

Tribunal Supremo (TS)

Publicado en Actualidad Jurídica Ambiental el 9 de enero de 2020

[Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2019 \(Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Ponente: Octavio Juan Herrero Pina\)](#)

Autora: Dra. Lucía Casado Casado, Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universitat Rovira i Virgili e Investigadora del Centre d'Estudis de Dret Ambiental de Tarragona (CEDAT)

Fuente: STS 3819/2019 - ECLI: ES:TS:2019:3819

Temas Clave: Responsabilidad Patrimonial de la Administración; Lobo; Fauna Silvestre; Patrimonio Natural; Biodiversidad

Resumen:

Esta Sentencia resuelve el recurso de casación interpuesto por la Comunidad de Madrid contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de noviembre de 2018, que estimó parcialmente el recurso presentado contra la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada el 5 de enero de 2017 a la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid, por los daños y perjuicios provocados en explotación ganadera por los ataques de lobos y declaró la responsabilidad patrimonial de la Administración demandada, reconociendo, como situación jurídica individualizada, el derecho de la recurrente a ser indemnizada por la Administración demandada en la suma de 12.298 euros.

La Comunidad de Madrid invocaba, en su escrito de preparación del recurso de casación, como supuestos de interés casacional los previstos en el artículo 88.2.a), b), c) y 88.3.a) de la LJCA. El Tribunal Supremo, mediante un Auto de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 29 de marzo de 2019, admitió el recurso de casación preparado, declarando que la cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en: “la interpretación que haya de darse al inciso “excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica” que se prevé como excepción al régimen general contenido en el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad -en la redacción dada al citado precepto por la [Ley 33/2015, de 21 de septiembre](#)- y que dispone que no cabe atribuir responsabilidad a las Administraciones públicas por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre”. A tal efecto, identifica como norma jurídica que, en principio, será objeto de interpretación, el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad -en la redacción dada por la Ley 33/2015, de 21 de septiembre-.

El recurso se centra, pues, en la interpretación que haya de darse al inciso “excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica” que se prevé como excepción al régimen general contenido en el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del

Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Dos son las posiciones enfrentadas. Por una parte, la Sala de instancia 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 al efecto el criterio establecido en la [sentencia del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2013](#), según el cual, cuando se trata de especies animales que gozan de un régimen singular de 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 lobo en esa zona, por lo que no puede excluirse la responsabilidad patrimonial de la Administración. Frente a esta posición, la Comunidad Autónoma recurrente entiende que para declarar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre se debe exigir una previsión expresa y completa de la normativa sectorial específica. Además, señala que la sentencia de 22 de marzo de 2013 se refiere a la situación previa a la modificación de la Ley 42/2007, introducida por la Ley 33/2015, por lo que no podría aplicarse al caso objeto de examen. En su opinión, no existiendo en la Comunidad de Madrid un Plan de protección del lobo análogo al de Castilla y León, no existe excepción que justifique la no aplicación de la regla general de no existencia de responsabilidad patrimonial. Asimismo, añade que existen otros supuestos legales en los que la declaración de un determinado régimen de protección otorgado por la Administración no se considera per se determinante de responsabilidad patrimonial por los perjuicios que pueda ocasionar, como los arts. 20 y 21 de la Ley 43/2002, de 22 de noviembre, de sanidad vegetal, con reproducción de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 2018 relativa a la materia. A esta argumentación se opone la parte recurrida, titular de una explotación de ganado ovino y bovino situada en el término municipal de Paredes de Buitrago, en la provincia de Madrid, defendiendo el criterio de interpretación del art. 54.6 de la Ley 42/2007 mantenido por la Sala de instancia, que, en su opinión, resulta más acorde con el contenido del art. 106.2 de la Constitución. Con este fin, se refiere a la normativa sectorial comunitaria, estatal y autonómica que declara al lobo especie tributaria de régimen especial de protección y en ningún caso susceptible de aprovechamiento cinegético en la Comunidad y concluye razonando sobre la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid en este caso.

El Tribunal Supremo opta por mantener la interpretación del precepto controvertido que se razona por la Sala de instancia sobre la concurrencia de la excepción prevista en el artículo 54.6 de la Ley 42/2007 a efectos de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración recurrente, sin que se haya cuestionado la concurrencia de los requisitos exigidos al efecto ni la cuantificación del daño indemnizable; y, en consecuencia, desestima el recurso de casación interpuesto, quedando firme la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 2 de noviembre de 2018.

Destacamos los siguientes extractos:

“(…) Para la resolución de la controversia conviene tener en cuenta el fundamento y finalidad de esta institución, que se dirige a garantizar la indemnidad patrimonial, mediante la reparación de las lesiones producidas a los particulares en sus bienes y derechos, por la actividad de la Administración, que, en el ejercicio de sus competencias y dirigida a la

consecución de los objetivos que en cada caso le son propios, afecta además de manera concurrente, específica y negativa a los derechos e intereses del administrado, causándole una lesión que no tiene el deber de soportar. La finalidad de la institución se asocia a la reparación de la situación patrimonial del administrado afectada por la actividad administrativa y el fundamento legal viene determinado por la falta de justificación de la lesión en cuanto no existe un título que imponga al interesado el deber de asumir el daño patrimonial. De tal manera 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. Como dice el art. 34.1 de la Ley 40/2015, solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

Por otra parte, la responsabilidad patrimonial se sujeta a la configuración legal -en los términos establecidos por la ley, dice el art. 106.2 de la Constitución- en cuanto su existencia, alcance y contenido viene determinado en cada momento por el legislador, que establece los hechos determinantes, las consecuencias jurídicas y las condiciones y requisitos de ejercicio de la acción correspondiente, a los que se condiciona la exigencia por el perjudicado.

