

## Jurisprudencia contencioso-administrativa: control de las potestades administrativas, protección ambiental y responsabilidad patrimonial\*

GERARDO GARCÍA-ÁLVAREZ

**SUMARIO:** 1. EL DERECHO PÚBLICO AMBIENTAL COMO DERECHO ADMINISTRATIVO: DESVIACIÓN DE PODER, NULIDAD POR OMISIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y PUBLICACIÓN DE PLANES Y NORMAS JURÍDICAS. 1.1. Desviación de poder ambiental: la indebida utilización de los mapas de ruido para la ejecución del planeamiento urbanístico. 1.2. Nulidad de una autorización por inadecuación del procedimiento de evaluación ambiental. 1.3. Los planes de gestión de "Zonas Especiales de Conservación" como norma jurídica. 2. ¿RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR PRESERVAR LA BIODIVERSIDAD? PROTECCIÓN DEL LOBO Y COSTES DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL. 2.1. La indemnización de los daños producidos por animales. 2.2. Los daños producidos por depredadores cubiertos por un régimen de protección. 2.3. Régimen de protección del lobo. 2.4. Conclusión: la protección de una especie animal es causa de imputación de la responsabilidad patrimonial a la Administración. 3. BIBLIOGRAFÍA CITADA.

**RESUMEN:** Las técnicas clásicas del Derecho administrativo para el control de la Administración se aplican con normalidad en el ámbito ambiental. La jurisprudencia del Tribunal Supremo contiene ejemplos de desviación de poder, utilizando un instrumento como los mapas de ruido para una finalidad pública distinta de la establecida por el ordenamiento; de nulidad por error en la elección del procedimiento seguido para autorizar obras de rehabilitación de edificaciones tradicionales en un parque natural; la

---

\* Proyecto «PGC2018-099237-B-I00: Bancos de conservación y otras medidas de compensación ambiental».

naturaleza normativa y las correspondientes garantías de publicidad de los planes de gestión de ZEC o, finalmente, la responsabilidad patrimonial de la Administración como garantía última de los particulares frente a consecuencias gravosas e individualizadas de políticas públicas como la protección de una especie animal.

**ABSTRACT:** The administrative judge does not treat environmental decisions with greater deference. On the contrary, the classic techniques of judicial control of the Administration's decisions are fully applied. Control of the intended purpose, due process and mandatory publication of plans and regulations are some of these techniques. The Administration's civil liability is also a guarantee against the harmful consequences of public environmental protection policies, as in the case of wolf protection.

**PALABRAS CLAVE:** desviación de poder, mapas de ruido, nulidad de pleno derecho, evaluación ambiental, planes de gestión de las Zonas Especiales de Conservación, lobo, especie protegida, responsabilidad patrimonial de la Administración pública.

**KEYWORDS:** judicial control, intended purpose, due process, mandatory publication of regulations and plans, civil liability for environmental protection policies

## **1. EL DERECHO PÚBLICO AMBIENTAL COMO DERECHO ADMINISTRATIVO: DESVIACIÓN DE PODER, NULIDAD POR OMISIÓN DEL PROCEDIMIENTO Y PUBLICACIÓN DE PLANES Y NORMAS JURÍDICAS**

La lectura de decisiones judiciales en ocasiones ha podido producir la sensación de que en el ámbito de la protección ambiental la Administración cuenta con un plus de credibilidad. La deferencia judicial en este ámbito ha podido ser mayor que en otros, dada la percepción de la necesidad del impulso público para promover la conservación, pero también por el carácter técnico de muchas de las decisiones que puede comportar una aplicación, explícita o implícita, de la categoría de la discrecionalidad técnica.

No es el caso de las sentencias seleccionadas para su reseña en este trabajo: podemos encontrar un caso clásico de desviación de poder, por la utilización de una potestad administrativa con una finalidad aunque pública, distinta de la legalmente establecida; una –ciertamente rigurosa- aplicación de la nulidad de pleno derecho por omisión del procedimiento legalmente

establecido, en este caso, por un error en la aplicación del derecho transitorio; el control de los planes de gestión de los ZEC, que deben considerarse norma jurídica y rodear su elaboración y publicación de las garantías consecuentes. Finalmente, se estudia con mayor detalle la cuestión de los daños derivados de la protección de determinadas especies, lo que puede llegar a ser muy relevante en el caso de la protección de grandes depredadores, como el oso o, sobre todo, el lobo. La responsabilidad patrimonial de la Administración, que es la garantía última de los particulares, entra en juego en este ámbito.

Ciertamente, hay otras sentencias relevantes de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo, en ámbitos como los aspectos económicos de las energías renovables o, sobre todo, el Derecho de aguas, comentadas en las respectivas secciones.

### **1.1. DESVIACIÓN DE PODER AMBIENTAL: LA INDEBIDA UTILIZACIÓN DE LOS MAPAS DE RUIDO PARA LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO**

En la Sentencia de 15 de enero de 2020 el Tribunal Supremo aborda la función y efectos de los mapas de ruido.<sup>1</sup> Para lo que sirven y para lo que no sirven –ni deben intentar utilizarse– estos instrumentos ambientales en su relación con los mecanismos de planeamiento y gestión urbanísticos. En el origen del caso está el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Manresa, que en 2015 aprobó definitivamente el «Mapa de capacidad acústica de Manresa», elaborado por la Diputación de Barcelona e informado favorablemente por los Servicios Técnicos Municipales. Confirmado por el Tribunal Superior de Justicia *en lo que parece un recurso indirecto contra la imposición de medidas derivadas del mismo*, una empresa afectada en su actividad – Postes y Maderas, S. A. (PYMSA)- que era quien había recurrido en primera instancia, planteó el recurso de casación.

En el auto de admisión se fijó el interés casacional en el criterio para clasificar acústicamente un determinado ámbito en los casos en que exista incompatibilidad entre el uso predominante actual y el uso previsto para un suelo en el planeamiento urbanístico.<sup>2</sup> Como normas objeto de interpretación se identificaron el art. 7.1 de la «Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido»

---

<sup>1</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 15 de enero de 2020, ECLI: ES:TS:2020:73, ponente Rafael Fernández Valverde.

<sup>2</sup> «Precisar que la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar cuál debe ser el criterio a tomar en consideración cuando se trate de clasificar acústicamente un sector del territorio y exista incompatibilidad entre el uso predominante actual y el uso predominante previsto para dicho suelo en el planeamiento urbanístico».

y el artículo 5 y el Anexo V del «Real Decreto 1367/2007, de 19 de octubre, por el que se desarrolla la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido, en lo referente a zonificación acústica, objetivos de calidad y emisiones acústicas». En el caso, para un suelo de uso industrial en el planeamiento se prevé un uso futuro predominantemente residencial: de ahí las enormes diferencias entre la situación de partida y a la que deberá llegarse, una vez ejecutado el planeamiento, en lo relativo a los niveles de ruido tolerados. En cuanto a fijación de doctrina, el Tribunal Supremo declara que el mapa ha de elaborarse *con base en el uso predominante actual y no el uso que previsto para el futuro* en el planeamiento. Explicita perfectamente las razones para ello: el mapa de ruido no es un mecanismo de ejecución expeditiva del planeamiento urbanístico, obligando a los titulares de determinadas actividades a trasladar sus instalaciones o cesar en la actividad sin compensación.

La posición del Tribunal Superior de Justicia había sido distinta: interpuesto un recurso indirecto, al imponerse por el Ayuntamiento de Manresa medidas correctoras en aplicación del mapa de ruido a una empresa situada en las inmediaciones de nuevos desarrollos residenciales, lo desestima y –de acuerdo con la cita que se hace en el fundamento segundo de la Sentencia del Supremo– declara la legalidad del mapa de ruido al

*“señalar con carácter general que todas las actividades y usos futuros y preexistentes, deben ser contemplados en el mapa, y el hecho de que la actividad de la actora se encuentre en un ámbito aún no desarrollado urbanísticamente no impide al mapa contemplar su necesario desarrollo futuro ni, desde luego, la existencia de ámbitos contiguos e inmediatos ya consolidados como residenciales a los que la actividad desarrollada por la actora puede afectar en forma directa por consecuencia de su misma proximidad”.*

Un dato que puede ser relevante es que, según se recoge en la extensa cita de la sentencia de instancia incorporada por el Tribunal Supremo, de acuerdo con el informe pericial incorporado a los autos la adaptación de la operativa de la empresa para cumplir con la zonificación establecida era imposible en algunos extremos. Puede deducirse de ello que la empresa recurrente se habría visto obligada a cerrar la planta de mantenerse las previsiones del mapa de ruido recurrido.

La interpretación fijada por el Tribunal Supremo es contraria a la del Tribunal Superior de Justicia y la argumenta convincentemente en el fundamento séptimo:

*“debemos interpretar los preceptos que nos ocupan en el sentido de que el Mapa de Capacidad Acústica, para proceder a la zonificación acústica de un área, debe tomar en consideración el uso predominante actual de la zona, pues la Administración no puede abstraerse de la realidad física que*

*zonifica, pero que no planifica; esa es otra potestad, cual es la del planeamiento urbanístico”.*

Tal y como describe el Tribunal Supremo la situación, parece claro que nos encontramos ante una clásica “desviación de poder” –aunque tales términos no aparecen en la sentencia-, dado que se utiliza una potestad pública –la aprobación de mapas de ruido- con un fin que no le es propio –acelerar la ejecución del planeamiento-, como se pone palmariamente de manifiesto en el fundamento séptimo:

*“No resulta jurídicamente aceptable la actitud de no proceder al desarrollo y ejecución de lo decidido por el planeamiento urbanístico –que, en el supuesto de autos, contemplaba la eliminación, por traslado, de las instalaciones de uso industrial de la recurrente establecida en la zona desde 1905- y, al mismo tiempo, introducir en el Mapa Acústico una zonificación acústica correspondiente al uso previsto en el planeamiento vigente- y no el existente en la actualidad [...], utilizando, de esta forma, las potestades de manera inadecuada y no encajando tal actuación municipal en lo que la jurisprudencia y las normas jurídicas nacionales e internacionales vienen considerando el derecho a la buena administración. El permitir el crecimiento y desarrollo urbanístico residencial –sin duda previsto y razonable- en las inmediaciones de una zona industrial, cuyo traslado contemplaba el mismo planeamiento, pero sin articular los mecanismos adecuados para la efectividad de lo acordado, constituye una inestimable colaboración municipal al anunciado conflicto vecinal, y, como decíamos, se nos presenta como una actuación contraria al principio de Derecho de la Unión Europea del “derecho a una buena administración” que la jurisprudencia viene imponiendo como necesidad y exigencia –entre otros- en el ámbito del planeamiento urbanístico”.*

El Tribunal Supremo es incluso más claro al señalar que por la Administración municipal se ha intentado evitar los mecanismos jurídicos de ejecución del planeamiento mediante el atajo del mapa de ruido:

*“El Mapa de Capacidad Acústica es –como regla general- el reflejo de la realidad sonora de una zona, pero no constituye un mecanismo de anticipo e imposición de niveles acústicos correspondientes a unos usos que la propia administración no ha posibilitado desarrollar; la conexión entre la realidad sonora de una zona y las previsiones urbanísticas previstas resultan imprescindibles y necesarias, pero la aprobación del Mapa acústico no puede convertirse en un mecanismo o instrumento de ejecución del planeamiento, para lo cual la Administración cuenta con otros instrumentos adecuados y específicos. Como decíamos, estaríamos, posiblemente, ante una inadecuada alteración de potestades administrativas. Esto es, que la falta de consolidación del desarrollo urbanístico no permite adelantar unos niveles acústicos previstos para el futuro y correspondientes a un uso diferente”.*

Debe tenerse en cuenta que –como se señala en la Sentencia del Tribunal Supremo, fundamento sexto- el planeamiento urbanístico aplicable no ha sido

desarrollado, pese a encontrarse también aprobado desde 2008 un Plan de Mejora Urbana que establecía la indemnización a la entidad recurrente por el cese y traslado de su actividad industrial. Es decir, estamos ante una planta industrial implantada con todos los requisitos legales, que en virtud de las previsiones del planeamiento urbanístico y en ejecución del mismo deberá ser trasladada en el futuro. De acuerdo con el Tribunal Superior de Justicia, en la delimitación acústica no tiene incidencia la circunstancia de que el planeamiento urbanístico vigente no haya sido desarrollado y que, como consecuencia de ello, no coincidan el uso real –y plenamente legal- con el futuro uso previsto. Por el contrario, el Tribunal Supremo entiende que no basta la previsión en el planeamiento de usos distintos de los ya implantados en un ámbito, sino que es precisa su ejecución efectiva con los mecanismos y garantías de la normativa urbanística. La solución contraria seguramente habría abocado al cierre a la empresa recurrente, abriendo el largo mecanismo de la responsabilidad patrimonial de la Administración, a través del cual los propietarios seguramente habrían conseguido una indemnización, lo que muy probablemente no habría permitido la reanudación futura de la actividad, con la consiguiente pérdida de puestos de trabajo y de tejido industrial.

