LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR ESPECIES PROTEGIDAS EN LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA (1996-2014)

Ignacio Granado Hijelmo [1]

I. ÁMBITO MATERIAL Y TEMPORAL DEL ANÁLISIS.

La responsabilidad patrimonial de la Administración pública por daños derivados de especies animales protegidas es una submateria de la responsabilidad por daños causados por animales, sean éstos domésticos o salvajes y, en este último caso, susceptibles o no de caza.

En un anterior número de esta Revista [2], expuse la doctrina emanada del Consejo Consultivo de La Rioja (CCR), entre 1996 y 2008, sobre responsabilidad patrimonial de la Administración por daños derivados de animales de caza.

Ahora trataré de completar aquel estudio, analizando la doctrina formulada, entre 1996 y 2014, por el CCR sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños ocasionados por fauna objeto de protección, es decir, aquellos cuya caza o captura está prohibida.

Es de advertir, no obstante, que el último dictamen analizado en mi citado estudio anterior era el D.144/08 y, desde entonces, el CCR sólo ha emitido diez más en esta materia [3], todos ellos referidos a ejemplares cinegéticos y ninguno a especies protegidas, por lo que la doctrina consultiva que expondré ahora sobre fauna objeto de protección corresponde también al periodo 1996 a 2008.

Tal penuria consultiva se debe a la drástica elevación a 50.000 euros de la cuantía requerida para elevar al CCR reclamaciones de daños y perjuicios.

En efecto, el art. 11 g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, reguladora del CCR (LCC, vigente desde 23 de junio de 2001), que atribuye al CCR competencia para dictaminar sobre reclamaciones de daños y perjuicios que se formulen ante la Administración pública, no contenía límite alguno para elevarle consultas en dicha materia, lo que permitió el acceso al Consejo de múltiples asuntos de responsabilidad patrimonial de la Administración por daños causados por especies animales.

El 7 de septiembre de 2005, entró en vigor la redacción dada a dicho precepto por la D.A. 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, que fijó la cuantía mínima para consultar en 600 euros. Esta medida, si bien eliminó la consulta sobre reclamaciones de pequeña cuantía, especialmente en el ámbito docente, no supuso una disminución apreciable en materia de daños causados por la fauna, ya que generalmente éstos superaban dicha cantidad.

---

[1] Doctor en ambos Derechos; Letrado Secretario General del Consejo Consultivo de La Rioja.

[2] REFC, 9, 2008, págs. 207 a 215.

[3] DD. 155/08, 2 y 19/09, 34 y 84/10 y 33, 34, 67, 68 y 69/11.

Una disminución más apreciable en el número de asuntos supuso la elevación de la cuantía consultiva mínima a 6.000 euros desde el 31-12-08, en que comenzó a regir el art. 36. 2 de la Ley 5/2008, de 29 de diciembre.

La práctica desaparición de las consultas en esta materia ha tenido lugar tras la elevación de la cuantía consultiva mínima a 50.000 euros desde el 1 de enero de 2012, en que entró en vigor el art. 44 de la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, con la idea de equipararla a la establecida para el Consejo de Estado en el art. 142.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en la redacción dada al mismo por la DF 40ª de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía sostenible, vigente desde 6 de marzo de 2011.

En suma, la progresiva elevación de la *cuantía gravaminis* ha provocado una correlativa contracción en el número de dictámenes del CCR sobre responsabilidad patrimonial de la Administración ya que, afortunadamente, tanto los accidentes de tráfico por colisión con piezas de caza, como los daños de otro tipo ocasionados por las mismas o por especies protegidas, no suelen generar reclamaciones superiores a 50.000 euros.

Esto dicho, la doctrina formulada por el CCR entre 1996 y 2014 sobre daños causados por especies protegidas se contiene en siete dictámenes relativos a *cigüeñas* (D.9/98), *buitres* (D.63/00, D.15/01, D.19/01 y D.99/06), *garzas* (D.75/07) y *tejones* (D.76/08).

Así pues, no consideraremos ahora los dictámenes D.126/07, 132/07, D.9/08 y D.27/08, que se refieren a *lobos* y *zorros*, que son especies cinegéticas en La Rioja.

