responsabilidad de los daños producidos por la*

⁵⁰ La responsabilidad patrimonial de la Administración al norte del río Duero en la presente materia no se circunscribe únicamente a la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Puede verse, también, la responsabilidad patrimonial de la Administración, en la Comunidad Autónoma de Galicia, por daños ocasionados en una cabaña ganadera por ataques de lobos procedentes de terreno cinegético de acotamiento particular. De ello dan cuenta las SSTSJ de Galicia de 6 de julio de 2005 (JUR 2006\4930), 23 de febrero de 2005 (JUR 2005\193440) y de 24 de septiembre de 2003 (JUR 2004\18664). Asimismo, sobre la responsabilidad patrimonial en la citada Comunidad por daños ocasionados por la colisión de un vehículo con animal salvaje procedente de un terreno cinegético ordenado de carácter particular, *vid.* la STSJ de Galicia de 15 de enero de 2003 (JUR 2003\192395).

pieza de caza, excepto cuando el daño sea debido a culpa o negligencia del perjudicado o de un tercero, corresponderá a:

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.

b) En los terrenos vedados, a los propietarios de los mismos cuando la condición de vedado se derive de un acto voluntario de éstos o a la Junta.

c) En los refugios de fauna, a la Junta.

d) En las zonas de seguridad, a los titulares cinegéticos de los terrenos, a los propietarios de los vedados de carácter voluntario o a la Junta en el resto de terrenos vedados y en el de los refugios de fauna».

Su tenor literal precisaba claramente a quién correspondía la responsabilidad por los perjuicios causados por las especies cinegéticas en cada supuesto de forma individualizada. En cambio, las únicas referencias concretas de la versión actualmente vigente del citado artículo son las relativas a la responsabilidad por accidentes de tráfico provocados por especies cinegéticas, que se determinarán de acuerdo con la normativa sobre tráfico y seguridad vial vigente y a la que deban hacer frente, en su caso, los propietarios por los daños producidos por piezas de caza en terrenos vedados, con la única excepción de que el daño sea debido a culpa o negligencia del propio perjudicado o de un tercero. Silencia, en cambio, el resto de supuestos anteriormente contemplados, que deben ser abordados de acuerdo con «*lo establecido en la legislación estatal que resulte de aplicación*»⁵¹.

En este aspecto la legislación estatal aplicable en la materia, concretamente la Ley 1/1970, de 4 de abril, de Caza, señala en su artículo 33.3 que de «*los daños producidos por la caza procedente de refugios, Reservas Nacionales y Parques Nacionales y de los que ocasione la procedente de terrenos de caza controlada responderán los titulares de los aprovechamientos de caza*». Particularmente, y en lo que respecta a la Comunidad de Castilla y León se debe añadir, en fin, lo dispuesto por la Disposición adicional primera de la Ley 4/1996, de 12 de julio,

⁵¹ Vid. el art. 12.1 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, en su versión vigente.

de Caza de Castilla y León, que recoge la consideración, denominación, extensión y linderos de las reservas regionales creadas en el territorio de nuestra Comunidad⁵².

De esta manera la responsabilidad por los daños producidos por el lobo ibérico al norte del río Duero, en los que la especie es declarada cinegética, es diversa. Así, en los terrenos cinegéticos especiales la responsabilidad de la Administración es subsidiaria, mientras que en los terrenos de aprovechamiento cinegético común la responsabilidad de la Administración es directa⁵³. Por otra parte, en los terrenos que están excluidos de aprovechamiento cinegético, la Administración es responsable cuando dicha exclusión se deba a la propia Administración, que responderá, por tanto, en espacios naturales protegidos, en refugios de fauna, así como en terrenos vedados de caza⁵⁴. En este sentido, cuando los daños se produzcan por especies cinegéticas en terrenos cinegéticos cuya titularidad corresponda a la Administración, esta debe resarcirlos.

Al norte del río Duero en Castilla y León rige, también, la Orden MAM/1751/2005, de 23 de diciembre, relativa a los daños producidos en Castilla y León por lobos y perros asilvestrados, que establece que son beneficiarios de estas ayudas aquellos ganaderos o titulares de explotaciones de ganado vacuno, ovino, caprino o equino que tengan suscrito un seguro comprendido en el

⁵² Con detalle, *vid.* arts. 20 y 20 bis de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León.

⁵³ Se entiende así por terrenos de régimen cinegético especial, conforme al artículo 13.3 de la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza, «*los espacios naturales protegidos, las áreas protegidas por instrumentos internacionales y las zonas de seguridad*». En este sentido, el artículo 26 de la precitada Ley señala que «*los espacios naturales protegidos y las áreas protegidas por instrumentos internacionales se considerarán terrenos de régimen cinegético especial. El ejercicio de la caza en ellos se ajustará a lo prevenido en las disposiciones que reglamenten el uso y disfrute de cada espacio, y en lo no previsto en ellas por esta ley y sus disposiciones de desarrollo*».

Por el contrario, son terrenos de aprovechamiento cinegético común «*las zonas de caza controlada, los cotos de caza y las zonas de adiestramiento de perros de caza y de actividades cinegéticas. No se considerará interrumpida la continuidad de los terrenos susceptibles de convertirse en cinegéticos por la existencia de ríos, arroyos, vías o caminos públicos, ferrocarriles, canales o cualquier otra construcción semejante*». Asimismo, el artículo 14.2 de la citada Ley indica que «*los terrenos cinegéticos de aprovechamiento común deberán tener una superficie mínima continua de 100 hectáreas; los terrenos que no alcancen esta superficie se consideran vedados de caza, si bien podrán mantenerse las líneas debidamente autorizadas para la caza de aves migratorias*». Ahora bien, «*la condición de terreno cinegético de aprovechamiento común es independiente, en todo caso, del carácter público o privado de la propiedad*».

