

## **“EL TRIBUNAL SUPREMO SIENTA DOCTRINA SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL ANTE DAÑOS A EXPLOTACIONES GANADERAS POR FAUNA SALVAJE”**

**Autora:** Esther Rando Burgos. Doctora en Derecho. Profesora de Derecho Administrativo de la Universidad de Málaga (acreditada PCD)

### **Índice:**

- 1. El objeto de la controversia: la garantía de conservación de especies autóctonas. Regla general a efectos de responsabilidad patrimonial y la controvertida excepción**
- 2. De la Directiva Hábitats a la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad: el interés público medioambiental y la protección de especies**
- 3. Pronunciamiento de la Sala de instancia: reconocimiento de la concurrencia de responsabilidad patrimonial por los daños ocasionados por especies de fauna silvestre**
- 4. Pronunciamiento del Tribunal Supremo: Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2019 y de 11 de febrero de 2020**
- 5. Conclusiones**
- 6. Bibliografía**

### **Resumen:**

La Sala Tercera del Tribunal Supremo acaba de sentar jurisprudencia en sendas Sentencias, de [2 de diciembre de 2019](#) y de [11 de febrero de 2020](#), admitiendo la concurrencia de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados a explotaciones ganaderas por fauna salvaje, en concreto por lobos, interpretando con ello el alcance del artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

## **1. EL OBJETO DE LA CONTROVERSIAS: LA GARANTÍA DE CONSERVACIÓN DE ESPECIES AUTÓCTONAS. REGLA GENERAL A EFECTOS DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL Y LA CONTROVERTIDA EXCEPCIÓN**

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en adelante LPNB, prevé en el artículo 54 «garantía de conservación de especies autóctonas silvestres», apartado 6, que «sin perjuicio de los pagos compensatorios que en su caso pudieren establecerse por razones de conservación, con carácter general, las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica en la redacción dada».

El citado precepto, cuya redacción vigente vino dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, ha precisado de la interpretación de nuestro Alto Tribunal, al entender que el inciso final del mismo «... excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica en la redacción dada», presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, ya que contiene una excepción a la regla general del artículo que exime de responsabilidad patrimonial a la Administración pública por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre.

En recientes resoluciones judiciales, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de clarificar la controversia sometida a su debate, fijando doctrina al respecto. Así, en Sentencias de 2 de diciembre de 2019<sup>1</sup> y de 11 de febrero de 2020<sup>2</sup>, se pronuncia sobre el particular, estableciendo que «... la excepción a la regla general establecida en el art. 54.6, que examinamos, no responde a una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre [...] sino a la existencia de una normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar».

---

<sup>1</sup> ECLI:ES:TS:2019:3819

<sup>2</sup> ECLI:ES:TS:2020:367

## 2. DE LA DIRECTIVA HÁBITATS A LA LEY 42/2007, DE 13 DE DICIEMBRE, DEL PATRIMONIO NATURAL Y DE LA BIODIVERSIDAD: EL INTERÉS PÚBLICO MEDIOAMBIENTAL Y LA PROTECCIÓN DE ESPECIES

Como antecedentes de interés, en ambos casos, se resuelven sendos recursos de casación formulados frente a Sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, frente a desestimaciones presuntas de reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas a la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid por ataques de lobos a explotaciones ganaderas.

El debate parte del marco normativo dado por la Directiva de Hábitats (Directiva 92/43/CE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativo a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres), traspuesta a nuestro ordenamiento jurídico mediante 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. La citada Directiva, relaciona en su anexo II las «Especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación», entre las que incluye al «canis lupus» (lobos). En el caso español, distingue entre las poblaciones españolas situadas al sur y al norte del río Duero, siendo únicamente las primeras las que merecen tal protección. Por su parte, en el anexo IV «Especies animales y vegetales de interés comunitario que requiere una protección estricta», incluye a las poblaciones de lobos situadas al sur del río Duero, mientras que el anexo V, al enumerar «Especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación puede ser objeto de medidas de gestión», es el que incorpora a las poblaciones de lobo situadas al norte del Duero<sup>3</sup>.