## **1.2. NULIDAD DE UNA AUTORIZACIÓN POR INADECUACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN AMBIENTAL**

En la Sentencia de 9 de octubre de 2019<sup>3</sup> se examina tanto una *cuestión preliminar* –el procedimiento aplicable por razones temporales a la evaluación ambiental de una construcción en un espacio natural protegido- como una *cuestión de fondo*: puesto que por razones temporales el procedimiento efectivamente “aplicado” no era el jurídicamente “aplicable”, el alcance y consecuencias de la ilegalidad y, más concretamente, la posible nulidad de pleno derecho de la resolución.

Los hechos son simples: una solicitud de autorización que pasa por distintos requerimientos de subsanación antes de que la Administración entre en el fondo del asunto. Por un particular se había pedido el pronunciamiento de la Administración de la Comunidad de Madrid sobre la necesidad de someter a evaluación ambiental el proyecto de un transformador eléctrico (3 de abril de 2014), a lo que se responde el 23 de mayo que el proyecto debería contar con un análisis "caso por caso" respecto de la necesidad de algún procedimiento de evaluación de impacto ambiental y por tanto la *necesidad de presentar un documento ambiental* –con un contenido mínimo que se especifica- y de acreditar que las instalaciones a las que se dará servicio disponen de

---

<sup>3</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 1335/2019, de 9 de octubre, Recurso de Casación núm. 5001/2018, ECLI:ES:TS:2019:3257, ponente Inés Huerta Garicano.

*autorizaciones urbanísticas y ambientales*, además de una evaluación de las *repercusiones del proyecto sobre espacios naturales protegidos* (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, Anexo Cuarto, epígrafe 73), por encontrarse la finca en uno de tales espacios.<sup>4</sup> El 16 de junio de 2014 se presenta el documento ambiental, indicando como objeto del proyecto el suministro eléctrico a una vivienda principal y una vivienda de guardeses "rehabilitadas o de nueva construcción". Al analizar la documentación, la Administración concluye que la rehabilitación o la nueva construcción de viviendas en espacios naturales protegidos precisan de un *análisis "caso por caso" sobre la necesidad de someterlo a procedimiento de evaluación del impacto ambiental, requiriendo un nuevo documento ambiental que incluyera el proyecto completo*. Este documento fue presentado el 1 de septiembre de 2014 y el 23 de octubre se hizo un nuevo requerimiento sobre el alcance real del proyecto, ya que entre la documentación entregada se incluía un informe de la Dirección General de Medio Ambiente referente a la *rehabilitación de dos viviendas residenciales, una capilla, tres naves y dos gallineros*, instando una nueva memoria ambiental. Nueva memoria que fue presentada el 11 de diciembre de 2014. En esa fecha la normativa aplicable a un proyecto como el presentado habría sido la Ley 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid.

La publicación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental tuvo lugar el 11 de diciembre de 2013 y su entrada en vigor (según la disposición final décima) el 12 de diciembre. No obstante, la disposición final undécima de la Ley 21/2013, establecía lo siguiente en su redacción original:

*"[...] las Comunidades Autónomas que dispongan de legislación propia en materia de evaluación ambiental deberán adaptarla a lo dispuesto en esta Ley en el plazo de un año desde su entrada en vigor, momento en el que, en cualquier caso, serán aplicables los artículos de esta Ley, salvo los no básicos, a todas las Comunidades Autónomas. No obstante, las Comunidades Autónomas podrán optar por realizar una remisión en bloque a esta ley, que resultará de aplicación en su ámbito territorial como legislación básica y supletoria".*<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Aunque no se especifique en la sentencia, parece que se trataría de la Dehesa de Fuentevieja, finca situada al noroeste del municipio de Valdemorillo, dentro de un espacio protegido Red Natura, denominado [Zona de Especial Conservación Cuencas de los ríos Alberche y Cofio](#). Una toma de posición contraria a las obras de rehabilitación cuestionadas la web de Ecologistas en Acción, accesible en [este enlace](#).

<sup>5</sup> El último inciso fue declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional 53/2017, de 11 de mayo. Finalmente la disposición entera fue derogada por medio de la «Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, la Ley 21/2015, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes y la Ley 1/2005, de 9 de marzo,

La fecha resultante de la previsión anterior habría sido el 12 de diciembre de 2014, el día siguiente a la entrada en el registro del proyecto completo. Por otra parte, se podía entender directamente aplicable la Ley estatal en la Comunidad de Madrid sólo a partir del 1 de enero de 2015, fecha de la entrada en vigor de la madrileña Ley 4/2014, de 22 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, en cuya disposición transitoria primera, apartado 1), se declaró directamente aplicable la estatal Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Al parecer por propia iniciativa, sin requerimiento administrativo de ningún tipo, el 29 de mayo de 2015 el solicitante presentó un nuevo documento denominado "Anexo relativo al cerramiento perimetral de la finca".

Es la fecha de presentación de una solicitud de evaluación ambiental lo que determina la norma aplicable, según afirma el Tribunal Supremo, que cita en tal sentido su propia doctrina (énfasis añadido):

*“En sentencia nº 1562/18, de 30 de octubre (casación 3029/17), en interpretación de la transitoria primera y final undécima de la Ley 21/13, en relación con las EAE (ordinarias o simplificadas) se fijó como doctrina jurisprudencial, en esencia y en lo que aquí pueda resultar aplicable, que serán las fechas de presentación de las solicitudes de inicio EAE, (que habrán de ir acompañadas, en el caso de la ordinaria - art.18- de un borrador del plan o programa y un documento inicial estratégico, y en las simplificadas - art. 45- de un documento ambiental), las que determinen la normativa aplicable, de forma que todas las presentadas estando vigente (según cada supuesto) la Ley 21/13 -en el caso de la Comunidad de Madrid, esa fecha es la de 1 de diciembre de 2015 [sic], fecha de entrada en vigor de su ya citada Ley 4/14-, se ajustaran a los procedimientos en aquélla previstos”.*

En el caso concreto el Tribunal Supremo estima, en coincidencia con lo expresado en la sentencia de instancia, que ha de estimarse que la fecha de presentación es aquella en la que se completó la documentación que —como se ha dicho— fue presentada en momentos sucesivos: primero la relativa a un transformador de abastecimiento eléctrico, posteriormente los proyectos de rehabilitación de varios edificios (casa principal, de guardés y edificios auxiliares) y finalmente el proyecto de vallado perimetral de la finca. Es este último documento el único que se presentó con posterioridad a la entrada en vigor en la Comunidad de Madrid de la estatal Ley 21/2013, pero determina la aplicación de la nueva regulación, en interpretación del Tribunal Superior de Justicia confirmada por el Tribunal Supremo.

---

por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero».



En consecuencia, el procedimiento aplicado no fue el correcto, lo que lleva a la cuestión de fondo. La posición sostenida por la Comunidad de Madrid es que el procedimiento aplicado –el denominado “Estudio caso por caso” previsto en el art. 5 de la madrileña Ley 2/2002- coincide “sustancial y procedimentalmente” con el aplicable, la "Evaluación de impacto ambiental simplificada" de los art. 45 a 47 de la estatal Ley 21/2013. En consecuencia, no se daría el supuesto de hecho 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 (equivalente al vigente art. 47.1, e) de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) que declara nulos de pleno derecho los actos “dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido”.

El Tribunal Supremo *rechaza la alegada equivalencia* de los procedimientos (fundamento primero, énfasis añadido):

*“En la nueva Ley no existe ese trámite previo de "estudio caso por caso" para determinar si el proyecto tiene -o no- que someterse a un procedimiento ambiental, que si estaba previsto en el art. 5 de la derogada Ley CAM 2/12.*

*El nuevo sistema impone preceptivamente, en supuestos como el aquí contemplado, la iniciación de ese procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado, en el que el documento ambiental que habrá de acompañar al proyecto debe tener un contenido predeterminado con minuciosidad en el art. 45. Su presentación se realiza ante el órgano sustantivo competente para autorizar la instalación eléctrica y las obras de restauración de los edificios, naves y capilla y el cierre perimetral, y, una vez comprobado por éste que se cumplen los requisitos que la correspondiente legislación sectorial exige (en otro caso inadmitirá el proyecto motivadamente), el órgano ambiental consultará el documento ambiental presentado con las Administraciones Públicas afectadas y las personas interesadas, concluyendo con informe de impacto ambiental que resolverá sobre la necesidad de someter el proyecto a una evaluación de impacto ambiental ordinaria, o, sobre la inexistencia de esa necesidad, si dicho proyecto no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, y, a su vista, el órgano sustantivo resolverá acerca de la aprobación -o no- del proyecto.*

*De la sumaria descripción del procedimiento, aunque pueda perseguir una finalidad similar al estudio caso a caso del derogado art. 5 de la Ley CAM 2/12 -cribado de los proyectos-, es mucho más riguroso, incluyendo trámites específicos nuevos y predeterminando (Anexo III de la Ley 21/13) los criterios técnicos a los que ha de ceñirse el órgano ambiental al emitir ese informe de impacto ambiental, lo que evidencia que **no son equivalentes**.*

*A la vista de todo ello, la conclusión no puede ser otra que la nulidad de pleno derecho de las resoluciones administrativas recurridas, en cuanto son la conclusión de un procedimiento derogado (inexistente por tanto), en la fecha de presentación del proyecto completo, que es la que ha de ser considerada a efectos de solicitud, luego estamos ante el supuesto del art. 62.1.e): actos dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (en este caso procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificada, arts. 45 a 50 en relación con el 7.2.b) de la tan citada Ley)”.*

La doctrina fijada establece, literalmente, que «las resoluciones administrativas dictadas en el seno de procedimientos derogados, o, que no son los previstos legalmente para el supuesto contemplado en aquéllas, incurren en un vicio de nulidad de pleno derecho, art. 62.1.e) Ley 30/92 (47.1.e) de la vigente Ley 39/15)».

Esto viene a coincidir con lo que venía señalando reiteradamente la doctrina científica: cuando la Administración ha aplicado un procedimiento y ha observado sus trámites, pero por un error en la calificación previa no ha seguido «el procedimiento legalmente establecido» sino otro, el procedimiento ha de considerarse «total y absolutamente» omitido y por consiguiente concurre una causa de nulidad de pleno derecho<sup>6</sup>.

Como regla general, las ilegalidades formales no producen la invalidez del acto administrativo, que sólo resultará cuando haya indefensión en sentido material (o en el muy infrecuente supuesto de que el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin). Sin embargo, si se ha prescindido “total y absolutamente” del procedimiento aplicable, la resolución resultará nula de pleno derecho con independencia de otras consideraciones. Por consiguiente, es frecuente que ante la existencia de incumplimientos formales el debate jurídico se mueva entre la validez del acto y su nulidad de pleno derecho. Era esta la situación en el caso comentado, en el que la autorización de las obras de rehabilitación podría haber sido válida –de no haber sido aportada por el solicitante, voluntariamente, la documentación relativa al

---

<sup>6</sup> En este sentido, TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel (1994): “Las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos”, en TORNOS MAS, Joaquín: *Administración pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*, Barcelona, Bosch, pp. 253-290. Esta posición viene siendo prácticamente unánime en la doctrina al menos desde la contribución de SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso (1975): *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos: contribución a una teoría de la ineficacia en el derecho público*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos. Con anterioridad, la doctrina más cualificada hacía una interpretación mucho más restrictiva de la nulidad de pleno derecho por lo que denominaba «olvido total del procedimiento», como desarrolla con carácter seminal GARRIDO FALLA, Fernando (1955): “Los motivos de impugnación del acto administrativo”, *Revista de Administración Pública* núm. 17, pp. 11-87, p. 70

cierre perimetral de la finca, no requerida por la Administración, haberse calificado como accesoria esa adición o de haberse considerado de insuficiente entidad las diferencias entre los procedimientos aplicables- o ser declarada nula de pleno derecho, como ha resultado.

En el ámbito urbanístico, en alguna medida también en el ambiental, ha sido muy vivo el debate sobre las consecuencias de las declaraciones de nulidad de pleno derecho de los planes por motivos formales<sup>7</sup>. No obstante, en este caso no se trata de la invalidez de planes que han sido considerados como una norma jurídica por el Tribunal Supremo, como diversos planes territoriales o ambientales, sino de un acto administrativo<sup>8</sup>.