Tampoco aludiremos a los dictámenes D.46/03, D. 47/03 y D.48/03, que contemplan daños causados en *encierros y otros festejos taurinos populares* por reses que, si bien son *bravas*, no pueden reputarse especies salvajes protegidas en sentido estricto y, además y sobre todo, se trata de supuestos en que el servicio público en cuestión, no es el autonómico de conservación de la naturaleza, sino el municipal de organización de festejos populares, con la consiguiente obligación administrativa de preservación del orden y seguridad de los participantes quienes también asumen el riesgo inherente a participar [4].

Todos los demás dictámenes emanados del CCR en esta materia se refieren a daños ocasionados por piezas de caza mayor (*corzos*, *ciervos* o *jabalíes*), que son muy abundantes en La Roja donde, no olvidemos que se encuentra la gran *Reserva Regional* (antes Nacional) *de Caza de Los Cameros-La Demanda* y varias decenas de cotos de diversa tipología.

Finalmente, es de destacar que ninguno de los asuntos que han sido objeto de los siete dictámenes precitados sobre especies protegidas ha devenido contencioso, por lo que no puede aportarse jurisprudencia directa de contraste.

[4] Cfr. SS TS de 30 de abril de 1984 (Ar. 1974), de 31 de diciembre de 1996, y 13 de abril de 1997 (Ar. 701) sobre daños causados por reses bravas en encierros populares.

II. RESUMEN DE LA DOCTRINA DEL CONSEJO CONSULTIVO DE LA RIOJA EN ESTA MATERIA.

En los siete dictámenes expresados, el CCR mantiene, en esencia, la doctrina que se sintetiza en los siguientes apartados:

1. Naturaleza jurídica de los animales silvestres: no son *res nullius*, sino *res communes.*

Para el CCR (cfr. D. 9/98), ha quedado superada la vieja concepción civilista que daba a los animales silvestres una concepción de *res nullius* [5], que conduce a la exoneración de la Administración por los daños que causen; pues hoy deben más bien ser considerados como *res communes* [6], cuya protección y tutela incumbe a los poderes públicos, en particular a las Administraciones autonómicas en su respectivo ámbito territorial, al corresponder a las mismas competencias en materia de protección de las especies.

El CCR ha llegado a afirmar (D.9/98) que incluso sería aplicable, en su sentido actual, el art. 1.905 del Código Civil, entendiendo que ese "*poseedor del animal o quien se sirve de él*" a que se refiere el precepto, es, en el caso de las especies protegidas, la entera colectividad cuyo interés ha dado origen a la legislación protectora; en consecuencia, es esa colectividad, a través de la Administración pública, quien debe pechar, en principio, con las consecuencias dañosas derivadas de la protección dispensada a la especie, sin que quepa imponer, sin más, un deber singular de soportar los perjuicios que se causen.

El CCR ha empleado en D.9/98 las expresiones *res nullius* y *res communes* por su tradición histórica, pero siendo consciente de que las mismas encierran una referencia al problema de la *propiedad* de los animales que ha desenfocado mucho la imputación de la responsabilidad por los daños que causen [7], siendo así que, ya en las fuentes romanas, lo decisivo no era el *dominio* sino la *posesión* de los animales.

---

[5] Esta consideración parte de Gayo (*Inst*, 2.1, 11 y 16); de donde la toma Justiniano (*Inst.*2.1.12) para los animales salvajes. En el *Digesto* (D.41.1.5.5), figura la distinción gayana entre animales (*bestiae*) fieros (*ferae*), domesticados (*mansuetae*) y domésticos (*mansuefactae*), que recoge el art. 465 Cc.

[6] La categoría de las *res communes omnium,* que el Derecho Internacional Público ha extendido como *res communes humanitatis*, aparecía ya en el *Corpus Iuris Civilis* (*Instituta* 2.1), aunque Marciano (D.1.8.2. y 45) aludía con ella sólo a los elementos de la naturaleza, como el aire, el mar o la lluvia.