A partir del marco europeo, la propia LPNB, establece, entre otras, un conjunto de prohibiciones y garantías de conservación para las especies incluidas en el Listado de Especies de Protección Especial. En concreto, en su redacción vigente, el artículo 56 (numerado como tal por la modificación operada en la LPNB por la Ley 33/2015, anteriormente artículo 53) crea el

---

<sup>3</sup> Para una visión de conjunto, desde una perspectiva ambiental, del régimen jurídico de protección de la fauna salvaje en el Derecho español y en el Derecho comunitario, vid. NIETO GARRIDO, E. (2001): *La protección de la fauna salvaje en el ordenamiento jurídico español*. Vallalodid: Lex Nova.

referido listado, remitiendo a su instrumentación reglamentaria<sup>4</sup>, e incluyendo en el mismo, especies, subespecies y poblaciones merecedoras de una atención y protección particular, así como aquéllas que figuren como protegidas en directivas y convenios internacionales ratificados por España. Mientras el artículo 57 (antes de la modificación por la Ley 33/2015, artículo 54) se encarga de regular las mismas, fijando como protección genérica, para el caso de animales, cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y lugares de producción, invernada o reposo. Pero además, el propio artículo 65 (antes de la modificación, numerado como artículo 62) al regular las especies objeto de caza y pesca, es tajante al prohibir la caza a las especies incluidas en el referido listado o, en general, a las prohibidas por la Unión Europea.

En síntesis, las poblaciones de lobos situadas al sur del río Duero gozan de una específica e intensa protección que configuran el marco normativo señalado, a diferencia del tratamiento de este animal en las poblaciones situadas al norte del mismo río. Su justificación viene dada, como recoge la Sentencia de instancia, por la concurrencia de un interés público relevante como es el medioambiental para la conservación y protección de la especie. Sin obviar, que esta necesidad de protección del medio ambiente debe articularse de manera adecuada con derechos como el de los ganaderos cuya actividad económica y medio de vida puede verse gravemente perturbada, como es el caso, incluso dañada, por lo que tampoco cabe obviar determinadas instituciones fundamentales del Derecho Administrativo, como es el caso de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo del Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas.

<sup>5</sup> En este sentido, ilustrativo, como señala MORA RUIZ, en relación con la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2020, «... resulta de interés el análisis de la misma por el conflicto que pone de manifiesto entre las necesidades de protección del derecho de propiedad e, incluso, la libertad de empresa de quien tiene como medio de subsistencia la explotación de una instalación ganadera y las exigencias derivadas del régimen de especie protegida aplicable, en este caso, al lobo. Se trata, en definitiva, de la tensión permanente entre el desarrollo de la actividad económica y la protección del medio ambiente que, como ya planteara el Tribunal Constitucional muy tempranamente, no es posible solventar de forma generalista, sino en cada caso concreto». En MORA RUIZ, M. (2020): «[Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2020 \(Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Rafael Fernández Valverde\)](#)». *Actualidad Jurídica Ambiental*, publicado el 5 de marzo de 2020, Núm. 99, marzo 2020.

### **3. PRONUNCIAMIENTO DE LA SALA DE INSTANCIA: RECONOCIMIENTO DE LA CONCURRENCIA DE RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LOS DAÑOS OCASIONADOS POR ESPECIES DE FAUNA SILVESTRE**

En ambas, el Tribunal de instancia resuelve con estimación parcial los recursos contencioso-administrativos formulados, anulando la actividad administrativa impugnada por no ser conforme a Derecho y declarando la responsabilidad patrimonial de la Administración, como situación jurídica individualizada, con el derecho de las recurrentes a ser indemnizadas por la Administración demandada.

En lo esencial, la Sala de instancia, se centra en analizar dos cuestiones. En primer lugar, el reproche de la Administración demandada que alega que el daño sufrido por el perjudicado no es antijurídico lo que justifica, precisamente, en que se está ante una especie protegida no susceptible de caza. En segundo lugar, y a la luz del posicionamiento anterior, la Sala entiende que la esencia de la controversia se encuentra en determinar qué debe entenderse por «excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica», lo que con posterioridad será, precisamente, la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia y objeto de interpretación por el Tribunal Supremo.