En todo caso, parece haber una cierta inexactitud en los términos literales la conclusión del Tribunal Supremo –“las resoluciones administrativas dictadas en el seno de procedimientos derogados, o, que no son los previstos legalmente para el supuesto contemplado en aquéllas, incurren en un vicio de nulidad de pleno derecho”- dado el camino por el que se llega a ella: ha considerado

---

<sup>7</sup> Por todos, vid. LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018): “La calificación de los vicios de los reglamentos”, Documentación Administrativa. Nueva Época núm. 5, 2018, pp. 27-45; de nuevo en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (2018): “La calificación de los vicios de los reglamentos”, Revista de administración pública núm. 205, 2018, pp. 13-48. De especial interés el número de la Revista de Administración Pública parcialmente dedicado a la nulidad de los reglamentos, con especial atención a los planes urbanísticos: TOLOSA TRIBIÑO, César (2019): “La invalidez de los reglamentos. En particular, el efecto invalidante de los vicios de procedimiento”, Revista de administración pública núm. 210, 2019, pp. 21-42; BAÑO LEÓN, José María (2019): “La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes”, Revista de administración pública núm. 210, 2019, pp. 43-68; TESO GAMELLA, Pilar (2019): “La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad”, Revista de administración pública núm. 210, 2019, pp. 69-90; MARTÍN REBOLLO, Luis (2019): “De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos (Una reflexión abierta y algunas propuestas)”, Revista de administración pública núm. 210, 2019, pp. 91-122; e incorporando una síntesis de los trabajos citados, TORNOS MAS, Joaquín (2019): “La nulidad de normas por vicios procedimentales: La necesidad de nuevos planteamientos jurisprudenciales y normativos”, Revista de administración pública núm. 210, 2019, pp. 123-136.

Específicamente sobre la relevancia de los incumplimientos relacionados con el Derecho ambiental en la elaboración de planes urbanísticos y la comparación de los estándares de control con los aplicados a los planes ambientales, vid. GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2019): “[Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo: la configuración de estándares diferenciados de control de la discrecionalidad normativa y planificadora](#)”, *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*, Madrid, CIEMAT, pp. 354-427.

<sup>8</sup> Sobre la muy debatida cuestión de la nulidad y sus diferencias, de grado o de naturaleza, con la anulabilidad, vid. CANO CAMPOS, Tomás (2018): “Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo”, Documentación Administrativa. Nueva Época núm. 5, pp. 7-26, y la bibliografía allí citada.

necesario argumentar que el nuevo procedimiento de evaluación es más riguroso y garantista que el aplicado. En otras palabras, no ha bastado la constatación formal de que, por razones temporales, el procedimiento aplicado no era el que debería haberse aplicado, sino que ha sido necesaria la comparación entre ambos. En consecuencia, puede razonablemente aventurarse que de haber evolucionado la legislación aplicable en sentido inverso, dando lugar a un procedimiento más flexible o con mayor margen de apreciación para la Administración, la consecuencia de aplicar un procedimiento derogado o no previsto no habría sido la nulidad.

Una cuestión adicional, quizá menor, es la aplicación hecha de la tradicional institución de la subsanación o mejora de la solicitud, actualmente contemplada en el art. 68.3 de la Ley 39/2015. Tradicionalmente se ha considerado que, subsanada la solicitud, ésta se entendía válidamente presentada en el momento en que fue registrada, no en el momento de la subsanación, procediendo la tramitación del procedimiento. Ello permite la subsanación eficaz, incluso en procedimientos de concurrencia competitiva, con posterioridad a la finalización del plazo de presentación de una determinada solicitud. Esta regla general tiene alguna excepción: si un sujeto obligado a relacionarse electrónicamente con la Administración presenta su solicitud presencialmente, "las Administraciones Públicas requerirán al interesado para que la subsane a través de su presentación electrónica" pero, se especifica, "se considerará como fecha de presentación de la solicitud aquella en la que haya sido realizada la subsanación" (art. 68.4). Es decir, dado que nada se dice en la regulación general de la subsanación, manteniendo la práctica administrativa consolidada, la regla especial parece requerir una previsión expresa. Por el contrario, en el caso estudiado el Tribunal Supremo, siguiendo al de Justicia de Madrid, considera que *una subsanación voluntaria, que en ningún momento se argumenta que altere sustancialmente la esencia de lo solicitado, determina que haya de considerarse la existencia de una nueva solicitud.*

La subsanación se ha considerado tradicionalmente una manifestación del principio *pro actione*, cuyas manifestaciones serían la admisibilidad de la subsanación de los defectos o errores cometidos por los privados en sus solicitudes (Ley 30/1992 arts. 70 y 71 y Ley 39/2015 art. 68) y la interpretación de los requisitos formales más favorable a la obtención de un pronunciamiento sobre el fondo (Ley 30/1992 art. 89 y Ley 39/2015 art. 88.5). La facultad de la Administración pública de inadmitir las solicitudes manifiestamente carentes de fundamento no está reconocida en la legislación de procedimiento administrativo común sino en términos genéricos y poco concluyentes, tradicionalmente objeto de una interpretación restrictiva por la Jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que cuando no exista regulación específica que establezca un trámite de admisión, la Administración debe tramitar las solicitudes presentadas y pronunciarse sobre el fondo, salvo en caso de

inidoneidad formal no subsanada<sup>9</sup>. De acuerdo con la jurisprudencia, la posibilidad de subsanación de las solicitudes de iniciación de un procedimiento administrativo debe considerarse de aplicación general a los procedimientos iniciados a solicitud de interesado. Con apoyo en los derechos reconocidos al particular en el art. 35 de la Ley 30/1992, letras e) –a aportar documentos- y g) –a obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos-, el Tribunal Supremo ha sostenido que *la subsanación de solicitudes es un derecho para el ciudadano y una obligación para la Administración, aunque no esté contemplada en la regulación sectorial aplicada en un procedimiento*. Además, el hecho de que el interesado pueda volver a presentar su solicitud no justifica la privación de este derecho<sup>10</sup>. El Tribunal Supremo rechaza que la inadmisión pueda producirse sin un previo requerimiento y plazo de subsanación, sin que sea argumento válido el que se trate de un “requisito sustancial” de la solicitud. El trámite de subsanación resulta imperativo tanto cuando una solicitud no reúne los requisitos legales como cuando no se acompañan los documentos necesarios.

Ciertamente, la subsanación tiene una naturaleza esencialmente formal, vinculada a una falta en el contenido mínimo exigible de una solicitud o a una omisión relevante en la documentación necesaria. La determinación del alcance de este derecho del particular y deber de la Administración presenta especiales dificultades en lo que se refiere a la documentación que debe acompañar a una solicitud. Puede hacerse referencia a algunas sentencias del Tribunal Supremo que muestran diferencias de matiz relevantes. La jurisprudencia mantiene una interpretación favorable a los derechos de los interesados a subsanar tanto sus solicitudes de participación, incluso en procedimientos selectivos, tanto en cuanto al cumplimiento de los *requisitos legales* (STS de 4 de febrero de 2003, dictada en el recurso de casación en interés de ley 3437/2001), como en cuanto a cuestiones adicionales, como la justificación de los *méritos*, aunque esa justificación deba ser aclarada o subsanada ulteriormente<sup>11</sup>. Esto no resultará

---

<sup>9</sup> En este sentido, las sentencias del TS de 27 de marzo de 2013 (recurso de casación núm. 2529/2012), de 10 de junio de 2013 (recurso de casación núm. 3735/2012) y de 22 de noviembre de 2013 (recurso de casación núm. 4359/2012), motivadas por la supresión del trámite de inadmisión en la legislación de extranjería.

<sup>10</sup> STS de 16 de enero de 2009 (recurso de casación núm. 829/2004), que aplicó esta doctrina a la inadmisión de una solicitud de permiso inicial de residencia y trabajo por cuenta ajena presentada por una empresa para un trabajador de la misma

<sup>11</sup> Según la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2011 (recurso de casación núm. 344/2008), con cita de numerosos pronunciamientos coincidentes es “*excesivo y, por tanto, no acorde con el principio de proporcionalidad*, privar de la valoración de un mérito a quien había acreditado en tiempo los aspectos sustantivos del mismo aunque no hubiera satisfecho alguno de los meramente formales”. Reiteran la misma doctrina en sus términos literales en supuestos de acceso a plazas funcionariales, las SSTS de 16 de mayo de 2012, recurso de casación núm. 4664/2011, de 10 de julio de 2012, recurso de casación núm. 3145/2011, de 8 de mayo de 2013, recurso de casación núm. 312/2012, o de 5 de

aplicable cuando el defecto sea realmente un incumplimiento sustantivo. Carencias de este tipo “no encajan en un supuesto de subsanación porque no se trata de enmendar un defecto de la solicitud o de completar la documentación que se acompaña, ni siquiera corregir la insuficiencia de un documento cómo señala la recurrente”<sup>12</sup>. En caso contrario, los informes serían “sucesivamente rehechos hasta terminar, en todo caso, en la concesión de la licencia”, lo que no es el objetivo del trámite de subsanación<sup>13</sup>.

En el caso que dio lugar a la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 2019 parece lógico considerar que la omisión del documento ambiental exigido o del proyecto técnico de las obras de rehabilitación de los edificios afectados constituían omisiones sustanciales, que habrían podido motivar una desestimación de la solicitud, por lo que parece razonable entender no presentada la solicitud en tanto no se aportasen. Sin embargo, la documentación relativa al cierre perimetral, ni siquiera requerida por la Administración autonómica, probablemente por no considerarla necesaria para pronunciarse, no parece que tenga ese contenido esencial, imprescindible para considerar que estemos ante una nueva solicitud diferente de la ya presentada. En todo caso, este aspecto, esencial, no es objeto de explicación ni motivación, explícita o implícita, en la sentencia.

### **1.3. LOS PLANES DE GESTIÓN DE “ZONAS ESPECIALES DE CONSERVACIÓN” COMO NORMA JURÍDICA**

El Tribunal Supremo ha declarado la naturaleza normativa de los Planes de Gestión de las Zonas Especiales de Conservación de la Red Natura 2000 en la Sentencia de 28 de enero de 2019<sup>14</sup>. En consecuencia, no sólo PORN o

---

junio de 2013, recurso de casación núm. 866/2012. Más contundentes son las SSTs de 27 de mayo de 2010 (Sala 3.ª, Secc. 7.ª, recurso de casación núm. 1719/2007) y de 28 de septiembre de 2010 (recurso núm. 1756/2007).

<sup>12</sup> STS de 20 de enero de 2011, recurso de casación núm. 390/2008.

<sup>13</sup> El caso resuelto por la sentencia era el relativo al recurso de una entidad solicitante de la licencia autonómica para la instalación de un gran establecimiento comercial, basado en que la desestimación de la solicitud se produjo sin haberle dado oportunidad de subsanar los defectos de la documentación anexa, de acuerdo con el art. 71 de Ley 30/1992. Sin embargo, el Tribunal Supremo sostuvo que la subsanación tiene una naturaleza formal, vinculada a la falta de contenido mínimo de una solicitud o de la documentación exigida. En el caso, la Administración autonómica denegó la licencia de gran establecimiento comercial porque el “Estudio sobre el Impacto Social y Económico” que acompañaba a la solicitud tenía deficiencias “sustantivas”: no analizaba la situación del pequeño comercio existente en la zona, ni determinaba el área de influencia del proyecto.

<sup>14</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 59/2019 de 28 enero. RJ 2019\199, Recurso de Casación núm. 2007/2017, ECLI:ES:TS:2019:211, ponente Octavio Juan Herrero Pina.

PRUG tienen naturaleza normativa, como ya había declarado el Tribunal Supremo<sup>15</sup>, sino que comparten esa naturaleza con los Planes de Gestión.

Lo recurrido fue el Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro, Guadalmellato y Guadiato-Bembézar, aprobado por Orden de 11 de mayo de 2015,<sup>16</sup> recurso fundamentado en la falta de publicación —el plan no fue publicado en el boletín oficial, sino que en la orden se indicó su disponibilidad en la página web de la Consejería de Medio Ambiente— y estimado en instancia. Recurrída la sentencia en casación, la cuestión de interés casacional según el auto de admisión era determinar: "*la naturaleza que presentan y debe atribuirse a los Planes de Gestión de las ZEC, cuestión fundamental en orden a determinar su régimen de impugnación así como en orden a la obligatoriedad de su publicación o no en Diario Oficial correspondiente*", señalando como preceptos objeto de interpretación los art. 43.3 y 46 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, en conexión con el art. 31.