⁵⁴ Así, el artículo 23 de la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza, sostiene que «*en los terrenos no cinegéticos la práctica de la caza está prohibida con carácter permanente. De forma excepcional podrá autorizarse por las Diputaciones forales la captura de determinados ejemplares de especies cinegéticas, por razones de orden científico, o para evitar daños a las personas, cultivos o fauna; estas autorizaciones se regularán reglamentariamente*». En lo que respecta a los refugios de fauna, el artículo 24.1 dispone que «*las instituciones forales competentes podrán establecer refugios de fauna cuando por razones biológicas, científicas o educativas sea preciso asegurar la conservación de determinadas especies*».

Son vedados de caza, de conformidad con el artículo 25 de la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza, «*los terrenos que no sean declarados cinegéticos, de régimen especial, o refugios de fauna, así como aquellos en los que se declare la veda por otras previsiones legales*».

Plan Nacional de Seguros Agrarios o en una póliza que, entre sus coberturas, incluya el riesgo de daños producidos por lobos y perros asilvestrados, correspondiendo a los animales asegurados en dicha póliza. Las ayudas incluyen, en ese caso, no solo la franquicia del seguro sino también el lucro cesante y los daños indirectos generados por el lobo ibérico.

Sobre esta Orden MAM/1751/2005, de 23 de diciembre, se asientan las Órdenes anuales relativas a los daños producidos en Castilla y León por lobos y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino y equino, así como el lucro cesante y los daños indirectos tratándose del lobo. Me refiero en lo que aquí ocupa, en concreto, a la actual Orden FYM/865/2018, de 23 de julio, por la que se convocan las 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 tipos de ganado. Como conceptos objeto de estas, incluye tanto las franquicias de los seguros suscritos por los ganaderos y titulares de explotaciones de ganado vacuno, ovino y equino para cubrir los daños producidos por lobos y perros asilvestrados, como el lucro cesante y los daños indirectos cuando se trate de ataques producidos por lobos ibéricos en terrenos al norte del río Duero. Se excluyen de la presente Orden los ataques ocurridos en terrenos ubicados al sur del río Duero⁵⁵.

En fin, cierro el análisis de la responsabilidad patrimonial por daños al norte del río Duero en Castilla y León, apuntando no solo a la posibilidad sino a la oportunidad de desarrollar normativamente otros mecanismos que contribuyan a reducir el conflicto social en la materia, sin que, en ningún caso, el resarcimiento de los daños ocasionados pueda llegar a suponer un enriquecimiento injusto para el perjudicado⁵⁶.

2.2.2. Al sur del río Duero en Castilla y León

Por su parte, el artículo 10.2 del nuevo Plan de Gestión y Conservación del lobo ibérico en Castilla y León señala que los daños causados en la Zona 2, esto es, los causados por lobos al sur del río Duero en la Comunidad, serán satisfechos mediante pagos compensatorios por la Junta de Castilla y León en la forma que

⁵⁵ Cuya compensación, como se explicará *infra*, se regula en la Orden FYM/461/2016, de 26 de mayo, relativa a los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por el lobo en las explotaciones ganaderas, contemplados, en estos casos, por el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

⁵⁶ Opción contemplada por el artículo 10.1 del nuevo Plan de Gestión y Conservación del lobo ibérico en Castilla y León.

se establezca mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente, incluyendo en su cálculo tanto el daño emergente como el lucro cesante⁵⁷.

En lo que respecta a los pagos compensatorios, el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en redacción dada por Ley 33/2015, de 21 de septiembre, habilita a las Administraciones Públicas a establecerlos por razones de conservación en atención a los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre⁵⁸. En esta línea se aprueba la Orden FYM/461/2016, de 26 de mayo, relativa a los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por el lobo en las explotaciones ganaderas.

Cabe recordar que el lobo al sur del río Duero y, por ende, en una parte importante de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, es especie no cinegética, no resultando, en consecuencia, de aplicación el artículo 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de la citada Comunidad⁵⁹, dado que el artículo 13.1 del Decreto 32/2015, de 30 de abril, 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 silvestre⁶⁰, incluye entre las especies cinegéticas, en su versión actualmente vigente, únicamente a las poblaciones de lobo ubicadas al norte del río Duero⁶¹.

⁵⁷ Sobre la población del cánido al sur del río Duero, hace especial hincapié Víctor GUTIÉRREZ ALBA, «El lobo ibérico en el sur peninsular», *El ecologista*, núm. 50, 2006, pp. 39 y ss.

⁵⁸ Para un estudio en profundidad de la citada Ley, *vid.*, entre otros, Marcos Matías FERNANDO PABLO, «El derecho ambiental tras la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 15, 2009, pp. 23 y ss.

⁵⁹ Da cuenta del estatus jurídico de protección del lobo ibérico Carmen ALFONSO, «Protección de la fauna. Aprobadas las estrategias de conservación del lobo, urogallo pirenaico y malvasía cabeciblanca», *Ambienta*, núm. 42, 2005, pp. 22 y ss.

⁶⁰ Deroga el Decreto 65/2011, de 23 de noviembre, por el que se regula la conservación de las especies cinegéticas de Castilla y León.

⁶¹ *Vid.* art. 13.1 redactado por el apartado cuatro del artículo único del Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, 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. Con anterioridad a la modificación acaecida se incluía entre las especies cinegéticas únicamente «a las poblaciones de lobo así establecidas por la normativa europea específica vigente». Se remitía, por tanto, a la Directiva Hábitats. El Real Decreto 1997/1995, 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, que traspone al ordenamiento interno la Directiva Hábitats, sanciona la diferenciación normativa entre poblaciones al norte y sur del río Duero. Así, incluye en el Anexo II, que lleva por título «Especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación», y en el Anexo IV, cuya rúbrica es «Especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta», a las poblaciones españolas de lobos, si bien tan solo las ubicadas al sur del río Duero.