Para resolver la controversia sometida a su juicio, la Sala hace un doble planteamiento. Bien si es preciso «... exigir una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre» o si por el contrario, «... basta con que la normativa sectorial específica declare que una especie es tributaria de algún régimen especial de protección para entender que, si uno de sus ejemplares causa un daño, deba declararse la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas». Precisamente, la segunda interpretación es la que acoge por entender que resulta más coherente con la doctrina jurisprudencial mantenida por el Tribunal Supremo, citando expresamente la Sentencia del Alto Tribunal de 22 de marzo de 2013, cuando señala «... cuando se trata de especies animales que gozan de singular protección, por la concurrencia de un interés público relevante como es el medioambiental 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». Concluyendo que «... en estos casos estamos ante un supuesto

de excepción suficientemente caracterizado en la normativa sectorial específica y que, por tanto, concurre la nota de antijuridicidad del daño»<sup>6</sup>.

Respecto a la cuantía indemnizable, la Sala de instancia analiza los informes periciales de parte en los que se proponen dos valoraciones alternativas, según sea el criterio el valor intrínseco del daño y perjuicio o la sustitución del animal. Descarta la primera, atendiendo al principio de prudencia valorativa, por entender que «se trata de una fórmula estereotipada, que se sustenta solo en afirmaciones generales y no en datos concretos, objetivos y verificables» y acoge, a efectos de la determinación de la cuantía, el criterio de valoración del daño y perjuicio por sustitución animal<sup>7</sup>. De la cuantía resultante, descuenta las ayudas ya recibidas por el ganadero de la Administración tendentes a compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de poblaciones de lobos.

En relación con las ayudas a las explotaciones ganaderas, las opciones de las Comunidades Autónomas afectadas también han sido diversas, así lo recogen expresamente las Sentencias de instancia. De esta forma, en referencia a Castilla y León la Sentencia alude expresamente al Decreto 28/2008, de 3 de abril, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, destinado precisamente a la conservación y protección de la especie y a la adopción de medidas especiales fundadas en un interés público relevante, como es el medioambiental, así destaca el referido instrumento como «... marco jurídico en el que se establezcan todas las medidas tendentes a garantizar la conservación del lobo a largo plazo y a mejorar la compatibilidad de la especie con la ganadería extensiva». Si bien es adecuado anotar que el Decreto 28/2008 estuvo vigente hasta el 24 de mayo de 2016, en la actualidad se encuentra derogado, siendo la normativa vigente el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Sobre la antijuridicidad del daño, entre otros trabajos, contiene un interesante análisis MUÑOZ GUIJOSA, M.A. (2012): «Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo». *Revista de Administración Pública*, Núm. 187, enero-abril (2012), págs. 97-139.

<sup>7</sup> Sentencias del Tribunal Superior de Justicia, Sede Madrid, Sala de lo Contencioso, ambas de idéntica fecha, 2 de noviembre de 2018 (núm. rec. 470/2017, ECLI:ES:TSJM:2018:13880 y núm. rec. 516/2017, ECLI:ES:TSJM:2018:13881, respectivamente).

<sup>8</sup> Precisamente, el Decreto 28/2008, de 3 de abril, fue objeto de sendas Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, ambas de 22 de marzo de 2013 (núm. rec. 823/2010, ECLI:ES:TS:2013:1559 y núm. rec. 1296/2010, ECLI:ES:TS:2013:1560), que resolvían los recursos de casación planteados por la Comunidad de Castilla y León contra las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 11 de diciembre de 2009 (núm. rec. 1381/2008, ECLI:ES:TSJCL:2009:7430) y de 13 de noviembre de 2009 (núm. rec. 1765/2008, ECLI:ES:TSJCL:2009:6795), respectivamente. Consecuencia de las

En el caso de Castilla y León, parece oportuno destacar que precisamente uno de los objetivos del Plan de Conservación y Gestión del Lobo aprobado en 2016, es mitigar los ataques provocados por el lobo. La norma destaca la conflictividad social generada por el nivel de daños, lo que justifica el incremento de las inversiones destinadas a la ganadería extensiva, pero, a su vez, se hace eco de los fallos judiciales recaídos sobre el Decreto 28/2008 y en particular en relación a la responsabilidad patrimonial y las medidas compensatorias, fija en su artículo 10 «Responsabilidad y compensación de los daños a la ganadería», que:

*«1. La responsabilidad por los daños causados por los lobos en la Zona 1, se determinará conforme a lo establecido en la norma en materia de caza.*

*2. Respecto a los daños causados por la especie en la Zona 2, por razones de conservación, y de conformidad con lo previsto en el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se realizarán pagos compensatorios por la Junta de Castilla y León, en la forma que se establezca mediante orden de la consejería competente en materia de medio ambiente, incluyendo en el cálculo de los mismos tanto el daño emergente como el lucro cesante, y estableciendo los procedimientos y mecanismos necesarios para reducir al máximo posible los plazos de cobro.*

*3. Además de lo expuesto anteriormente, dada la singularidad de la especie, su incidencia sobre las explotaciones ganaderas y la conflictividad social que genera, podrán*

---

cuales, se declara la nulidad de determinados preceptos del Decreto 28/2008. En concreto, la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo (núm. rec. 823/2010) es la que, desestimando el motivo invocado, mantiene el fallo de la Sala de instancia que declaraba nulos el apartado 1, letra b) y el apartado 2 del artículo 12 «compensación de los daños a la ganadería». El motivo, en suma, se sustenta en la diferenciación que el precepto realizaba al reconocer la responsabilidad por los daños producidos por el lobo en los terrenos situados al norte del río Duero, mientras que, para el resto del territorio, (poblaciones de lobo situadas al sur del río Duero), se limitaba a señalar que «En el resto de terrenos se asegurará la existencia de, al menos, un seguro asequible que cubra los daños ocasionados en las explotaciones por lobos o perros asilvestrados. Asimismo, la Consejería de Medio Ambiente compensará la franquicia de dicho seguro y, en los supuestos en los que se acredite que los daños han sido ocasionados por lobos, compensará el lucro cesante y los daños indirectos». El Tribunal Supremo acoge el criterio de la Sala de instancia que viene a concluir que «en las poblaciones de lobo situadas al Sur del río Duero, en cuanto especie no susceptible de actividad cinegética, el nivel de protección e intervención de la Administración es tan acusado, que para los daños que causen hay que entender que le es de aplicación el régimen primario de responsabilidad patrimonial del artículo 106.2 de la Constitución, y de los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992. Y ello porque los perjudicados no tienen el deber de asumir y soportar aquellos daños de forma individual, ya que en tales casos estaríamos ante perjuicios perfectamente identificados derivados de la protección que el ordenamiento encomienda a los poderes públicos sobre determinadas especies, en general, y sobre el lobo, en particular» (FD Quinto).

*desarrollarse mediante orden otras medidas para favorecer la existencia de mecanismos que coadyuven a reducir el conflicto social.*

*4. En ningún caso el resarcimiento de los daños ocasionados obtenido a través de los diferentes mecanismos existentes, podrá suponer un enriquecimiento injusto para el perjudicado»<sup>9</sup>*

Por su parte, la Comunidad de Madrid, como recuerda el Tribunal Supremo en sus Sentencias de 2 de diciembre de 2019 y de 11 de febrero de 2020, no cuenta con dicho instrumento sino que «únicamente se ha limitado a establecer una línea de ayudas a ganaderos para paliar los daños producidos por ataques de lobos, como es el caso de la Orden 3041/2011, de 13 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de poblaciones de lobos, perros asilvestrados y buitres en la Comunidad de Madrid y que, sostiene el recurrente, difieren muchísimo de los daños reales que sufren diariamente los ganaderos de la zona por los ataques de esta especie».

Precisamente, en base a lo anterior, y habiendo recibido ambos recurrentes ayudas con dicha finalidad, en la cuantía indemnizable por responsabilidad patrimonial son descontadas las mismas.