La *posición* de la Letrada de la Junta de Andalucía en el recurso de casación fue que en la regulación de las medidas de conservación de la Red Natura 2000 (art. 46 de la Ley de Patrimonio Natural) se distingue entre planes e instrumentos de gestión y medidas normativas, administrativas y contractuales, estableciendo un contenido mínimo de los planes que no comporta la necesidad de que incluyan normas de obligado cumplimiento. En consecuencia, sería legal un plan de gestión como herramienta que orienta la gestión de la ZEC, *sin necesidad de otorgarle carácter normativo*. Por tanto, son diferentes el régimen de los «planes de gestión ZEC» y el de los instrumentos de planificación de los Espacios Naturales (Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión). Sería erróneo identificarlos con los PRUG, con los que tienen una diferencia fundamental: en los planes de gestión de ZEC solo se exige que se incluyan los objetivos de

---

<sup>15</sup> A propósito de la anulación del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Regional en torno a los Ejes de los Cursos Bajos de los Ríos Manzanares y Jarama, por Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) de 20 septiembre 2012, Recurso de Casación núm. 5349/2010, ECLI:ES:TS:2012:6144, ponente Rafael Fernández Valverde.

<sup>16</sup> Orden de 11 de mayo de 2015, por la que se aprueban el Plan de Gestión de la ZEC Sierras de Gádor y Énix (ES6110008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra del Alto de Almagro (ES6110011), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Almagrera, de los Pinos y el Aguilón (ES6110012), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Lájara (ES6120013), el Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro (ES6130005), Guadalmellato (ES6130006) y Guadiato-Bembézar (ES6130007), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Loja (ES6140008), el Plan de Gestión de la ZEC Sierras Bermeja y Real (ES6170010), Sierra Blanca (ES6170011) y Valle del Río Genal (ES6170016), el Plan de Gestión de la ZEC Sierra de Camarolos (ES6170012) y el Plan de Gestión de la ZEC Sierra Blanquilla (ES6170032).

conservación y las medidas apropiadas para mantener los espacios en un estado de conservación favorable, mientras que los PRUG han de incluir normas generales de uso y gestión del parque. Como conclusión, sería un error atribuir a los Planes de Gestión carácter normativo.

Como punto de partida, el Tribunal Supremo se apoya en el tenor literal del art. 46 para afirmar de los planes de gestión ZEC que «no se trata de previsiones programáticas o de orientación a la gestión preventiva y activa mediante el diálogo y concertación, como se mantiene por la Administración recurrente, sino de hacer efectiva la protección exigida en razón de la declaración de la ZEC». Por otra parte, desde una interpretación sistemática «cabe tomar en consideración las demás normas que regulan los espacios protegidos, por ello no resulta injustificada la remisión de la Sala de instancia a los Planes Rectores de Uso y Gestión relativos a los Parques». Y los PRUG tienen naturaleza normativa:

*“Sobre la naturaleza de estos PRUG, que ha de entenderse compartida por los Planes de Gestión de las ZEC, por su contenido y alcance, se ha pronunciado esta Sala en otras ocasiones, como es el caso de la sentencia de 20 de septiembre de 2012 (rec. 5349/10), cuando, partiendo de su naturaleza normativa, precisa que no tienen el carácter de reglamento ejecutivo ...”*

Se rechaza finalmente la afirmación de la Administración autonómica de que el contenido del concreto Plan recurrido no es el propio de una norma jurídica, *tanto por irrelevante como por inexacta* (fundamento tercero, énfasis añadido):

*“... mantener que los planes de gestión en cuestión no tienen carácter normativo, planteamiento que tampoco puede acogerse desde la alegación de que, en el caso de los planes controvertidos que se aprueban por la Orden impugnada, sus previsiones se orientan a la gestión preventiva y gestión activa mediante el diálogo y concertación con todos los agentes del territorio, la adopción de catálogos de buenas prácticas y el establecimiento de manuales de gestión, el reforzamiento de la participación y la colaboración de entidades de conservación mediante instrumentos de custodia del territorio y que no establece determinaciones de obligado cumplimiento, pues, además de que ha de estarse a la naturaleza que resulta de su configuración legal atendiendo a las previsiones de la normativa comunitaria e interna, que no puede sustituirse por la aplicación concreta que de tales normas se plasme en cada caso, basta ver el contenido de los mismos y en concreto el que es objeto de este recurso, Anexo V, Plan de Gestión de las ZEC Suroeste de la Sierra de Cardeña y Montoro (ES6130005), Guadalmellato (ES6130006) y Guadiato-Bembézar (ES6130007), para apreciar que, como se indica en su apartado 1.2, el Plan establece las prioridades de conservación, así como los objetivos, criterios y medidas para garantizar el mantenimiento o restablecimiento de un grado de conservación de hábitats y poblaciones de interés comunitario; que durante su vigencia el*



*plan podrá ser sometido a modificación en los términos que regula (1.3); y que se establece un sistema de seguimiento de la ejecución, mediante informes anuales de actividades y resultados y otros informes intermedios de evaluación (1.4); de manera que se trata del establecimiento de objetivos, medidas y criterios de actuación ejecutivos, que, en cuanto se proyectan sobre los correspondientes espacios ZEC, afectan a quienes tienen titularidades e intereses en el ámbito de los mismos en los términos previstos y objeto de regulación en el Plan”.*

Por otra parte, como señala también el Tribunal Supremo (fto. cuarto), el deber de publicación en el correspondiente boletín oficial no deriva únicamente de la regla general aplicable a las normas, sino que es objeto de previsión específica en el art. 52.1 de la Ley de patrimonio natural y, todavía más específica, en las «Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 en España»<sup>17</sup> –conforme a las cuales se elaboró el Plan recurrido según su apartado 1.2- que establecen que los instrumentos de gestión deben ser sometidos a un procedimiento de aprobación formal que culmina con su publicación en el correspondiente Boletín o Diario Oficial (apartado de aprobación, B.1).

Subsidiariamente, la Administración aducía que la omisión de publicación formal del plan de gestión no sería causa de nulidad, sino de ineficacia. Pero el argumento de la Administración es irrelevante, según el Tribunal Supremo, porque lo anulado no fue el Plan, sino la Orden estableciendo un mecanismo erróneo de publicación.

## **2. ¿RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR PRESERVAR LA BIODIVERSIDAD? PROTECCIÓN DEL LOBO Y COSTES DE LA PROTECCIÓN AMBIENTAL**

La asunción de los costes –inevitables- de la protección ambiental es clave. No sólo desde por una cuestión de justicia material, sino de la eficacia de la protección, especialmente en el campo de la biodiversidad.

Al amparo de una cierta debilidad del derecho de propiedad en el ordenamiento constitucional español<sup>18</sup> –y en alguna medida, de la a veces

---

<sup>17</sup> «Directrices de Conservación de la Red Natura 2000 en España», aprobadas por Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente (reunión de 13 de julio de 2011) y publicadas por Resolución de 21 de septiembre de 2011, de la Secretaría de Estado de Cambio Climático del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (BOE núm. 244, 10 de octubre de 2011), conforme a las cuales se elaboró el Plan recurrido, según su apartado 1.2.

<sup>18</sup> Con relación a la legislación urbanística, pero conclusiones extrapolables a la ambiental, vid. AGUDO GONZÁLEZ, Jorge (2011): “Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la

escasa protección de la libertad de empresa-, en muchos casos esos costes han podido hacerse recaer sobre propietarios o titulares de actividades económicas, incluso sin ayudas públicas, mientras que en otros supuestos han sido asumidos por los presupuestos de las Administraciones públicas, en ocasiones mediante ayudas públicas, pero fundamentalmente a través de la responsabilidad patrimonial. La cuestión se ha planteado a menudo a propósito de las limitaciones del derecho de propiedad derivadas del régimen de los espacios naturales protegidos, pero no es éste el único ámbito en el que se suscita la cuestión<sup>19</sup>.

El dilema sobre quien deba soportar en cada caso esos es respondida para el caso del lobo por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 2 de diciembre de 2019<sup>20</sup>, y reiterada en la Sentencia de 11 de febrero de 2020<sup>21</sup>. Ante los daños producidos por una manada de lobos, especie protegida al sur del Duero, las alternativas eran su asunción parcial por los ganaderos –que ya habían recibido en ambos casos una compensación parcial mediante ayudas públicas- o por la Administración de la Comunidad de Madrid, en cuyo territorio se hallaban ambas explotaciones.

---

propiedad privada”, Revista de Administración Pública núm. 185, pp. 9-47. La situación es quizá algo mejor a nivel europeo: vid. JIMÉNEZ HORWITZ, Margarita (2001): “La protección del derecho de propiedad en el marco del Convenio de Roma (Sobre la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2000, asunto ex–rey de Grecia y otros c. Grecia)”, Derecho Privado y Constitución núm. 15, pp. 239-264.

<sup>19</sup> A modo de mero ejemplo, vid. GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo (2013): “[Jurisprudencia contencioso-administrativa: nuevos desarrollos en la protección del suelo no urbanizable y en la tutela cautelar](#)”, en *Observatorio de Políticas Ambientales 2013*, pp. 267-310, pp. 302-304. La cuestión es recurrente, como en la reciente Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo de 24 de mayo de 2019, ECLI: ES:TS:2019:1651, ponente Inés María Huerta Garicano. Recurso interpuesto por un particular frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 20 de noviembre de 2015, por el que se crea el Catálogo Nacional de Reservas Hidrológicas y se declaran 82 reservas naturales fluviales en cuencas hidrográficas intercomunitarias. En concreto, lo recurrido fue la inclusión del “Arroyo de la Tejuela” en la Reserva Natural Fluvial Gargáligas Alto en la Cuenca Hidrográfica del Guadiana. La parte recurrente invocó la vulneración de su derecho de propiedad, las insuficiencias científicas en el expediente – que parecen significativas, aunque la sentencia sea desestimatoria- y la responsabilidad patrimonial de la Administración, denegada porque está sin concretar el régimen aplicable y, por tanto, las limitaciones que sufrirá el uso de la finca, lo que deberá concretarse en el correspondiente Plan Hidrológico.

<sup>20</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 1654/2019, de 2 de diciembre, Recurso de Casación núm. 141/2019, ECLI:ES:TS:2019:3819, ponente Octavio Juan Herrero Pina.

<sup>21</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, del Tribunal Supremo núm. 171/2020 de 11 de febrero, Recurso de Casación núm. 147/2019, ECLI:ES:TS:2020:367, ponente Rafael Fernández Valverde.

## 2.1. LA INDEMNIZACIÓN DE LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR ANIMALES

La posibilidad de que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración a consecuencia de daños provocados por animales es escasa. En el caso de los daños causados por *animales domésticos* se aplicarán las disposiciones del art. 1905 del Código Civil<sup>22</sup>, que hace responsable a su propietario, regla indudablemente aplicable a las Administraciones públicas, pero de muy escasa virtualidad en el momento presente.

En el caso de una posible responsabilidad de la Administración derivada de daños provocados por *especies cinegéticas*, existe una previsión específica para el supuesto más habitual, que es el de accidentes de tráfico. De acuerdo con la disposición adicional séptima de la Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial, el responsable de los daños ocasionados a personas o bienes por el atropello de especies cinegéticas en las vías públicas será *el conductor del vehículo*, aunque no se le podría reclamar el valor de los animales. Esta regla tiene dos excepciones:

La primera, cuando «el accidente de tráfico sea *consecuencia directa* de una acción de caza colectiva de una especie de caza mayor llevada a cabo el mismo día o que haya concluido doce horas antes», en cuyo caso la responsabilidad será del titular del aprovechamiento cinegético o del propietario del terreno. La introducción de la exigencia de «consecuencia directa» o de directa relación de causalidad comportó una modificación mayor del régimen aplicable, puesto que como se señala en la STS (Sala de lo civil) de 11 de febrero de 2016, fundamento tercero<sup>23</sup>:

*«la ya mencionada Sentencia de esta Sala de 22 de mayo de 2014 estableció un patrón de “diligencia rigurosa” en la conservación de los terrenos acotados, ante los riesgos y previsibles consecuencias que pueden provocar las piezas de caza mayor al cruzar la carretera, y los beneficios que se obtienen de la actividad cinegética. Conviene señalar, no obstante, que esa doctrina ha dejado de ser aplicable tras la modificación de la disposición adicional novena de la Ley de Seguridad Vial efectuada por la Ley 6/2014, de 7 de abril».*

---

<sup>22</sup> «El poseedor de un animal, o el que se sirve de él, es responsable de los perjuicios que causare, aunque se le escape o extravíe. Sólo cesará esta responsabilidad en el caso de que el daño proviniera de fuerza mayor o de culpa del que lo hubiese sufrido».

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Civil, Sección 1ª) núm. 50/2016 de 11 de febrero, Recurso de Casación núm. 67/2014, ECLI:ES:TS:2016:436, ponente Ángel Fernando Pantaleón Prieto.