Y bien, ¿qué ocurre en aquellos supuestos en que una especie no cinegética como es el lobo ibérico causa daños en provincias ubicadas al sur del río Duero, donde la normativa no ha previsto criterios indemnizatorios?

La línea general mantenida ha sido no reconocer *de facto* el derecho a indemnización, sobre la base de la no existencia de una asunción automática de responsabilidad patrimonial por parte de la Administración autonómica. A lo que se suma, además, la ponderación de intereses, entre el aseguramiento de los usuarios y el mantenimiento del hábitat y la conservación de las especies. En este sentido, se venía entendiendo por el Consejo de Estado⁶² que la premisa normativa establecida en el artículo 45.1 de la Constitución no implica que la Administración deba responder en todos los casos en que las especies protegidas originan perjuicios a los ciudadanos, a lo que debe añadirse, por otra parte, la imposibilidad material de la Administración para responder en todos los casos en los que una especie protegida origine perjuicio a los ciudadanos, pues ello implicaría la misma asunción de responsabilidad para con el resto de especies, con independencia del nivel de protección que mantengan. Así lo ha reiterado el Consejo de Estado, en sus dictámenes 2853/2001, 15 de noviembre, y 2525/2001, de 27 de noviembre.

Este último estima improcedente el reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración sobre la base del régimen de responsabilidad previsto en los artículos 139 y siguientes de la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, al entender que el interesado tendría el deber jurídico de soportar el daño causado en cuanto que el lobo, al hallarse al sur del río Duero y aun siendo una especie protegida en dicho lugar, no es una especie por la que la Junta de Castilla y León tenga la obligación de indemnizar en cualquier caso y por el solo hecho de hallarse protegida.

El Consejo de Estado desestima la reclamación en base a la siguiente alegación que, pese a su extensión, exige de transcripción por su indudable interés⁶³: «*en*

⁶² Muestra de esta corriente de pensamiento son los recientes dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León, pues pese a ser un enfoque con el que se ha mostrado especialmente crítico, asume el criterio y razonamiento mantenido en la actualidad por el Consejo de Estado en la presente materia.

⁶³ En este sentido, el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 1028/2001, de 26 de abril, recoge como antecedentes la propuesta de resolución, fechada a 6 de febrero de 2001, por la que se estima improcedente el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial, al entender que el interesado tendría el deber jurídico de soportar el daño causado en cuanto que el lobo, al hallarse al sur del río Duero, no es una especie por la que la Junta de Castilla y León tenga la obligación de indemnizar, sin perjuicio de que ya se hubieran adoptado medidas en contra de la proliferación de este. Argumenta al efecto que «*nada hay que objetar a que el reclamante ha probado que se le produjo un daño con ocasión del ataque de un lobo sobre un becerro propio que se hallaba en una finca de su titularidad. Acreditada la existencia del daño resulta, sin embargo, que el origen del mismo se halla en la mordedura de un lobo producida al sur del río Duero, lugar en el que ni dicho animal es una especie cinegética ni una especie catalogada, por lo que no existe obligación alguna*

cuanto al fondo de la cuestión planteada, estima el Consejo de Estado, de igual modo que los órganos preinformantes, que no existe responsabilidad por parte de la Comunidad Autónoma de Castilla y León por los daños causados. La Constitución española establece en su artículo 106.2 que los particulares, en los términos establecidos por la Ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos. Los requisitos que se exigen para apreciar la existencia de la responsabilidad patrimonial son la efectiva realidad del daño o perjuicio, que éste sea evaluable económicamente y que pueda ser individualizado en relación a una persona o grupo de personas; que dicho daño o lesión sufrido sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir alterando el nexo causal; que no exista fuerza mayor y, finalmente, que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño producido por su propia conducta. Nada hay que objetar a que el reclamante ha probado que se le produjo un daño con ocasión de la irrupción de un lobo en la carretera, lo que generó consecuencias lesivas sobre su vehículo, en la forma descrita en antecedentes. Acreditada la existencia del daño resulta, sin embargo, que el origen del mismo se halla en una aparición de un lobo en una carretera producida al sur del río Duero, lugar en el que, aunque dicho animal es una especie no cinegética y se encuentra protegido, no es una especie catalogada, por lo que no existe obligación alguna por parte de la Administración de indemnizar cualesquiera daños causados por él, por lo que procede desestimar la reclamación».

Centrando el supuesto en las reservas regionales de caza, el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 357/2000, de 18 de marzo, aborda el estudio de los daños ocasionados por el cánido en una reserva de este tipo, cuya titularidad cinegética corresponde, conforme al artículo 20.2 de la Ley autonómica 4/1996, de Caza, a la Junta de Castilla y León.

El citado precepto remite al artículo 12 de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza de Castilla y León, que rezaba, en su versión original: «*la responsabilidad de los daños producidos por la pieza 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*

de indemnizar los daños causados por él, sin perjuicio de autorizarse (como consta que se ha hecho en dos ocasiones) la celebración de batidas para acabar con el mismo».

dispuesto en el art. 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».

No cabía duda de que, en presencia de daños ocasionados por el lobo en reservas regionales de caza, la responsabilidad recaía en la Junta de Castilla y León, como titular cinegético de la reserva regional. Ahora bien, la versión actualmente vigente del precepto remite «a lo establecido en la legislación estatal que resulte de aplicación», haciendo cada vez más difícil la concreción de responsabilidad⁶⁴.