#### **4. PRONUNCIAMIENTO DEL TRIBUNAL SUPREMO: SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 2 DE DICIEMBRE DE 2019 Y DE 11 DE FEBRERO DE 2020**

Dando respuesta a la cuestión objeto del recurso por presentar interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, esto es, la interpretación del inciso «excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica», prevista como excepción al régimen general

---

<sup>9</sup> Opta el legislador autonómico por realizar una zonificación, atendiendo al distinto régimen jurídico aplicable al lobo en la Comunidad Autónoma, y con la finalidad de articular acciones de conservación y gestión basadas en tales circunstancias. Así, distingue en el artículo 6 del Decreto 14/2016, entre:

*a) 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 Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.*

*b) 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.*

contenido en el artículo 54.6 de la LPNB, el Tribunal Supremo sienta doctrina en el FD Tercero de la Sentencia 1654/2019, de 2 de diciembre de 2019, reproducida después en el FD Cuarto de la Sentencia 367/2020, de 11 de febrero de 2020. Y lo hace a partir de las posiciones enfrentadas. Por un lado, la Sala de instancia que considera que basta con que la normativa sectorial específica declare que una especie es tributaria de algún régimen especial de protección para entender que, si uno de sus ejemplares causa un daño, deba declararse la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, siguiendo el criterio de la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2013, conforme a la cual, cuando se trata de especies animales que gozan de singular protección, por la concurrencia de un interés público relevante como es el medioambiental para la conservación y protección de la especie, es lo que determina que los particulares no puedan adoptar sus propias medidas, en la medida en que es a la Administración a la que corresponde adoptar aquellas más adecuadas para la conservación del «canis lupus», lo que no excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por su parte, la recurrente, Comunidad de Madrid, entiende que para que concurra la responsabilidad patrimonial de la Administración pública por los daños causados por las especies de fauna silvestre se debe exigir una previsión expresa y completa de la normativa sectorial específica<sup>10</sup>.

El Tribunal Supremo es determinante al fijar que son los criterios generales de la responsabilidad patrimonial los que pueden aclarar la interpretación de la cuestión, recordando así el fundamento y finalidad de la institución que no es otro sino el de garantizar la indemnidad patrimonial, mediante la reparación de las lesiones producidas a los particulares y sus bienes, lesión que no tienen el deber jurídico de soportar. Su fundamento se encuentra en el propio artículo 106.2 de la Constitución Española<sup>11</sup>, para sucesivas menciones CE, que reconoce:

*«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*

---

<sup>10</sup> Sobre la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2019, vid. CASADO CASADO, L. (2020): «[Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Octavio Juan Herrero Pina\)](#)». *Actualidad Jurídica Ambiental*, publicado el 9 de enero de 2020, Núm. 97, enero 2020, págs. 125-130.

<sup>11</sup> Sobre el citado precepto, vid. LEGUINA VILLA, J. y RAZQUIN LIZARRAGA, M.M. (2018): «Artículo 106.2: La responsabilidad de la Administración Pública». En RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (dir.), CASAS BAAMONDE, M.E. (dir.), ARNALDO ALCUBILLA, E. (ed. lit.), REMÓN PEÑALVER, J. (ed. lit.), PÉREZ MANZANO, M. (coord.), BORRAJO INIESTA, I. (coord.) *Comentarios a la Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado, BOE: Tribunal Constitucional: Wolters Kluwer: Ministerio de Justicia, págs. 517-536.

*los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos»*

Es la propia Carta Magna la que precisa los principales elementos de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, a saber, lesión resarcible, imputación del daño a la actividad de la Administración, relación de causalidad y derecho del lesionado a ser indemnizado<sup>12</sup>. A la vez que determina la remisión legal en sentido formal que se contiene en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, en lo sucesivo LRJSP, precisando en su artículo 32 «Principios de la responsabilidad», apartado 1, que:

*«Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley»*

Este apartado ya precisa que sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar. Concretando en su apartado 2, el alcance de la lesión y los presupuestos que en la misma deben concurrir, «... el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas». Estas cuestiones llevan al Tribunal Supremo a señalar que:

*«... el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo como presupuesto la existencia de una lesión patrimonial real y actual, responde al elemento fundamental de la antijuridicidad del daño, que viene a configurar la lesión como indemnizable, antijuridicidad que no se refiere a la legalidad o ilegalidad de la conducta del sujeto agente que materialmente la lleva a cabo sino a esa falta de justificación del daño, es decir, a la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial del particular e imponga al mismo el deber de soportarla»*