La segunda, la posible responsabilidad de la Administración pública titular de la vía:

*«También podrá ser responsable el titular de la vía pública en la que se produzca el accidente como consecuencia de no haber reparado la valla de cerramiento en plazo, en su caso, o por no disponer de la señalización específica de animales sueltos en tramos con alta accidentalidad por colisión de vehículos con los mismos».*

El texto legal vigente de 2014<sup>24</sup>, reemplazó al anterior, de 2005<sup>25</sup>. Las diferencias, en primer lugar, que conforme al texto vigente de 2005 hasta 2014 la responsabilidad de los titulares de aprovechamientos cinegéticos o de los propietarios podía ser, además de consecuencia directa de la acción de cazar, originada por «una falta de diligencia en la conservación del terreno acotado». Previsión interpretable como una aplicación concreta de la regla general contenida en el art. 1906 del Código Civil<sup>26</sup>. La reserva del derecho de cazar a favor de una persona o grupo, por motivos recreativos o comerciales, era en sí misma una fuente de responsabilidad, ya no. Segundo, el titular de la vía pública –la Administración competente– podía ser responsable, genéricamente, «como consecuencia de su responsabilidad en el estado de conservación de la misma y en su señalización». En consecuencia, en 2014 se restringieron los supuestos en que el conductor accidentado puede no ser responsable.

En la Sentencia 112/2018, de 17 de octubre, el Tribunal Constitucional matizó el alcance del precepto vigente, estableciendo que *no puede* interpretarse como una exclusión general de la responsabilidad patrimonial de la Administración que tendría *como única excepción posible la que aparece expresamente en el texto legal*. Este pronunciamiento tuvo su origen en una reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja por los daños sufridos por un vehículo debido al atropello de un ciervo. En la reclamación presentada se ponía de relieve que los dos polígonos adyacentes al lugar del accidente formaban parte de la «Reserva Regional Cameros-Demanda», de titularidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, destinados al aprovechamiento cinegético de caza mayor, concretamente a la caza de ciervos. En el Auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Logroño de 15 de diciembre de 2017,

---

<sup>24</sup> Procede de la disposición adicional novena del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, en la redacción dada por la Ley 6/2014, de 7 de abril.

<sup>25</sup> Introducido por la «Ley 7/2005, de 19 de julio, por la que se regula el permiso y la licencia de conducción por puntos y se modifica el texto articulado de la ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial»

<sup>26</sup> «El propietario de una heredad de caza responderá del daño causado por ésta en las fincas vecinas, cuando no haya hecho lo necesario para impedir su multiplicación o cuando haya dificultado la acción de los dueños de dichas fincas para perseguirla».

por el que se plantea la cuestión de inconstitucionalidad, se expuso que el objeto del litigio era una reclamación contra la Comunidad Autónoma como titular de los polígonos de caza, en los que «presta un servicio público en materia de conservación de la fauna silvestre, al regular el ejercicio de la caza, preservando determinadas especies de animales para evitar su desaparición». Por ello, los daños ocasionados por el accidente entrarían en el ámbito de la «responsabilidad objetiva» de la Administración «en tanto en cuanto viene prestando un servicio público a través de dichas Reservas Regionales de Caza». Añadía que la responsabilidad de la Administración titular del aprovechamiento también podría derivar de la aplicación analógica de los artículos 1905 y 1906 del Código civil, es decir, de una responsabilidad civil por riesgo respecto de los daños causados por animales extraviados y de los producidos a las fincas colindantes a una heredad de caza. En el fundamento sexto de su sentencia, el Tribunal Constitucional impone una interpretación correctora del texto legal cuestionado (énfasis añadido):

*«Bajo esta interpretación, la voluntad del legislador de 2014 habría sido únicamente la de excluir planteamientos hermenéuticos voluntaristas, tendentes a objetivar la culpa del titular de los terrenos, que eludieran la recta aplicación de los criterios generales de responsabilidad establecidos en el ordenamiento jurídico.*

*Coincidimos en este extremo con el criterio de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (ej. STS 50/2016, de 11 de febrero, FJ 2), que señala que la norma cuestionada excluye las presunciones de culpa o de imputación objetiva a la misma del evento dañoso, en contra del titular del aprovechamiento cinegético o, en su defecto, del titular de los terrenos, amén de no tener tampoco que calificar «como culpa la omisión de medidas para impedir la irrupción de las piezas de caza en las vías públicas que, atendidas las circunstancias del caso concreto, eran imposibles de adoptar, o cuyo coste de implantación, incluido el de sus potenciales efectos perjudiciales sobre la fauna cinegética (pensamos en el cercado o vallado perimetral del coto en su linde o lindes con vías públicas), supere su previsible beneficio en la evitación del tipo de accidentes de que se trata».*

Bajo esta comprensión del precepto cuestionado, una vez excluida la concurrencia del supuesto de responsabilidad expresamente previsto en el párrafo segundo de la disposición (acción de caza mayor), el órgano judicial actuante debe aún examinar el supuesto de hecho que se le plantea, de acuerdo con las *reglas generales de la responsabilidad patrimonial que sean aplicables*. Y, en un caso como el presente, en el que existe una actividad administrativa o de servicio público, tales reglas generales son las contenidas en los artículos 139 y ss. de la Ley 30/1992, en vigor al tiempo de los hechos (arts. 32 y ss. de la Ley 40/2015).

Por todo ello, hemos de llegar a la conclusión de que, en un supuesto como el ahora planteado, en el que existe una actividad de titularidad administrativa o servicio público, la disposición adicional novena (actual disposición adicional séptima) de la Ley de tráfico **sólo resulta compatible con el régimen de responsabilidad patrimonial** de la Administración previsto en el artículo 106.2 CE, **si se interpreta en el sentido de que, no existiendo acción de caza mayor, aún pueda determinarse la posible responsabilidad patrimonial de la Administración acudiendo a cualquier título de imputación legalmente idóneo para fundar la misma, sin declarar automáticamente la responsabilidad del conductor».**

En consecuencia, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional la existencia de una regulación especial –como la contenida en la legislación de tráfico- no excluye la aplicación de las normas generales de responsabilidad de las Administraciones públicas, sino que se añade a las mismas,<sup>27</sup> dato que

---

<sup>27</sup> La cuestión de los daños producidos por especies cinegéticas, en el caso concreto a los cultivos, ha sido objeto de la STC 79/2019, de 5 de junio, extensamente comentada en esta edición del *Observatorio de Políticas Ambientales* en VALENCIA MARTÍN, Germán: "Jurisprudencia constitucional: la Ley catalana del cambio climático", concretamente en su apartado 4, dedicado precisamente a "Daños a cultivos por especies cinegéticas procedentes de zonas de seguridad (STC 79/2019)". Las zonas de seguridad a que se alude son las zonas de dominio público y protección de las infraestructuras viales y el conflicto surge a partir de la prohibición de cazar en tales zonas, lo que produce la proliferación a su amparo de especies como jabalíes o conejos, especialmente estos últimos. Ante una regulación de la Comunidad de Castilla-La Mancha que impone a la Administración titular de la infraestructura la adopción de medidas para el control de tales especies, previendo la responsabilidad patrimonial en caso contrario (art. 8 de la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de caza de Castilla-La Mancha, llevada a cabo por medio de la Ley 2/2018, de 15 de marzo: "La responsabilidad de la indemnización por los daños agrícolas, forestales o ganaderos producidos por especies cinegéticas provenientes de zonas de seguridad motivadas por la existencia de autopistas, autovías, líneas férreas o infraestructuras hidráulicas, será del titular de la infraestructura. Dicho titular será, además, el responsable de controlar en la zona de seguridad las especies cinegéticas que provoquen este tipo de daños").

El Tribunal Constitucional señala que la competencia exclusiva del Estado sobre el "sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas" (art. 149.1.18 CE) es compatible con la regulación por los legisladores autonómicos de supuestos específicos de responsabilidad en materias de su competencia, si son conformes con las reglas generales del sistema (FJ 6). La interpretación conjunta de precepto impugnado con el art. 32 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, lleva a considerar como título de imputación el incumplimiento de los deberes de control impuestos al titular de la infraestructura. En consecuencia, la regulación es plenamente válida para las infraestructuras autonómicas o locales, pero no puede serlo, por motivos competenciales, para las de titularidad estatal: en interpretación del Tribunal Constitucional estamos ante una "imposición de obligaciones que afectan al normal funcionamiento de las referidas infraestructuras y que ha sido establecida por la comunidad autónoma sin haber tenido en cuenta los intereses en presencia, por lo que se condiciona el ejercicio de la competencia estatal lo que no es acorde con el régimen de distribución de competencias"(FJ 7).

forzosamente ha tenido que ser tenido en cuenta en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2019, así como en la confirmación de su doctrina por la Sentencia de 11 de febrero de 2020, aunque no cite la sentencia del Constitucional, bien es cierto que aquella referida a animales cinegéticos y estas otras a animales protegidos.

## **2.2. LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR DEPREDADORES CUBIERTOS POR UN RÉGIMEN DE PROTECCIÓN**

La cuestión jurídica que subyace a la Sentencia de 2 de diciembre de 2019 es la interpretación del 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, o en otros términos, «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». Efectivamente, la Ley 33/2015 modificó el artículo 52, que pasó a ser el artículo 54, estableciendo que las Administraciones públicas no serán responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, salvo en los supuestos establecidos en la «normativa sectorial específica» (art. 54.6):

*«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».*

Las interpretaciones posibles del precepto son dos.

Conforme a la más restrictiva, haría falta una previsión normativa específica para que una Administración pública pueda ser considerada responsable de daños provocados por animales silvestres. Es el caso, por poner un ejemplo, del Principado de Asturias, en cuya normativa se prevé la indemnización a los particulares por los daños que puedan provocar los osos

---

No obstante, como señala VALENCIA MARTÍN en el comentario citado, en alguna ocasión la jurisdicción contencioso-administrativa ha declarado la responsabilidad por los daños de la Administración General del Estado en aplicación del régimen general de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional de 10 de noviembre de 2017, recurso núm. 87/2017).

pardos<sup>28</sup>. En otros términos, de acuerdo con esta interpretación se habría introducido un *deber jurídico general de soportar* los daños causados por los animales silvestres, que no tendrían carácter antijurídico. Esta regla general sólo tendría las *excepciones expresamente previstas por una norma jurídica*. En consecuencia, la asunción de determinados daños por el erario público sería una decisión que correspondería en exclusiva al legislador.

La otra interpretación posible es entender que, si bien las Administraciones públicas no responderán por los daños causados por los animales silvestres en general, en aplicación del régimen general de responsabilidad sí lo harán en determinados casos, entre ellos la existencia de un régimen de protección de una determinada especie. Es decir, existe una prohibición general de «dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres», pero dicha regla general es susceptible de excepciones en «supuestos con regulación específica, en especial en la legislación de montes, caza, agricultura, sanidad y salud públicas, pesca continental y pesca marítima, o en los supuestos regulados por la Administración General del Estado o las comunidades autónomas, en el ámbito de sus competencias, para su explotación» (art. 54.5). En dos supuestos estas excepciones no son posibles: las «Especies silvestres en régimen de protección especial» (art. 56) y las «Especies amenazadas» (art. 58). En ambos casos, el régimen especial de protección de una especie sería suficiente para producir la responsabilidad patrimonial de la Administración.

### 2.3. RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DEL LOBO

De acuerdo con la clasificación de la «International Union for Conservation of Nature» (IUCN) el lobo ibérico (*canis lupus signatus*) es especie «vulnerable» (VU) en España y «en peligro» (EN) en Portugal. Se distribuye principalmente por Castilla y León, Galicia, Cantabria y Asturias, con presencia residual en zonas montañosas de las regiones limítrofes, más una

---

<sup>28</sup> Por medio de la Disposición adicional única del Decreto 9/2002, de 24 de enero, por el que se revisa el Plan de Recuperación del Oso Pardo (*Ursus arctos*) en el Principado de Asturias, se dio una nueva redacción al anexo del Decreto 21/91, de 20 de febrero, por el que se regulan las indemnizaciones por daños ocasionados por el oso, que queda como sigue:

"El oso pardo es símbolo de la vida silvestre amenazada de la Europa occidental, siendo el Principado de Asturias una de las pocas regiones privilegiadas que aún cuenta con su presencia.

El oso puede causar esporádicamente daños a la ganadería y a la agricultura.

Porque su conservación no debe recaer en los agricultores y ganaderos, el Principado de Asturias ha previsto un sistema de indemnizaciones, incrementando la tasación de los daños en un 20%.

El oso forma parte del patrimonio natural y cultural de Asturias, conservarlo es tarea de todos".



pequeña población aislada en Andalucía. Existen indicios de presencia en Cataluña y Aragón, pero se trataría de otra subespecie europea –*canis lupus italicus*– que habría llegado a través de Francia.