Son estos criterios generales los que pueden aclarar la interpretación del inciso en cuestión del art. 54.6 de la Ley 42/2007, en cuanto dicho precepto viene a delimitar el alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre.

En una primera lectura del precepto se aprecia 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, la respuesta es otra desde la naturaleza y finalidad de la institución a la que antes nos hemos referido 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 administrativa. Desde este planteamiento, 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 otras palabras, el precepto examinado, al regular la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, excluye que esa sola circunstancia pueda invocarse por el perjudicado como título de imputación a la Administración, lo que puede considerarse un reflejo del criterio jurisprudencial, en el sentido de 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 en el mismo sentido, cuando el precepto excepciona los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica, está aludiendo 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.

Por estas razones la controversia interpretativa planteada ha de resolverse en favor del criterio sostenido por la Sala de instancia, en relación con el mantenido por esta Sala en la citada sentencia de 22 de marzo de 2013, que atendiendo al régimen específico de protección del lobo, al sur del río Duero, señala "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". Y en estas circunstancias, determinadas por la normativa sectorial específica y concretada en la especie animal causante del daño, la actuación administrativa se sujeta a la responsabilidad patrimonial por los daños producidos en cuanto no exista un deber de soportarlos y concurran los demás requisitos exigidos al efecto.

De manera que, 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.

No pueden acogerse, frente a esta interpretación, las alegaciones de la Administración recurrente en su escrito de interposición del recurso, pues el hecho de que la sentencia de 22 de marzo de 2013 se refiera a la situación previa a la modificación de la Ley 42/2007, introducida por la Ley 33/2015, no impide tomar en consideración la razón de la decisión

adoptada en los términos y por las razones que se acaban de exponer; las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León que se invocan por la Sala de instancia no declaran la responsabilidad patrimonial de la Administración en razón de un previo reconocimiento en la normativa específica de dicha Comunidad, sino que se refiere a ésta como parte del régimen de protección especial del lobo y adopta su decisión de acuerdo con el criterio establecido en la citada sentencia de este Tribunal Supremo, señalando expresamente que es la finalidad de la conservación y protección de la especie lo que determina las especiales medidas que se adoptan, especial protección fundada en un interés público relevante, lo que lleva a considerar que efectivamente estamos ante una de las excepciones que la propia ley prevé; la inexistencia en la Comunidad de Madrid de un Plan de protección del lobo análogo al de Castilla y León, lejos de excluir la aplicación de la excepción que examinamos, pone de manifiesto la falta de adopción por la Comunidad de las disposiciones y medidas a su alcance, cuya incidencia en la producción del daño por la especie protegida ha de valorarse en cada caso; y, finalmente, el supuesto invocado de la Ley 43/2002, de 22 de noviembre, de Sanidad Vegetal, en relación con la sentencia de esta Sala de 2 de julio de 2018, tampoco sirve de apoyo a su planteamiento, pues en dicha sentencia se deja claro que una cosa son las medidas de apoyo financiero a favor de los afectados por las plagas en cuestión, cuya naturaleza constituía el objeto de aquel recurso, y otra distinta la exigencia de responsabilidad patrimonial a la Administración en los supuestos que, como consecuencia de su actuación, pueda imputarse a la misma la producción de una lesión patrimonial que el particular no tenga el deber de soportar y resulta indemnizable conforme a los preceptos que regulan dicha institución, pronunciamientos congruentes con el planteamiento que acabamos de hacer en este caso, distinguiendo entre los pagos compensatorios que en su caso pudieran establecerse por razones de conservación y la exigencia de responsabilidad patrimonial por los daños causados por las especies de fauna silvestre, en los términos que hemos indicado” (FJ 3º).

Comentario de la autora:

Esta Sentencia del Tribunal Supremo resulta de gran interés en orden a determinar cuándo existe responsabilidad patrimonial de la administración pública por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, como el lobo. Con arreglo al artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad, “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”. Por lo tanto, la regla general es que las administraciones públicas no responden de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre. Ahora bien, esta regla general se exceptiona “en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica” y es precisamente la interpretación de esta excepción la cuestión en que se centra la Sentencia objeto de comentario.

En opinión del Tribunal Supremo, esta excepción 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. Por lo tanto, teniendo en cuenta la existencia de un régimen específico de protección del lobo, especie que goza de singular protección, por la concurrencia de un interés público relevante (el ambiental) para la conservación y protección de la especie, corresponde a la administración pública adoptar las medidas más adecuadas para su conservación. Y es, en estas circunstancias, determinadas por la normativa sectorial específica y concretadas en la especie animal causante de los daños, cuando la actuación administrativa se sujeta a la responsabilidad patrimonial por los daños producidos en cuanto no exista un deber de soportarlos y concurran los restantes requisitos exigidos por la normativa vigente. Es más, entiende el Tribunal Supremo en esta Sentencia que la inexistencia en la Comunidad de Madrid de un plan de protección del lobo análogo al existente en Castilla y León, lejos de excluir la aplicación de la excepción comentada, pone de manifiesto la falta de adopción por esta Administración de las disposiciones y medidas a su alcance, cuya incidencia en la producción del daño por la especie protegida ha de valorarse en cada caso.

Enlace web: [Sentencia STS 3819/2019 del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2019](#)