---

<sup>12</sup> Sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, de particular interés, entre otros tantos, MARTÍN REBOLLO, L. (1996): *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. Consejo General del Poder Judicial; CARRILLO DONAIRE, J.A., GUICHOT REINA, E. y LÓPEZ MENUDO, F. (2006): *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*. Valladolid: Lex Nova; REBOLLO PUIG, M. (2004): «Sobre la reforma del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración» En SAINZ MORENO, F. (dir.) *Estudios para la reforma de la administración pública*, págs. 215-244; FERNÁNDEZ FARRERES, G. (2008): «Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y títulos de imputación del daño». Seminario «Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Locales», *Fundación Democracia y Gobierno Local*, Tenerife, 14 y 15 de noviembre de 2008. De manera más reciente, con las novedades incorporadas por la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, GONZÁLEZ PÉREZ, J. (2016): *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*. Cizur Menor, Navarra: Civitas.

Delimitado el alcance general de la responsabilidad patrimonial a partir de estos criterios generales, son precisamente éstos los que, como apunta la Sentencia, pueden aclarar la interpretación del inciso cuestionado del art. 54.6 de la LPNB, ya que el precepto precisamente «... viene a delimitar el alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre».

La Sentencia entra a valorar la doble interpretación que la lectura completa del artículo 54 puede dar lugar. Comienza así, indicando que, en una primera lectura podría apreciarse «... el reconocimiento del derecho a pagos compensatorios por razones de conservación, como un concepto distinto de la responsabilidad patrimonial por los daños causados por las especies de fauna silvestre y, respecto de ésta, se sienta el criterio general de falta de responsabilidad de las Administraciones públicas y la excepción, aquí controvertida, de los supuestos establecidos en la normativa específica, lo que podría llevar a pensar, inicialmente, que la responsabilidad patrimonial solo podría exigirse en relación con concretos supuestos de perjuicios reconocidos en dicha normativa específica».

Sin embargo, no es ésta la interpretación que a su juicio debe darse, partiendo, como reconoce, de la naturaleza y finalidad de la responsabilidad patrimonial y de los perjuicios que resultan indemnizables que ha de ponerse en relación con la existencia de un título que imponga al perjudicado la obligación de soportar la lesión patrimonial derivada de la actuación de la Administración. De esta forma, señala que «... resulta razonable entender que el art. 54.6 de la Ley 42/2007, cuando establece que, con carácter general, las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, viene a imponer a los afectados el deber de soportar tales perjuicios genéricos y en congruencia con ello, la excepción respecto de los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica, alude a los perjuicios derivados de la actuación administrativa que responde al desarrollo y efectividad de la normativa sectorial, que resultarán indemnizables en cuanto dicha normativa no imponga al perjudicado el deber de soportar el daño imputable a la actuación administrativa derivada o exigible conforme a esa específica regulación».

En suma, entiende el Tribunal Supremo que el sentido del artículo 54 de la LPNB, es recoger el criterio jurisprudencial mantenido al regular la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, excluyendo con ello que ésta sola circunstancia pueda invocarse por el perjudicado como título de imputación a la Administración. Criterio que recuerda cuando señala que «... la responsabilidad no viene determinada por cualquier consecuencia lesiva

relacionada con la actuación administrativa, lo que supondría convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo». Y precisamente lo anterior, justifica la excepción que el precepto realiza frente a esta regla general, entendiéndolo que al excepcionar los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica, alude a «... una actividad administrativa sujeta a previsiones concretas y determinadas para el caso, cuyo desarrollo en cuanto incida de manera perjudicial en la situación patrimonial del administrado, constituye título de imputación de responsabilidad a la Administración, en cuanto no le venga impuesto el deber de soportar el daño».