En la «Estrategia» de conservación de 2006 se calculaba que el valor del ganado depredado por lobos en España podía sobrepasar el millón de euros anual, especialmente en áreas de ganadería extensiva. En la Cordillera Cantábrica se estimaban unos daños por cada lobo de entre 1.200 y 1.500 euros anuales, mientras que en la llanura castellana la cifra sería de unos 210 euros<sup>29</sup>. En este documento se destacaba que la previsión de compensaciones a los ganaderos es un elemento relevante para aumentar la tolerancia hacia el lobo. De entre los mecanismos posibles, la responsabilidad patrimonial de la Administración se considera un procedimiento “lento” que no responde a la “condición de agilidad que requieren estas situaciones”. Se propone un procedimiento abreviado ya que la “rapidez en el pago de los daños a los damnificados tiene una importancia capital”. Otros métodos utilizados son las “subvenciones directas”, aunque se señala la complejidad de su gestión, debiéndose en todo caso mejorar la agilidad administrativa, los “seguros agrarios y subvención de franquicias”, el sistema más caro pero más ágil administrativamente o las “ayudas a los ganaderos”, beneficiando especialmente a aquellos que protejan adecuadamente al ganado<sup>30</sup>.

Desde el momento de la elaboración de ese estudio, la situación parece haber evolucionado rápidamente, multiplicándose el número de lobos y, en consecuencia, de ataques al ganado, especialmente en Castilla y León, Galicia y Asturias, llegando a crear un problema social, no meramente económico<sup>31</sup>. Sólo en Castilla y León los ataques de lobo al ganado pasaron de 400 en 2007 a 1800 en 2011, con daños estimados en 1,5 millones de euros<sup>32</sup>. La expansión del lobo, que está volviendo a colonizar territorios de los que estaba ausente desde hace cincuenta o sesenta años, le llevaría a hacerse presente de manera estable en la vertiente madrileña de la Sierra de Guadarrama ya en 2013, aunque ya se habían producido ataques esporádicos de lobos desde 2003 en Somosierra<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> DIRECCIÓN GENERAL PARA LA BIODIVERSIDAD (2006): [Estrategia para la Conservación y la Gestión del Lobo \(Canis lupus\) en España](#), Madrid, Ministerio de Medio Ambiente, p. 19.

<sup>30</sup> DIRECCIÓN GENERAL PARA LA BIODIVERSIDAD (2006): p. 21

<sup>31</sup> SERENO, Eva (2017): “[Los ataques de lobo a la ganadería se intensifican: más de 7.500 animales muertos](#)”, El Economista de 30 de enero de 2017.

<sup>32</sup> MÉNDEZ, Rafael (2012): “[Bruselas frena el intento de Cañete de ampliar la caza del lobo ibérico](#)”, Diario El País de 25 de marzo de 2012.

<sup>33</sup> SÁNCHEZ, Esther (2013): “[El lobo vuelve a criar en Madrid](#)”, Diario El País de 26 de febrero de 2013,

El régimen jurídico del lobo en España está disperso en una pluralidad de normas, formando un entramado normativo de una cierta complejidad<sup>34</sup>. El Convenio para la Conservación de la Vida Silvestre y el Medio Natural de Europa o Convenio de Berna, elaborado en el seno del Consejo de Europa, y firmado en Berna el 19 de septiembre de 1979, incluye al lobo en el Anexo II (“Especies de fauna estrictamente protegidas”). España ratificó este acuerdo en 1986<sup>35</sup>, con la reserva de pasar al lobo del Anexo II (“Especies de fauna estrictamente protegidas”) al Anexo III (“Especies de fauna protegidas”). Sin embargo, cuando España incorporó la actualización de los anejos II y III del Convenio de Berna según la ampliación aprobada por el Comité Permanente, el lobo aparece en el anexo II<sup>36</sup>.

En la 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 (o Directiva Hábitats) el lobo se cataloga como “Especie de Interés Comunitario”, apareciendo tanto en el Anexo II, que contiene el listado de «Especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación»<sup>37</sup>, en el Anexo IV, que se refiere a «especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta» en función de zonas geográficas<sup>38</sup>, como también en el anexo V, relativo a especies de interés comunitario “cuya recogida de la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión”, también en función de determinadas zonas geográficas<sup>39</sup>. En consecuencia, *al sur del Duero el lobo es una especie de protección estricta*, para la que deben designarse zonas especiales de conservación, mientras que *al norte del Duero es susceptible de explotación*, pudiendo adoptarse para ello medidas de gestión.

---

<sup>34</sup> Una información muy completa al respecto puede encontrarse en la web de la “Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico” (ASCEL), en el apartado “[Estatus legal](#)”.

En la doctrina no son muy abundantes los tratamientos monográficos de esta cuestión. No obstante, vid. GARCÍA MARTÍN, Lidia (2017): «Régimen jurídico para la protección del lobo ibérico», Revista Aranzadi de derecho ambiental núm. 37, pp. 259-291.

<sup>35</sup> BOE núm. 235, de 1 de octubre de 1986.

<sup>36</sup> BOE núm. 136, de 7 de junio de 1988.

<sup>37</sup> «Canis lupus (respecto a las poblaciones españolas, solamente las del sur del Duero; respecto a las poblaciones griegas solamente las del sur del paralelo 39)»

<sup>38</sup> La referencia del Anexo IV es a «Canis lupus (poblaciones españolas al norte del Duero, poblaciones griegas al norte del paralelo 39, poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa no 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre la gestión del reno; poblaciones letonas, lituanas, estonias, polacas y eslovacas)».

<sup>39</sup> La mención literal contenida en el Anexo V es la siguiente: «Canis lupus (poblaciones españolas al norte del Duero, poblaciones griegas al norte del paralelo 39, poblaciones finlandesas dentro del área de gestión del reno, según se define en el apartado 2 de la Ley finlandesa nº 848/90, de 14 de septiembre de 1990, sobre la gestión del reno; poblaciones letonas, lituanas, estonias, polacas y eslovacas)»

En el ámbito interno, las poblaciones de lobos situadas al sur del Duero están incluidas en el «Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial», pero no en el «Catálogo Español de Especies Amenazadas»<sup>40</sup>.

En el preámbulo de la «Orden TEC/596/2019, de 8 de abril, por la que se modifica el anexo del 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» se hace referencia específica al lobo:

*«... de acuerdo con, el artículo 56.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, que determina que el Ministerio para la Transición Ecológica llevará a cabo la inclusión de oficio cuando se trate de taxones protegidos en los anexos de las normas o decisiones de la Unión Europea, y considerando los nuevos conocimientos sobre la distribución de la especie, procede la modificación del apartado «Población referida» del anejo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el caso del lobo (Canis lupus), con objeto de adecuarlo al anejo II y IV de la 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, así como al anejo V de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre. De este modo, quedan incluidas en el Listado todas las poblaciones de esta especie al sur del río Duero».*

Efectivamente, el lobo aparece en el Artículo único, Tres, entre las «Especies que se mantienen en el Listado pero cuyas poblaciones referidas se modifican», siendo la referencia concreta actual a «Poblaciones al sur del Duero». Hasta 2019, desde la perspectiva del Derecho interno, de acuerdo con el 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, en su redacción original, en el Anexo, que contiene la «Relación de Especies incluidas en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial y en su caso, en el Catálogo Español de Especies Amenazadas», si bien la especie *canis lupus* estaba incluida, la

---

<sup>40</sup> Por medio del art. 56 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, se creó el «Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial», dentro del cual está establecido el «Catálogo Español de Especies Amenazadas» (art. 58). El régimen de ambos instrumentos se desarrolló por medio del «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». Tanto uno como otro instrumento tienen carácter dinámico. De acuerdo con el art. 56.2, la inclusión, cambio de categoría o exclusión de taxones se hará en función de que la información técnica o científica así lo aconseje, de oficio por el Ministerio competente o a propuesta de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, a iniciativa de cualquier comunidad autónoma. También los particulares pueden solicitarlo. En caso de taxones o poblaciones protegidas por normas de la Unión Europea o por instrumentos internacionales ratificados por España, la inclusión en el Listado se hará de oficio. En sentido similar lo previsto para la actualización el Catálogo en el art. 58.2.

aplicación de la locución legal “sur del Duero” se hacía en términos muy restrictivos, pues sólo aparecían como poblaciones de referencia a tales efectos las de «Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura». La gran diferencia estriba en el estatus de las manadas de Castilla y León situadas al sur del Duero, zona en la que la presencia del lobo era esporádica hasta los años 90, pero en la que se ha afianzado con una población creciente.

En contraste, en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad se utilizaba ya el Duero como referencia, lo que es lógico dado que se estaba incorporando al Derecho interno la Directiva Hábitats: los lobos del sur del Duero están en los anexos II –“especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación”- y en el V, relativo a “especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren una protección estricta”. Los lobos del norte del Duero están en el Anexo VI, que incorpora las “especies animales y vegetales de interés comunitario, cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión”. La previsión legal y su desarrollo reglamentario son más acordes en este momento.

En el estatus del lobo también incide la legislación autonómica. En determinadas regiones el lobo está cubierto por un régimen de protección, pero carece de planes de gestión o recuperación, al menos como instrumentos jurídicamente vinculantes: Andalucía<sup>41</sup>, Castilla-La Mancha<sup>42</sup>, Extremadura<sup>43</sup> o también País Vasco, donde recientemente ha cambiado el estatus jurídico del lobo<sup>44</sup>, con consecuencias aún por concretar. En una mayoría de las comunidades autónomas la existencia del lobo no está contemplada en su normativa de conservación o se le considera extinguido,<sup>45</sup> en alguna otra está incluido entre las especies que pueden ser objeto de caza si se autoriza

---

<sup>41</sup> Incluido, por remisión al listado nacional, en el Listado Andaluz de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial, regulado por Decreto 23/2012, de 14 de febrero, por el que se regula la conservación y el uso sostenible de la flora y la fauna silvestres y sus hábitats.

<sup>42</sup> «En Peligro de Extinción» de acuerdo con el anexo, categoría I, del Decreto 33/1998, de 5 de mayo de 1998, por el que se crea el Catálogo Regional de Especies Amenazadas en Castilla-La Mancha.

<sup>43</sup> “En Peligro de Extinción” según el Catálogo Regional de Especies Amenazadas, aprobado por el Decreto 57/2018, 5 de junio, instrumento previsto en el art. 59 de la Ley 8/1998, de 26 de junio, de Conservación de la Naturaleza y de los Espacios Protegidos de Extremadura.

<sup>44</sup> En virtud de la Orden de 2 de marzo de 2020, del Consejero de Medio Ambiente, Planificación Territorial y Vivienda, por la que se modifica el Catálogo Vasco de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre y Marina, y se incluye al lobo (*Canis lupus*) en la categoría de especie de «Interés Especial», que es la figura regional de menor protección.

<sup>45</sup> Serían los casos de Aragón, Cataluña, Comunidad Valenciana, Murcia o Navarra. Entra también en esta categoría Madrid, aunque en esta Comunidad sí se han aprobado las bases reguladoras de ayudas para compensar daños del lobo a la ganadería.

expresamente<sup>46</sup> y, además, en algunos de casos se cuenta con planes de gestión específicos: Galicia<sup>47</sup> o Cantabria<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> En La Rioja el lobo es especie cinegética de acuerdo con lo previsto en el Decreto 17/2004, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Caza de La Rioja, art. 2.1, b). De acuerdo con la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja, art. 13: «1. La responsabilidad por los daños producidos por las especies cinegéticas en todo tipo de terrenos se determinará conforme a lo establecido en la legislación estatal, civil o administrativa, que resulte de aplicación. A estos efectos, se considerarán titulares de los derechos cinegéticos del terreno: a) En los terrenos cinegéticos, los titulares de los mismos conforme a lo establecido en el Capítulo I del Título III de esta Ley. b) En los terrenos no cinegéticos, los propietarios en el caso de cercados, vedados voluntarios y zonas no cinegéticas voluntarias, y la Comunidad Autónoma de La Rioja en los vedados no voluntarios y en las zonas no cinegéticas. Se considerarán vedados voluntarios y zonas no cinegéticas voluntarias aquellos que ostenten esta condición por iniciativa o voluntad expresa de sus propietarios. [...] 5. En los procedimientos de responsabilidad patrimonial tramitados con motivo de *daños causados al ganado por especies cinegéticas cuya responsabilidad sea imputable a la Comunidad Autónoma de La Rioja* en los que se aprecie de forma inequívoca la existencia de relación de causalidad, se prescindirá del trámite de audiencia, siempre que se haya producido una participación del interesado en el procedimiento y este no haya mostrado su oposición a que la indemnización se fije en virtud de los precios aprobados en los Boletines de Estadística aprobados oficialmente por el Gobierno de La Rioja».