Pese a lo expuesto, la jurisprudencia en la materia ha evolucionado considerablemente. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León mantiene actualmente un criterio favorable al reconocimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración como consecuencia de daños ocasionados por el lobo ibérico al sur del río Duero⁶⁵. Puede destacarse, entre otras, la Sentencia de 13 de octubre de 2004, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León⁶⁶, por la que resuelve el recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de 14 de junio de 2000, de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Zamora, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en concepto de indemnización por los daños y perjuicios ocasionados en un vehículo por la colisión que sufrió un particular con una loba cuando circulaba por la carretera⁶⁷. El cánido se encontraba al sur del río Duero, donde la

⁶⁴ Resulta de especial interés la STSJ de Castilla y León de 5 de abril de 2010 (JUR 2010\174958), que atribuye la responsabilidad patrimonial a la Administración por los daños ocasionados en una explotación de ganado ovino como consecuencia del ataque producido por un cánido procedente de una reserva regional de caza cuya titularidad cinegética está atribuida a la Administración.

⁶⁵ Insiste en ello, entre otras, la STSJ de Castilla y León de 11 de septiembre de 2017 (JUR 2017\244675), que reconoce la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños ocasionados por un lobo al sur del río Duero en la Comunidad de Castilla y León a una cabaña ganadera, afianzando de este modo el criterio de reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración. Así, la sala razona que «hemos de desestimar la alegación de la Administración y mantener el criterio de reconocimiento en estos casos del derecho del particular a ser indemnizado de acuerdo con el principio general de responsabilidad patrimonial de la Administración». Ampliamente, sobre el particular, *vid.* Eva BLASCO HEDO, «Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) de 11 de septiembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Ponente: Valentín Jesús Varona Gutiérrez)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 73 (noviembre), 2017, pp. 92 y ss.

⁶⁶ JUR 2004\303524.

⁶⁷ Sobre esta misma problemática se hace eco la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Salamanca de 14 de febrero de 2007 (JUR 2008\104066), por la que se interpone recurso contencioso-administrativo contra la Resolución de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Salamanca de fecha 3 de octubre de 2005, desestimatoria de la reclamación de responsabilidad patrimonial instada por el recurrente frente a la Junta de Castilla y León, por la que este solicitaba la indemnización por los daños ocasionados a su vehículo como consecuencia de la colisión con un lobo que irrumpió en la calzada por donde circulaba. La resolución toma los argumentos esgrimidos por la STSJ de Castilla y León de 13 de octubre de 2004, estimando el presente recurso, si bien matiza que «la protección otorgada por la Administración autonómica al lobo al sur del Duero que trae como consecuencia necesaria que esta especie proliferare

especie no es cinegética. Los argumentos de la Administración demandada parten de considerar que las prohibiciones de cazar, capturar, molestar e inquietar establecidas en el artículo 26.4 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, entonces vigente, son «*medidas de carácter general que se imponen a todos los ciudadanos que por ello tendrían el deber de soportar todos aquellos efectos que de las mismas se pudieran derivar*», de los que se deduce que el perjudicado «*al igual que el resto de los administrados, estaría obligado a soportar el daño que ha sufrido en cuanto que el mismo es una manifestación de los efectos derivados de aquellas prohibiciones que establece la referida Ley con carácter general*».

La Sala determina, en fin, 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*». A mayor abundamiento, y para sostener ese nuevo punto de vista que se estaba afianzando sobre el régimen de la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños ocasionados por el cánido al sur del río Duero, la Sala 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*

y aumente considerablemente su población, lo que implica necesariamente que aumenta el riesgo de que tales especies causen daños, cuando la Administración ha tenido posibilidad de dejar sin efecto y poner fin a tales prohibiciones de acuerdo con el artículo 28.2 de la Ley 4/1989, hace que se considere que el daño en este caso sí se considere imputable a la Administración sin que el perjudicado tenga el deber de soportarlo».

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»⁶⁸.

Esta interpretación sería acogida posteriormente por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de marzo de 2013, al afirmar que *«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»⁶⁹.*

Prescribe, por tanto, que *«cuando se trata de especies animales que gozan de singular protección, por la concurrencia de un interés público relevante como es el medio-ambiental para la conservación y protección de la especie, ello determina que los particulares no puedan adoptar sus propias medidas, pues corresponde a la Administración adoptar aquellas más adecuadas para la conservación del canis lupus en esa zona. No puede, por tanto, excluirse el régimen general de responsabilidad patrimonial previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992»⁷⁰.*

En fin, no cabe obviar que para que pueda aplicarse el régimen general de la responsabilidad administrativa deben cumplirse los requisitos contenidos hoy en la vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector

⁶⁸ Insiste en ello la STSJ de Castilla y León, de 7 de octubre de 2005 (JUR 2005\241652).

⁶⁹ RJ 2013\3336.

⁷⁰ Sobre el modelo de responsabilidad patrimonial de la Administración configurado por la hoy derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, *vid.* Tomás QUINTANA LÓPEZ (Dir.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013. Sobre el hoy vigente, dan cuenta, entre otros, Miguel Ángel CARBAJO DOMINGO y Juan Vega FELGUEROSO, «La responsabilidad patrimonial en las Leyes 39 y 40/2015», *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 6, 2018, pp. 89 y ss.

Público⁷¹. Tomando como referencia la Sentencia anteriormente citada, la jurisprudencia más reciente es cada vez más proclive a la estimación de reclamaciones por daños causados por el lobo al sur del Duero⁷².

Han sido muchos, en suma, los cambios que se han sucedido en la regulación del lobo ibérico y, concretamente, en lo que a la responsabilidad patrimonial por daños producidos por la especie se refiere⁷³.