La concurrencia de un interés público como el medioambiental es el que lleva a la singular protección de determinadas especies animales en aras de la conservación y protección de las mismas pero a su vez determina que los particulares no puedan adoptar medidas y sea la Administración la obligada a adoptar las que resulten más adecuadas. Este planteamiento, recogido en la Sentencia de instancia, lo acoge igualmente el Tribunal Supremo en las merítadas Sentencias en las que fija como doctrina:

*«... dando respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión, la excepción a la regla general establecida en el art. 54.6, que examinamos, no responde a una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre, como mantiene la recurrente, sino a la existencia de una normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar».*

## 5. CONCLUSIONES

Con estas Sentencias, el Tribunal Supremo sienta doctrina sobre la concurrencia de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas ante daños a explotaciones ganaderas ocasionados por especies salvajes, en concreto por el lobo, animal que ostenta una especial protección sustentado en el interés público medioambiental en el que se enmarca y su relevancia para la conservación y protección de la especie.

Ello no obsta, sin embargo, y frente el criterio general de falta de responsabilidad de las Administraciones públicas por los mismos, a reconocer, a su vez, la excepción a dicha regla respecto a los supuestos recogidos en la

normativa sectorial, ya que se está ante una actividad administrativa sujeta a previsiones concretas y determinadas, y cuyo desarrollo, en la medida en que incida de manera perjudicial en la situación patrimonial del administrado, constituye título suficiente para entender que concurre uno de los elementos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas: la imputación del daño a una actividad de la misma, en cuanto no le venga impuesto el deber de soportar dicho daño al particular.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

- CASADO CASADO, L.: Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2019 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Octavio Juan Herrero Pina). *Actualidad Jurídica Ambiental*, publicado el 9 de enero de 2020, Núm. 97, enero 2020, pp. 125-130. Disponible <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-comunidad-de-madrid-lobo/>
- CARRILLO DONAIRE, J.A., GUICHOT REINA, E. y LÓPEZ MENUDO, F.: *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos*. Valladolid: Lex Nova, 2006.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G.: Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y títulos de imputación del daño. Seminario «Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Locales. *Fundación Democracia y Gobierno Local*, Tenerife, 14 y 15 de noviembre de 2008. Disponible [https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1171/responsabilidad\\_patrimonial\\_08\\_fernandez.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.gobiernolocal.es/xmlui/bitstream/handle/10873/1171/responsabilidad_patrimonial_08_fernandez.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas*. Cizur Menor, Navarra: Civitas, 2016.
- LEGUINA VILLA, J. y RAZQUIN LIZARRAGA, M.M.: Artículo 106.2: La responsabilidad de la Administración Pública. En: RODRÍGUEZ-PINERO Y BRAVO-FERRER, M. (dir.), CASAS BAAMONDE, M.E. (dir.), ARNALDO ALCUBILLA, E. (ed. lit.), REMÓN PEÑALVER, J. (ed. lit.), PÉREZ MANZANO, M. (coord.), BORRAJO INIESTA, I. (coord.) *Comentarios a la Constitución Española*. Boletín Oficial del Estado, BOE: Tribunal Constitucional: Wolters Kluwer: Ministerio de Justicia, 2018, pp. 517-536.

- MARTÍN REBOLLO, L.: *La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas*. Consejo General del Poder Judicial, 1996.
- MORA RUIZ, M.: Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2020 (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Rafael Fernández Valverde). *Actualidad Jurídica Ambiental*, publicado el 5 de marzo de 2020, Núm. 99, marzo 2020. Disponible <http://www.actualidadjuridicaambiental.com/jurisprudencia-al-dia-tribunal-supremo-proteccion-de-especies-responsabilidad-patrimonial/>
- MUÑOZ GUIJOSA, M.A.: Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial administrativa. antijuridicidad y atención al tipo de funcionamiento administrativo. *Revista de Administración Pública*, Núm. 187, enero-abril, 2012, pp. 97-139. Disponible <http://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revistaselectronicas?IDR=1&IDN=625&IDA=57>
- NIETO GARRIDO, E.: *La protección de la fauna salvaje en el ordenamiento jurídico español*. Valladolid: Lex Nova, 2001.
- REBOLLO PUIG, M.: Sobre la reforma del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración. En: SAINZ MORENO, F. (Dir.) *Estudios para la reforma de la administración pública*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2004, pp. 215-244.