<sup>47</sup> En el Decreto 284/2001, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de caza de Galicia, el lobo aparece en el Anexo IV, relativo a la «Relación de especies cazables en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia». No obstante las órdenes anuales que establecen los periodos hábiles para la caza del lobo solo autorizan las batidas tras constatar la existencia de daños y con garantías de conservación para la población de lobos. Existe también un *Decreto 297/2008, de 30 de diciembre*, por el que se aprueba el Plan de gestión del lobo en Galicia. De acuerdo con el punto 2 de ese plan, «un alto porcentaje de las muertes de los lobos, alrededor del 20% durante el período 1999-2003, vienen producidas por acciones ilegales del ser humano, aunque probablemente este porcentaje sea mayor debido a la dificultad que existe para detectar los ejemplares muertos a causa de este tipo de mortalidad. De este porcentaje, los lobos muertos por envenenamiento representan un 6%, porcentaje que puede ser mucho mayor por esta circunstancia.

Respecto a otras causas de mortalidad que tienen un origen antrópico, hay que destacar las muertes producidas por atropello, las cuales suponen el 64% de las muertes de esta especie. Por el contrario, *las muertes de lobos producidas por la realización de batidas debidamente autorizadas son muy poco significativas*, alcanzando un total de tres lobos muertos por esta causa en el período 2004-2007». En el punto 21 se prevén ayudas a los ganaderos afectados por ataques de lobos, estableciéndose en el punto 21.3 que «Se establecerán unos criterios homogéneos y objetivos que serán aplicables a todos los casos de avisos de daños producidos por el ataque del lobo a fin de determinar si mataron a las reses o fueron consumidas una vez muertas, los causantes de los daños y si hay o no intento de fraude».

<sup>48</sup> El Plan de Gestión del Lobo en Cantabria se ha aprobado por Orden MED/5/2019, de 28 de marzo, de la Consejería de Medio Rural, Pesca y Alimentación. Como se señala en el preámbulo: «En nuestra región, la especie se encuentra incluida en el anexo I de la Ley de Cantabria, 12/2006, de 17 de julio, de Caza, *considerada como especie cinegética*. Es

En Castilla y León la conflictividad judicial parece haber sido especialmente intensa. El lobo es especie cinegética también en esta región, ya que ha sido incluida como tal en el vigente anexo I «Especies cinegéticas», de acuerdo con el art. Único, Cinco, de 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. En esta comunidad se promulgó 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>49</sup>, en el que se contenía una previsión específica sobre el régimen de responsabilidad por los daños producidos por los lobos, distinguiendo por zonas, en función de que en una u otra el lobo pueda ser considerado especie cinegética o protegida. *Para este segundo caso se preveían «pagos compensatorios» por la Administración autonómica «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»<sup>50</sup>.* Al margen de los problemas

precisamente esta consideración la que ha determinado, hasta su modificación por la Ley de Cantabria 11/2018, de 21 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas, que la responsabilidad de *indemnización de los daños causados por el lobo recayese sobre el titular del terreno cinegético* en el que éstos se producían. [...] La citada modificación de la Ley de Caza crea la figura de los Planes de Gestión para especies cinegéticas que estén clasificadas como de "interés comunitario" por las normas antes aludidas lo que, recordemos, obliga a mantener su población en un "estado de conservación favorable", e implica que la aplicación del Plan de Gestión pueda condicionar su aprovechamiento cinegético en cotos de caza, hasta el extremo de no permitirlo, por lo que no parece razonable que sus titulares tengan que hacerse cargo de los daños producidos por una especie que no pueden cazar. Por ello, la nueva norma contempla la subrogación por parte de la Administración Regional de la responsabilidad de los daños producidos por el lobo fuera de los terrenos cinegéticos en los que es titular, lo que en la práctica implica que, desde la entrada en vigor de este Plan de Gestión, los daños que produzca el lobo en toda Cantabria serán abonados por la Administración Regional, con independencia de la titularidad cinegética de los terrenos». Consecuentemente, en el art. 4 de la Orden citada, se establece que: «La Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria indemnizará los daños causados por la especie en todo el territorio regional, en los términos establecidos en el artículo 63 de la Ley de Cantabria 12/2006, de 17 de julio, de Caza».

En Cantabria se procede a la "extracción" selectiva de lobos, en función de los cupos establecidos anualmente, como el establecido mediante «Resolución por la que se establece el cupo de extracción de ejemplares de lobo (*Canis Lupus Signatus*) en la Comunidad Autónoma de Cantabria para la temporada 2019/2020», de la Dirección General de Biodiversidad, Medio Ambiente y Cambio Climático (BOC núm. 146, de 31 de julio de 2019). La resolución vigente fija el cupo en 28 lobos para ser cazados por particulares durante la temporada hábil cinegética y 6 lobos, por personal de la Administración regional en acciones de control por daños a la ganadería.

<sup>49</sup> Este plan vino a sustituir al anterior, aprobado por Decreto 28/2008, de 3 de abril.

<sup>50</sup> «Artículo 10. Responsabilidad y compensación de los daños a la ganadería

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

judiciales que ha encontrado este programa, tanto por la anulación judicial de los criterios de aprovechamiento cinegético del lobo al norte del Duero<sup>51</sup>, la anulación del propio plan<sup>52</sup>, como por la fijación por los Tribunales de Justicia

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 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>51</sup> 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 2015/16 fue anulada por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 12 de febrero de 2018, ECLI: ES:TSJCL:2018:692, ponente Ana María Martínez Olalla, al entender que la anterior anulación parcial del Plan de Conservación y Gestión del Lobo privaba a la resolución de base legal. [Esta sentencia fue comentada](#) por Blasco Hedo, Eva (2018), Actualidad Jurídica Ambiental de 15 de mayo de 2018.

Debe recordarse que por Sentencia Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 17 de mayo de 2017, ECLI: ES:TSJCL:2017:2294, ponente María Encarnación Lucas Lucas, se había anulado el «Decreto 32/2015, de 30 de abril de la Junta de Castilla y León, 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». Esta sentencia anuló, entre otros extremos, los preceptos que declaraban al lobo especie cinegética (art. 13) y especie cazable en función de la orden anual de caza que dictara la Consejería competente (art. 14). [Sentencia comentada](#) en Blasco Hedo, Eva (2017), Actualidad Jurídica Ambiental de 26 de julio de 2017.

<sup>52</sup> La anulación del Plan en su conjunto se produjo por Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Valladolid, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 49/2018, de 25 de enero de 2018, procedimiento ordinario 643/2016, recurso contencioso-administrativo núm. 643/2016, ECLI: ES:TSJCL:2018:323, ponente Felipe Fresneda Plaza. El recurso contra el plan fue presentado por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico. [Esta sentencia fue comentada](#) en BLASCO HEDO, Eva (2018), Actualidad Jurídica Ambiental de 8 de mayo de 2018.

La sentencia fundamenta la declaración de nulidad en la inexistencia o insuficiencia del informe del Comité Técnico de Seguimiento del Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León y de la preceptiva memoria económica exigida por el art. 75.2, c) de la Ley 3/2002, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. En términos más amplios, de acuerdo con el fundamento octavo, el motivo de la anulación sería la falta de sustento técnico del plan: «En el expediente

de indemnizaciones superiores a las determinadas por la Administración, todo ello enmarcado en la compleja controversia jurídica en curso sobre el conjunto de la regulación de la caza en Castilla y León, es relevante que se incorporaba al Plan de gestión del lobo una expresa asunción de los daños en determinadas circunstancias, invocando para ello el artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

---

administrativo que obra en los presentes autos *no consta una motivación técnica suficiente y previa* que justifique el contenido del Decreto 14/2016; *no constan informes técnicos o científicos independientes* que avalen y aconsejen el establecimiento de las medidas de control y aprovechamiento cinegético que se disponen en dicho Decreto; *tampoco constan estudios previos, serios y rigurosos de su incidencia en el medio natural*. Asimismo, *tampoco consta en qué han consistido los seguimientos de manadas* llevados a cabo a los que alude el Decreto; *no existe una previa comprobación de las poblaciones*, ni siquiera se hace referencia a un estudio previo de su incidencia en la especie. Tampoco consta en el expediente un diagnóstico de la población o censo de ésta, pese a las múltiples referencias que a ellos se realizan en la disposición impugnada". Por Auto del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 2018, recurso núm. 2695/2018, ECLI:ES:TS:2018:13551A, se inadmitió el recurso de casación contra la sentencia de instancia. En este ámbito ha tenido también incidencia la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo, Sección 1ª, de Valladolid, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 229/2018, de 7 de marzo de 2018, ECLI:TSJCL:2018:921, ponente Luis Miguel Blanco Domínguez, que resolvió la impugnación de la Orden FYM/609/2016, de 28 de junio, por la que se aprueba la Orden Anual de Caza dictada por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente y de forma indirecta el Decreto 14/2016, de 19 de mayo, por el que se aprobó el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León. La demanda se estimó con base en diversos motivos: la normativa reguladora del Consejo Regional de Medio Ambiente, que debía informar preceptivamente la Orden de veda había sido anulada por el propio TSJ. Además el TSJ trae también a colación la anulación parcial 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, dado que en la Orden impugnada se considera especies cazables en Castilla y León todas las contempladas en el artículo 13 del Decreto, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 14, y ambos artículos fueron anulados por la Sentencia de 17 de mayo de 2017 (procedimiento ordinario 615/2015). El TSJ señala en la Sentencia de 7 de marzo de 2018, fundamento séptimo, lo siguiente: «Por lo tanto, y este es el argumento que para nosotros es decisivo, la declaración de especies cinegéticas que hace el artículo 13 del Decreto 32/2015 es contraria a derecho porque para ello es necesario que, en atención a sus niveles poblacionales, distribución geográfica e índice de reproductividad, las mismas puedan ser objeto de caza.

Y esta exigencia, que dimana del artículo 7 de la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2009 relativa a la conservación de las aves silvestres, no aparece cumplida por no obrar en el expediente administrativo los informes técnicos precisos y actualizados [...]

Tampoco cabe alegar que las memorias anuales de capturas son públicas, ya que lo que interesa no son tanto los datos en sí mismos, sino las conclusiones que de ellos cabe extraer para, en función de ellos y de cuantos informes sean necesarios, se dé cumplimiento a la exigencia contenida en el artículo 7 de la DAS». La nulidad parcial del Decreto acarrea la nulidad parcial de la Orden impugnada.



En cambio, en Asturias el lobo no sólo no es especie cinegética, sino que existe un plan específico, concretamente el «II Plan de gestión del lobo», aprobado por Decreto 23/2015, de 25 de marzo. En ese documento se destaca como elemento relevante la *asunción de las indemnizaciones por la Administración regional*<sup>53</sup>. En la Directriz 4, 2, se refiere a la agilización de los procedimientos de reconocimiento de indemnizaciones, con el objetivo de establecerlos en un máximo de 45 días (e) y a la utilización de la política de indemnizaciones como instrumento de conservación (g):

«Hacer de la política de indemnización por daños uno de los principales instrumentos para la gestión de la especie, propiciando valoraciones adecuadas y favoreciendo la participación de las organizaciones profesionales agrarias en los procedimientos establecidos al efecto. En ese sentido, cuando los daños se produzcan dentro de los espacios naturales integrados en la red regional de espacios naturales Protegidos y ya declarados, además de la indemnización se aplicará una prima del 10%»<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> De acuerdo con el punto 3, in fine, de dicho plan: «en algunas zonas del occidente las presas silvestres, sobre todo corzo y jabalí, constituyen más de las tres cuartas partes de la dieta. En otras zonas es el ganado doméstico, sobre todo el equino, el que constituye la parte principal de la alimentación. La Administración del Principado de Asturias abona, en los términos establecidos en la Ley 2/1989, a los titulares de las explotaciones agrarias los daños producidos por el lobo. De los expedientes indemnizatorios tramitados se deduce que la incidencia de los daños atribuidos a la especie en los últimos años se traduce en unas 3.000 cabezas de ganado/año muertas, lo que supone una cuantía que se sitúa en torno a 1.000.000 euros/año en indemnizaciones. En todo caso, los daños imputados al lobo en los expedientes de indemnización nunca han alcanzado el 1% del censo ganadero regional, el número de explotaciones afectadas se ha situado en una media del 5% en los últimos años y el importe de los daños es inferior al 0,4% de la renta agraria regional».