3. NUEVO ENFOQUE JURISPRUDENCIAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR DAÑOS PRODUCIDOS POR ATAQUES DEL CÁNIDO EN CASTILLA Y LEÓN

Como se ha comprobado *supra* la responsabilidad patrimonial por daños causados por el cánido a la cabaña ganadera también tiene su reflejo en la jurisprudencia más actual⁷⁴. Da cuenta de ello, en buena medida, la Sentencia de 30 de octubre de 2014 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, por

⁷¹ Vid. el Capítulo IV, Sección 1.ª, arts. 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

En este sentido, para que pueda ejercitarse la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración prevista en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, es necesario que concurren una serie de requisitos:

- a) un daño o perjuicio evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas,
- b) que dicho daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y finalmente,
- c) que el daño o perjuicio no se haya producido por fuerza mayor o que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

⁷² Así, los últimos Dictámenes emitidos en la materia por el Consejo Consultivo de Castilla y León muestran la tendencia favorable a la estimación a pesar del criterio mantenido en el pasado por el citado Consejo. Como muestra, el Dictamen 120/2016, de 22 de abril, en el que se afirma: «*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 de responsabilidad patrimonial del artículo 106.2 de la Constitución, y de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992*». A mayor abundamiento, *vid.* Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 559/2014, 26 de noviembre.

⁷³ Para un estudio comparado sobre la presencia del lobo en poblados ganaderos y sus consecuencias, *vid.* entre otros Michel DIDIER, «Los pastores, proletarios de la ganadería», *Le Monde diplomatique en español*, núm. 238, 2015, p. 10.

⁷⁴ Sobre los graves problemas de prueba a los que se enfrentan diferentes sectores a fin de determinar que los daños producidos son causados por el cánido, da cuenta la STSJ de Navarra de 13 de marzo de 2002 (JUR 2002\139651), que desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto y declara no haber lugar a responsabilidad patrimonial de la Administración, al no considerarse acreditado que los daños producidos hayan sido causados por una especie considerada amenazada, o por una especie de la fauna silvestre no susceptible de aprovechamiento cinegético que no tenga la consideración de amenazada cuya captura o eliminación hubiera sido denegada expresamente.

la que se resuelve el recurso frente a la desestimación presunta por silencio administrativo de la solicitud de fecha 21 de diciembre de 2012 formulada por la recurrente ante el Consejero de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, remitida por dicha Consejería a la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia de los ataques de lobos a la explotación ganadera de su propiedad en la finca de Prados, sita en Segovia⁷⁵.

La parte actora solicita la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, por cuanto los daños ocasionados por el lobo, como especie protegida, no deben ser soportados de forma individual sin derecho a resarcimiento⁷⁶. Por su parte, la Administración demandada se opone alegando que *«no existe responsabilidad de la Administración, por tratarse de ataques de una especie protegida, teniendo los ciudadanos la obligación de soportar el daño, habida cuenta de que la Administración ha adoptado ya las oportunas medidas de control para evitar dichos ataques; controles amparados 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, estableciéndose unas Ayudas para compensar las franquicias de los seguros que cubran los daños ocasionados en las explotaciones ganaderas por lobos o perros asilvestrados, y en los supuestos en los que se acredite que los daños han sido ocasionados por lobos, se compensa el lucro cesante y los daños indirectos, por lo que considera que los daños reclamados ya han sido compensados, impugnando expresamente algunos expedientes, y más en concreto, aquellos expedientes que se refieren a animales desconocidos, interesando en suma la desestimación íntegra del recurso»*⁷⁷.

La Sala estima parcialmente el recurso interpuesto por la parte actora, procediendo a declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños sufridos como consecuencia de los ataques producidos por el cánido al concurrir todos los presupuestos necesarios para estimar la responsabilidad patrimonial regulada, en el momento de dictar sentencia, en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (hoy, artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público). Razona la Sala la concurrencia de *«un daño antijurídico que*

⁷⁵ JUR 2015\12972. Sobre la citada sentencia, Eva BLASCO HEDO, «Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 30 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: María Concepción García Vicario)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 43 (febrero), 2015, pp. 67 y ss.

⁷⁶ Resulta de especial interés en este aspecto la lectura de Jesús VÉLEZ MARTÍNEZ y José Manuel GONZÁLEZ PELLICER, «Ataques de especies silvestres no cinegéticas», *Diario La Ley*, núm. 9251, 2018.

⁷⁷ JUR 2015\12972.

la demandante no tiene el deber de soportar, y la relación de causalidad exigible entre la actuación administrativa y el daño causado, sin que puedan entenderse compensados tales daños por las cantidades abonadas por la Junta de Castilla y León de acuerdo a lo regulado y a los precios de ganado fijados para este tipo de reclamaciones en las distintas Órdenes de Ayudas para paliar los daños producidos en Castilla y León por lobos al ganado vacuno, pues como se ha dicho, no puede excluirse el régimen general de responsabilidad patrimonial previsto en la Ley 30/92, y el hecho de que la Administración únicamente responda de los daños derivados de lucro cesante y daños indirectos, se opone, con carácter general, a la responsabilidad patrimonial de la Administración que diseña el art. 106.2 de la Constitución y regulan los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/92»⁷⁸.

Ahora bien, la Sentencia centra también su atención en la propia dicción del artículo 12.1 del hoy derogado Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, aprobado por Decreto 28/2008, de 3 de abril, conforme al que: *«la compensación por daños ocasionados por el cánido en los terrenos situados al sur del río Duero, se harán a través de la existencia de 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, se compensará el lucro cesante y los daños indirectos»⁷⁹.*

El problema surge cuando este precepto y la necesaria suscripción de un seguro de compensación de daños no determinan si este régimen de responsabilidad que se prevé es alternativo, complementario, voluntario o directamente excluyente del general de responsabilidad patrimonial al que hacían referencia los hoy derogados arts. 139 y siguientes de la Ley 30/92.

Es por ello que la Sala procede a la anulación del citado artículo 12.1.b) del Plan *«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 12.2.º puesto que viene a desarrollar las previsiones de la citada letra b) del párrafo 1.º»⁸⁰.*

⁷⁸ Vid. cita anterior.