<sup>54</sup> El Plan de gestión asturiano fue objeto de impugnación por una asociación ecologista ("Lobo Marley, ciudadanos por el lobo y el medio rural"), alegando además de motivos formales, que el Plan de Gestión impugnado incumpliría el Convenio de Berna relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa de 19 de septiembre de 1979 y la Directiva Hábitats, al no constar informes que acrediten que la población del lobo se encuentre fuera de peligro o que las medidas de conservación no vayan en detrimento de la población de lobos, pero el Tribunal Superior de Justicia desestimó el recurso al estimar que el Plan responde a la exigencia de conciliación eficaz de la protección de la especie con los intereses de los ganaderos, citando un Informe patrocinado por la Comisión Europea que acredita el crecimiento de la población del lobo al norte del río Duero desde los años sesenta del siglo pasado [Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del TSJ de Asturias de 3 de abril de 2017, ECLI:ES:TSJAS:2017:923, ponente Julio Luis Gallego Otero. [Comentada en LÓPEZ PÉREZ, Fernando \(2017\), Actualidad Jurídica Ambiental de 29 de junio de 2017.](#)

Aualmente se aprueba un programa de actuaciones. Es el caso de la Resolución de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos del Principado de Asturias de 21 de diciembre de 2015, por el que se aprobó el Programa Anual de Actuaciones de Control del Lobo 2015-2016. Una de las medidas más polémicas es la concreción de los cupos de

Como se ha señalado, en la Comunidad de Madrid, en cuyo territorio se produjeron los ataques de lobos que dieron lugar a las sentencias comentadas, no existen previsiones específicas en la normativa ambiental, pero sí ayudas para compensar parcialmente las consecuencias de los ataques a la ganadería: en este sentido la «Orden de la Consejería de Medio Ambiente 3041/2011, de 13 de septiembre, por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de poblaciones de lobos y perros asilvestrados de la Comunidad de Madrid y se aprueba la convocatoria para 2011». En su preámbulo se afirma que «las poblaciones de la especie amenazada de lobo ibérico (*Canis lupus signatus*)» deben coexistir «con el normal desarrollo de la actividad ganadera», por lo que se «ha considerado oportuno el establecimiento de un régimen de ayudas orientado a paliar los daños económicos ocasionados a los ganaderos por ataques de estos animales»<sup>55</sup>. Los ganadores que opten a estas ayudas deben tener las

---

extracción estimados para cada zona de gestión de presencia habitual del lobo y para el conjunto de la esporádica, que permite abatir –pese a no tratarse de una especie cinegética- hasta 45 ejemplares, cifra que se repite en sucesivos programas anuales de actuaciones de control del lobo.

Ese concreto Programa Anual fue recurrido por la Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL) alegando, además de motivos formales, el incumplimiento de la Ley 42/2007 y de la Directiva Hábitats. No obstante, el TSJ consideró suficientemente razonada en el procedimiento administrativo el número previsto de ejemplares a abatir [Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del TSJ de Asturias de 12 de junio de 2017, ECLI:ES:TSJAS:2017:2015, ponente Luis Querol Carceller. [Comentada en LÓPEZ PÉREZ, Fernando \(2017\), Actualidad Jurídica Ambiental de 27 de septiembre de 2017.](#)

<sup>55</sup> Tras su elevación por el art. 5 de la Orden 1624/2016, de 30 de agosto, en el art. 5, cuantía de las ayudas, se prevé lo siguiente: «Los importes máximos por siniestro de las ayudas para la franquicia establecida en las pólizas de seguros suscritas por el titular de la explotación serán:

- a) 500 euros para ganado ovino y caprino.
- b) 1.000 euros para ganado bovino y equino.

Los importes máximos en concepto de lucro cesante y daños indirectos ocasionados por lobos, perros asilvestrados o buitres en la Comunidad de Madrid serán:

a) Ovino y caprino:

- 60 euros para animales menores de 6 meses.
- 120 euros para animales mayores de 6 meses y menores de 7 años, excepto en carneros que será de 220 euros.
- 30 euros para animales mayores de 7 años.

b) Bovino:

- 450 euros para animales menores de 6 meses.
- 800 euros para animales mayores de 6 meses y menores de 12 meses.
- 1.200 euros para animales de 1 a 10 años.
- 600 euros para animales mayores de 10 años.

c) Equino:

- 250 euros para animales menores de 36 meses.
- 500 euros para animales mayores de 36 meses.

explotaciones en la Comunidad de Madrid, estar al corriente de las obligaciones tributarias y de la Seguridad Social y presentar «los cadáveres de los animales u otras evidencias» ante los agentes forestales en un plazo máximo de 48 horas desde que se produjo el ataque.

#### **2.4. CONCLUSIÓN: LA PROTECCIÓN DE UNA ESPECIE ANIMAL ES CAUSA DE IMPUTACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL A LA ADMINISTRACIÓN**

De acuerdo con el Derecho español, los animales silvestres tienen un estatus jurídico que supone la prohibición de darles muerte, dañarles, molestarles o inquietarles intencionadamente, con las excepciones establecidas en normas específicas en caso de especies no protegidas (art. 54.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad). Esa regulación general lleva aparejado un deber jurídico de soportar, sin indemnización con cargo a las Administraciones públicas, los daños que puedan producirse, a salvo supuestos específicos, como la regulación de los accidentes de tráfico producidos por tales animales, cuando pese a su reiteración haya insuficiencias en la señalización o mantenimiento de una vía pública. No obstante, la decisión de establecer un régimen de protección específico comportará una excepción a ese deber jurídico de soportar, como se señala en la Sentencia de 2 de diciembre de 2019, fundamento tercero:

*«... 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».*

---

En el caso de animales heridos que no resulten muertos, y que ocasionan igualmente una pérdida económica para el ganadero, se podrá conceder ayuda por los gastos veterinarios ocasionados, siempre que no superen el importe máximo establecido por lucro cesante y daños indirectos. Esta ayuda a los tratamientos veterinarios excluye las ayudas por los demás conceptos sobre estos animales.

En el caso de razas autóctonas en peligro de extinción, los importes por todos los conceptos se incrementarán un 10 por 100».

En consecuencia, no es necesaria la existencia de una normativa específica, como los planes de gestión del lobo con que cuentan varias comunidades autónomas, para que surja la responsabilidad patrimonial de la Administración, cuyo origen es la mera existencia de un régimen de protección (fundamento tercero):

*«... 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 ...».*

En última instancia, de la argumentación del Tribunal Supremo cabe deducir que estamos ante una cuestión de especialidad del daño, que en el caso de los ganaderos van más allá de las limitaciones o molestias propias de la vida en sociedad, determinadas por regulaciones generales, poniendo en juego el principio de igualdad ante las cargas públicas, que es el fundamento último de la responsabilidad: que cuando los costes derivados de la protección de la biodiversidad, que beneficia a todos, recaigan de manera especialmente intensa sobre determinados particulares, sea compensado mediante su asunción colectiva a través del instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

### 3. BIBLIOGRAFÍA CITADA

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge. Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria. O la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada. *Revista de Administración Pública*, n. 185, 2011, pp. 9-47.

BAÑO LEÓN, José María. La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes. *Revista de administración pública*, n. 210, 2019, pp. 43-68.

BLASCO HEDO, Eva. Comentario a la Sentencia Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 17 de mayo de 2017. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 70, julio 2017, pp. 133-138. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp->

[content/uploads/2012/01/2017\\_07\\_Recopilatorio\\_70\\_AJA\\_Julio.pdf#page=134](#) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

BLASCO HEDO, Eva. Comentario a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid, Sección 1ª, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, de 12 de febrero de 2018. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 79, mayo 2018, pp. 167-168. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018\\_05\\_Recopilatorio\\_79\\_AJA\\_Mayo.pdf#page=169](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018_05_Recopilatorio_79_AJA_Mayo.pdf#page=169) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

BLASCO HEDO, Eva. Comentario a la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Valladolid, Sección Primera, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 49/2018, de 25 de enero de 2018. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 79, mayo 2018, pp. 164-166. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018\\_05\\_Recopilatorio\\_79\\_AJA\\_Mayo.pdf#page=166](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2018_05_Recopilatorio_79_AJA_Mayo.pdf#page=166) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

CANO CAMPOS, Tomás. Consideraciones generales sobre la invalidez en el Derecho Administrativo. *Documentación Administrativa. Nueva Época*, n. 5, 2018, pp. 7-26.

Dirección General para la Biodiversidad. *Estrategia para la Conservación y la Gestión del Lobo (Canis lupus) en España*. Madrid: Ministerio de Medio Ambiente, 2006. Disponible en: [https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/pbl\\_estrategia\\_lobo\\_tcm30-197265.pdf](https://www.miteco.gob.es/es/biodiversidad/temas/inventarios-nacionales/pbl_estrategia_lobo_tcm30-197265.pdf) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

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

GARCÍA-ÁLVAREZ, Gerardo. Jurisprudencia contencioso-administrativa: nuevos desarrollos en la protección del suelo no urbanizable y en la tutela cautelar. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord). *Observatorio de Políticas Ambientales* 2014. Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2014, pp. 267-310. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/12\\_OPAM-14.pdf#page=265](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2010/06/12_OPAM-14.pdf#page=265) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

- Jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo: la configuración de estándares diferenciados de control de la

discrecionalidad normativa y planificadora. En: LÓPEZ RAMÓN, Fernando (Coord.). *Observatorio de Políticas Ambientales 2018*. Madrid: CIEMAT, pp. 354-427. Disponible en: <https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2019/07/OPAM-2018-on-line.pdf#page=361> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

GARRIDO FALLA, Fernando. Los motivos de impugnación del acto administrativo. *Revista de Administración Pública*, n. 17, 1995, pp. 11-87.

JIMÉNEZ HORWITZ, Margarita. La protección del derecho de propiedad en el marco del Convenio de Roma (Sobre la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de noviembre de 2000, asunto ex-rey de Grecia y otros c. Grecia). *Derecho Privado y Constitución*, n. 15, 2001, pp. 239-264.

LÓPEZ PÉREZ, Fernando. Comentario a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del TSJ de Asturias de 3 de abril de 2017. *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 69, junio 2017, pp. 117-119. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2017\\_06\\_Recopilatorio\\_69\\_AJA\\_Junio.pdf#page=119](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2017_06_Recopilatorio_69_AJA_Junio.pdf#page=119) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

- Comentario a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1, del TSJ de Asturias de 12 de junio de 2017, *Actualidad Jurídica Ambiental*, n. 71, septiembre 2017, pp. 133-135. Disponible en: [https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2017\\_09\\_Recopilatorio\\_71\\_AJA\\_Septiembre.pdf#page=135](https://www.actualidadjuridicaambiental.com/wp-content/uploads/2012/01/2017_09_Recopilatorio_71_AJA_Septiembre.pdf#page=135) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

LÓPEZ RAMÓN, Fernando. La calificación de los vicios de los reglamentos. *Documentación Administrativa. Nueva Época*, n. 5, 2018, pp. 27-45.

- La calificación de los vicios de los reglamentos. *Revista de Administración Pública*, n. 205, 2018, pp. 13-48.

MARTÍN REBOLLO, Luis. De nuevo sobre la invalidez en el derecho público, con particular referencia a la invalidez de los reglamentos (Una reflexión abierta y algunas propuestas). *Revista de Administración Pública*, n. 210, 2019, pp. 91-122.

MÉNDEZ, Rafael. Bruselas frena el intento de Cañete de ampliar la caza del lobo ibérico. *Diario El País*, 25 de marzo de 2012. Disponible en:

[https://elpais.com/sociedad/2012/03/25/actualidad/1332693965\\_033377.html](https://elpais.com/sociedad/2012/03/25/actualidad/1332693965_033377.html) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

SÁNCHEZ, Esther. El lobo vuelve a criar en Madrid. *Diario El País*, 26 de febrero de 2013. Disponible en: [https://elpais.com/ccaa/2013/02/25/madrid/1361823386\\_195285.html](https://elpais.com/ccaa/2013/02/25/madrid/1361823386_195285.html) (Fecha de último acceso 15-07-2020).

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos: contribución a una teoría de la ineficacia en el derecho público. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1975.

SERENO, Eva. Los ataques de lobo a la ganadería se intensifican: más de 7.500 animales muertos. *El Economista*, 30 de enero de 2017. Disponible en: <https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/agro/noticias/8118852/01/17/Los-ataques-de-lobo-a-la-ganaderia-se-intensifican-mas-de-7500-animales-muertos.html> (Fecha de último acceso 15-07-2020).

TESO GAMELLA, Pilar. La impugnación de los reglamentos: los efectos de la declaración de nulidad. *Revista de Administración Pública*, n. 210, 2019, pp. 69-90.

TOLOSA TRIBIÑO, César. La invalidez de los reglamentos. En particular, el efecto invalidante de los vicios de procedimiento. *Revista de Administración Pública*, n. 210, 2019, pp. 21-42.

TORNOS MAS, Joaquín. La nulidad de normas por vicios procedimentales: La necesidad de nuevos planteamientos jurisprudenciales y normativos. *Revista de Administración Pública*, n. 210, 2019, pp. 123-136.

TRAYTER JIMÉNEZ, Joan Manuel. Las causas de nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. En: TORNOS MAS, Joaquín. *Administración pública y procedimiento administrativo. Comentarios a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre*. Barcelona: Bosch, 1994, pp. 253-290.