⁷⁹ Hoy, arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

⁸⁰ JUR 2015\12972.

Y así, la jurisprudencia es cada vez más proclive a atribuir la responsabilidad patrimonial a la Administración por los daños causados por la especie de conformidad con las reglas generales establecidas al respecto por el legislador⁸¹. Cabe citar, entre otras, las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 9 y 16 de marzo de 2018, en las que afirma que «*concurren todos los requisitos precisos para la prosperabilidad de la acción ejercitada: un daño antijurídico que el demandante no tiene el deber de soportar, y la relación de causalidad exigible entre la actuación administrativa y el daño causado, sin que puedan entenderse compensados tales daños ni siquiera por las cantidades abonadas por la Junta de Castilla y León en los siniestros reclamados C-160 a C-167, de acuerdo a lo regulado y a los precios de ganado fijados para este tipo de reclamaciones en las distintas Órdenes de Ayudas para paliar los daños producidos en Castilla y León por lobos al ganado vacuno, pues como ha declarado reiteradamente este Tribunal, no puede excluirse el régimen general de responsabilidad patrimonial previsto en la Ley 30/92, y el hecho de que la Administración únicamente responda de los daños derivados de lucro cesante y daños indirectos, se opone, con carácter general, a la responsabilidad patrimonial de la Administración que diseña el art. 106.2 de la Constitución y regulan los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/92*»⁸².

Por todo ello puede decirse que, pese a que el criterio del Consejo de Estado era contrario a la estimación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños causados por ataques del cánido al sur del río Duero, los informes del Consejo Consultivo de Castilla y León muestran la imposibilidad de seguir ajenos a la jurisprudencia más reciente, cuyo criterio es radicalmente opuesto al mantenido tradicionalmente por el Consejo de Estado

⁸¹ Respecto a los ataques producidos por el lobo ibérico a la cabaña ganadera en la comunidad autónoma de Castilla y León en 2019, se estima un descenso del 12,2 % y un 9,8 % en el número de ataques producidos por el lobo ibérico y de cabezas muertas respectivamente. Se aprecia un descenso en todas las provincias de la comunidad, salvo en Ávila y León, donde los datos se mantienen prácticamente invariables. Se han abonado 818.754,50 euros en concepto de daños producidos por un total de 1.425 ataques de lobos, en los cuales resultaron muertas 1.373 cabezas de ganado mayor y 710 de ganado menor. Sobre las indemnizaciones en función de su distribución geográfica, 38.367 euros corresponden a daños producidos al norte del río Duero y 780.387,50 al sur del río Duero.

Acerca de los controles poblaciones de la especie fueron siete los autorizados en la provincia de Ávila, con cinco lobos ibéricos abatidos hasta el momento; dos en Zamora, con un ejemplar muerto; y un control en Salamanca, sin realizarse todavía ningún abatimiento. En fin, habrá que esperar a finales de año para poder comparar los datos anuales con los publicados en 2018, cuyos ataques ascendieron a 2.604, mientras que el número total de cabezas de ganado muertas a consecuencia de los ataques del cánido ascendió a 3.733. Más ampliamente, *vid.* «Los ataques del lobo descienden en Castilla y León un 12,2 % hasta septiembre» [en línea] [fecha de la consulta: 06/12/2019] accesible en: <https://www.lavanguardia.com/vida/20191205/472067645117/los-ataques-del-lobo-descienden-en-castilla-y-leon-un-122-hasta-septiembre.html>.

⁸² JUR 2018\124903 y JUR 2018\134763.

y que viene avalado por la propia doctrina del Tribunal Supremo⁸³. Así lo muestran, entre otros, los Dictámenes del Consejo Consultivo de Castilla y León 421/2015, de 22 de octubre, 361/2015, de 23 de septiembre, y 252/2015, de 24 de julio, en procedimientos de responsabilidad patrimonial debidos a daños ocasionados por el lobo a varios animales vacunos.

4. REFLEXIÓN FINAL

Las líneas que anteceden no vienen sino a reflejar el profundo cambio experimentado tanto en la propia situación jurídica del lobo ibérico en Castilla y León como en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración a causa de los daños ocasionados por la especie en Comunidades Autónomas que afrontan una situación tan compleja como la nuestra, donde el cánido tiene una diferente consideración jurídica en función de su situación geográfica.

Esta diferente categorización jurídica del lobo ibérico no puede erigirse en justificación bastante para declarar la inexistencia de obligación por parte de la Administración de indemnizar los daños causados al sur del río Duero de conformidad con el régimen general de responsabilidad patrimonial previsto en el propio texto constitucional, y ello por diferentes motivos.

En primer lugar, porque las órdenes por las que se han regulado las ayudas al sur del río Duero, y por las que se reconocían pagos compensatorios por ataques del cánido cubrían el lucro cesante y los daños indirectos sin reconocer el carácter excluyente o alternativo de estas ayudas con la del régimen general de responsabilidad de la Administración previsto en el artículo 106.2 de nuestro texto constitucional y en los artículos 32 y siguientes de la hoy vigente Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. A la vista de la jurisprudencia más reciente en la materia no hay óbice para que los afectados concurren a ambas, teniendo en cuenta las cantidades percibidas, en su caso, en concepto de ayudas, y deduciendo tales conceptos de la indemnización concedida de conformidad con el régimen general de responsabilidad patrimonial.

Asimismo, otro de los motivos esgrimidos que mantenían el criterio de la desestimación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial por ataques del cánido al sur del río Duero era que se trata de una especie protegida, no estando catalogada y eximiendo de esta forma a la Administración de responder de conformidad con el régimen general de responsabilidad previsto en nuestro texto constitucional en el artículo 106. En todo caso, el hecho de que la especie se

⁸³ Vid. la STS de 22 de marzo de 2013 (RJ 2013\3336).

encuentre protegida no solo no la excluye del régimen general de responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que viene a afianzar y justificar aún más, si cabe, esa responsabilidad, por cuanto es la finalidad de protección del lobo ibérico la que justifica la compensación de los daños que la especie causa, dado que es a la Administración a la que se le encomienda la labor de adoptar las medidas más adecuadas para su conservación.

Pese al criterio mantenido tradicionalmente al efecto por nuestro Consejo de Estado, el nuevo enfoque de la jurisprudencia más reciente permite, a mi juicio, acercar posiciones encontradas. Se ha culpado a la especie del lobo ibérico por el daño que ha provocado y que sigue provocando en la actualidad a diferentes sectores socioeconómicos de nuestro país, si bien el profundo odio que ha despertado en esos sectores ha venido motivado, principalmente, por la indiferencia y el abandono al que se han visto relegados. La ausencia de propuestas y medidas que permitan anticiparse a los ataques al ganado, las barreras para el ejercicio de la acción de responsabilidad patrimonial pública por los daños que causa al sur del río Duero, el tortuoso e intrincado camino a seguir para la concesión de indemnizaciones por los ataques del cánido, así como el tan frecuente retraso en la concesión y pago de las citadas ayudas, han sido desencadenantes del conflicto al que nos enfrentamos hoy día al intentar procurar la compatibilidad entre el lobo ibérico y, en particular, la actividad ganadera.

5. APÉNDICE BIBLIOGRÁFICO

ALFONSO, Carmen, «Protección de la fauna. Aprobadas las estrategias de conservación del lobo, urogallo pirenaico y malvasía cabeciblanca», *Ambienta*, núm. 42, 2005, pp. 22-25.

ARIJA HOYO, Carmen M., «Biología y Conservación del Lobo Ibérico: crónica de un conflicto», *Revista electrónica de Veterinaria*, núm. 6, 2010, pp. 1-18.

ASCIBAR, Martín y OCIO, José Antonio, «La ganadería extensiva y el lobo (*Canis lupus*) en Euskadi: problemática actual y futuro», *Biodiversitatea*, núm. 78, 2006, pp. 56-60.

BLANCO, Juan Carlos, «La gestión del lobo en España. Controversias científicas en torno a su caza», *Arbor: Ciencia, pensamiento y cultura*, 2017, núm. 786.

BLASCO HEDO, Eva, «Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Valladolid), de 25 de enero de 2018 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 1, Ponente: Felipe Fresneda Plaza)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 79, 2018, pp. 164-166.

— «Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos) de 11 de septiembre de 2017 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª, Ponente: Valentín Jesús Varona Gutiérrez)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 73 (noviembre), 2017, pp. 92-95.

— «Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (Burgos), de 30 de octubre de 2014 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2, Ponente: María Concepción García Vicario)», *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 43 (febrero), 2015, pp. 67-69.

CARBAJO DOMINGO, Miguel Ángel y FELGUEROSO, Juan Vega, «La responsabilidad patrimonial en las Leyes 39 y 40/2015», *Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, núm. 6, 2018, pp. 89-99.

DE LA TORRE, Juan Ángel, «El Supremo tumba la gestión del lobo en Castilla y León», *Quercus*, núm. 396, 2019, p. 43.

DIDIER, Michel, «Los pastores, proletarios de la ganadería», *Le Monde diplomatique en español*, núm. 238, 2015, p. 10.

DÍEZ LEIVA, Isabel, «Hacia la coexistencia entre el lobo y la ganadería extensiva», *Quercus*, núm. 384, 2018, p. 82.

FALCES, José Ignacio, «El lobo y la ganadería extensiva, un complicado equilibrio», *Ganadería*, núm. 115, 2018, pp. 12-15.

FERNÁNDEZ-GIL, Alberto, «Los planes de gestión del lobo en España», *Asociación hombre y territorio con la colaboración de la facultad de biología de la Universidad de Sevilla*, 2013, pp. 9-10.

FERNANDO PABLO, Marcos Matías, «El derecho ambiental tras la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 15, 2009, pp. 23-60.

GÁLVEZ CANO, María Remedios, *Régimen jurídico de la actividad cinegética en España. Análisis de las disposiciones autonómicas e intervención pública*, Universidad de Málaga, 2004.

GARCÍA MARTÍN, Lidia, «Régimen jurídico para la protección del lobo ibérico», *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, núm. 37, 2017, pp. 259-291.

GARCÍA URETA, Agustín, «La Ley 42/2007, del patrimonio natural y actividad de caza», *Diario La Ley*, núm. 6955, 2008, pp. 1-13.

GONZÁLEZ EGUREN, Vicente, «La ganadería y el lobo en España: discurso del Prof. Dr. D. Vicente González Eguren, leído en el solemne acto de su recepción pública como académico correspondiente, celebrado el día 4 de marzo de 2015», Universidad de León, Servicio de Publicaciones, 2015.

GUTIÉRREZ ALBA, Víctor, «El lobo ibérico en el sur peninsular», *El ecologista*, núm. 50, 2006, pp. 39-41.

MENOR TORIBIO, José Alfonso, «La Directiva hábitats 92/43/CE y la Red Natura 2000», *Cuadernos geográficos de la Universidad de Granada*, núm. 29, 1999, pp. 143-156.

MUÑOZ COBO, Joaquín, «El lobo y la ganadería», *Anales de la Real Academia de Ciencias Veterinarias de Andalucía Oriental*, núm. 1, 2003, pp. 70-91.

PÉREZ MONGUIÓ, José María, y SÁNCHEZ GONZÁLEZ, María Paz, *Daños y especies cinegéticas: responsabilidad civil y administrativa*, Bosch. España, 2009.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás (dir.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública: estudio general y ámbitos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

—*Derecho ambiental en Castilla y León*, 2.^a edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

SANZ, Carlos, «El hombre y el lobo: crónica de una difícil —pero posible y deseable— coexistencia», *Chronica naturae*, núm. 5, 2015, pp. 7-15.

URIOS, Vicente, VILÁ, Carles y CASTROVIEJO, Javier, «Estudio de la incidencia de la depredación del lobo en la ganadería comparando dos métodos distintos», *Galemys: Boletín informativo de la Sociedad Española para la conservación y estudio de los mamíferos*, vol. extra 1, 2000, pp. 241-248.

VÉLEZ MARTÍNEZ, Jesús y GONZÁLEZ PELLICER, José Manuel, «Ataques de especies silvestres no cinegéticas», *Diario La Ley*, núm. 9251, 2018.

6. APÉNDICE NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

6.1. REFERENCIAS NORMATIVAS CITADAS

a) *Disposiciones normativas:*

Ley 9/2019, de 28 de marzo, de modificación de la Ley 4/1996, de 12 de julio, de Caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Orden FYM/865/2018, de 23 de julio, por la que se convocan las 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 tipos de ganado.

Orden FYM/728/2018, de 25 de junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza.

Decreto 10/2018, de 26 de abril, por el que se modifica el Decreto 32/2015, de 30 de abril, 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.

Orden de 26 de agosto de 2016 de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León.

Orden FYM/609/2016, de 28 de junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza.

Orden FYM/461/2016, de 26 de mayo, relativa a los pagos compensatorios derivados de los daños producidos por el lobo en las explotaciones ganaderas.

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Orden FYM/525/2015, de 19 de junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza.

Decreto 32/2015, de 30 de abril, 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.

Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León.

Ley 2/2011, de 17 de marzo, de Caza.

Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León.

Decreto 28/2008 de 3 de abril, por el que se aprueba el Plan de conservación y gestión del lobo en Castilla y León.

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Orden MAM/1751/2005, de 23 de diciembre, por la que se regulan las ayudas para paliar los daños producidos en Castilla y León por lobos y perros asilvestrados al ganado vacuno, ovino, caprino y equino y para compensar el lucro cesante y los daños indirectos originados por ataques de lobo a dicho ganado.

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

Ley 4/1996, de 12 de julio, por la que se regula el ejercicio de la caza en la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Ley 1/1970, de 4 de abril, de caza.

b) Dictámenes consultivos:

Dictamen del Consejo de Estado 2525/2001, de 27 de noviembre.

Dictamen del Consejo de Estado 2853/2001, 15 de noviembre.

Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 94/2018, de 5 de abril.

Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 121/2016, de 22 de abril.

Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 120/2016, de 22 de abril.

Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 421/2015, de 22 de octubre.

Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 361/2015, de 23 de septiembre.

Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 252/2015, de 24 de julio.

Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 559/2014, de 26 de noviembre.

Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 1180/2007, de 31 de enero.

Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 1028/2001, de 26 de abril.

Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla y León 357/2000, de 18 de marzo.

6.2. REFERENCIAS JURISPRUDENCIALES CITADAS

Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 10 de octubre de 2019: *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola Pohjois-Savo – Kainuu ry contra Risto Mustonen y otros*, asunto C-674/17, por la que se resuelve cuestión prejudicial en relación con la interpretación del artículo 16.1 de la Directiva 92/43/CE, de hábitats y especies.

Caso *Humane Society of the US et al appellees v. State of Wisconsin et al appellees* de 1 de Agosto de 2017.

Caso *Humane Society of the US v. Jewell* de 19 diciembre de 2014.

Sentencia de 26 de junio de 1995 del Tribunal Constitucional.

STS de 22 de marzo de 2013 (RJ 2013\3336).

Auto del TSJ de Castilla y León de 21 de febrero de 2019.

Auto del TSJ de Castilla y León de 29 de junio de 2018.

Auto del TSJ de Castilla y León de 26 de abril de 2018.

STSJ de Castilla y León de 16 de marzo de 2018 (JUR 2018\134763).

STSJ de Castilla y León de 9 de marzo de 2018 (JUR 2018\124903).

STSJ de Castilla y León de 7 de marzo de 2018 (RJCA 2018\453).

STSJ de Castilla y León de 25 de enero de 2018 (RJCA\2018\30).

STSJ de Castilla y León de 11 de septiembre de 2017 (JUR 2017\244675).

STSJ de Castilla y León de 17 de mayo de 2017 (Rec. núm. 615/2015).

STSJ de Castilla y León de 12 de febrero de 2018 (RJCA\2018\393).

STSJ de Castilla y León de 30 de octubre de 2014 (JUR 2015\12972).

STSJ de Castilla y León de 5 de abril de 2010 (JUR 2010\174958).

STSJ de Castilla y León de 11 de diciembre de 2009 (RJCA 2010\148).

STSJ de Castilla y León de 7 de octubre de 2005 (JUR 2005\241652).

STSJ de Galicia de 6 de julio de 2005 (JUR 2006\4930).

STSJ de Galicia de 23 de febrero de 2005 (JUR 2005\193440).

STSJ de Castilla y León de 13 de octubre de 2004 (JUR 2004\303524).

STSJ de Galicia de 24 de septiembre de 2003 (JUR 2004\18664).

STSJ de Galicia de 15 de enero de 2003 (JUR 2003\192395).

STSJ de Navarra de 13 de marzo de 2002 (JUR 2002\139651).

SJCA de Santander de 5 de febrero de 2018 (JUR 2018\99764).

SJCA de Santander de 14 de noviembre de 2017 (JUR 2018\101380).

SJCA de Salamanca de 14 de febrero de 2007 (JUR 2008\104066).