[7] Tan es así que, en Derecho administrativo italiano, la fauna silvestre (*selvaggina*), incluso la migratoria, es reputada un bien de *dominio público*, indisponible, sustraído a la libre ocupación y vinculado a su destino ecológico, del cual no puede ser desafectada, salvo en los casos previstos expresamente por la Ley (cfr. art. 1 Ley italiana 157/1992, de 11 de febrero, de Caza). Aunque esta *demanialización* no implique una opción doctrinal sobre la naturaleza jurídica de la institución, sino una expresión *brevíloqua* para acotar un estatuto normativo aplicable, lo cierto es que ha conllevado la imputación a la Administración territorial competente, *iure domini* y *ex* art. 2052 del *Códice Civile* (semejante al art. 1905 Cc español), de los daños causados por la fauna silvestre, siempre, obviamente, que concurran los demás requisitos necesarios para exigir la responsabilidad civil, incluida la culpa del sujeto público por falta de señalización o de control de la proliferación de la especie; y recayendo sobre el reclamante el *onus probandi* (cfr, entre otras, Sentencias de 13 de enero de 2009 y 4 de enero de 2001, de la *Suprema Corte di Cassazione*).

Los juristas romanos concebían a los *semovientes* como cosas dotadas de vida, aunque irracional; y, por tanto, no completamente asimilables a las cosas muebles o inmuebles inertes (*res*). De ahí que la jurisprudencia romana se centrara más en la *posesión* (que es una *quaestio facti*), que en la *propiedad* que es una *quaestio iuris*), de los animales vivos.

En efecto, incluso en los ***animales domésticos***, el criterio general de imputación de los daños que produzcan (cfr. art. 1905 Cc) no era el dominio o titularidad, sino la posesión material de los mismos. Por eso, en las acciones para reclamar el resarcimiento de cualquier daño causado por una persona, animal o cosa *(actio Legis Aquiliae,* D.9.2.1.1), o, en concreto, por un perro que muerde (*actio Legis Pesolaniae*), por un rebaño que irrumpe en pasto ajeno (*actio de pastu pecoris*) o por un ganado propio que devasta fundos del vecino (*actio de pauperiae*), la legitimación pasiva correspondía al dañante en cuanto tal y no en cuanto que propietario. Es cierto que podían coincidir ambas cualidades, especialmente cuando la responsabilidad se reconducía al dueño por derivar el daño de una persona, animal o cosa sujeta a su potestad (*in potestate*). Sin embargo, el ancestral mecanismo de la noxalidad permitía al *dominus* exonerarse entregando al dañado (*datio in nexum*) la persona, animal o cosa que directamente había generado el daño, la cual quedaba así, no en propiedad, sino *in potestate sua*. También es cierto que, entre los animales *in potestate*, destacaban los cuadrúpedos de tiro y carga (bueyes, asnos, mulas y caballos), ya que, en una sociedad agraria como la romana, eran esenciales para el cultivo y, por ello, eran considerados *res mancipi*, como los fundos itálicos (Ulpiano. *Regulae* 1, 19). Pero repárese en que, incluso en este caso, lo crucial no era tanto la propiedad quiritaria de los mismos, en cuanto que accesorios vinculados al fundo familiar, sino el hecho de su sometimiento posesorio por el hombre al trabajo agrícola mediante su unción dorsal por el yugo o collera que les atenaza (*animalia quae dorso collove domantur*).

La relevancia de la posesión se aprecia igualmente en el caso de los ***animales amansados***, donde es crucial la prueba del *animus revertendi*, esto es, la de "*si conservan la costumbre de volver a la casa del poseedor*"; en el bien entendido de que no se trata con ello de afirmar una subjetividad animal jurídicamente relevante, sino de un hecho-indicio de domesticación que puede fundamentar la presunción de que se ha retenido su posesión *animo tantum*; pues el *animus* aquí buscado no es del animal, sino del domador que logró adiestrarlo para regresar. Pero el fondo salvaje se mantiene en el animal y, por ello, el art. 612.3 Cc limita a 20 días la reclamación posesoria del animal perdido cuya posesión corresponderá ahora a quien lo hubiere capturado. Con esta relevancia de la posesión se pone fin a las dudas que algunos fragmentos del Digesto presentaban para clasificar a los elefantes y camellos, que fueron reputados *ferae mixtae*, aunque, para Ulpiano (*Regulae* 1, 19), predominaba su componente salvaje. Algo parecido sucedía con las abejas ya que, si bien no se dudaba de su carácter silvestre (cfr. D.1.41.6.2), sin embargo se reconocía el *ius persequendi* en fundo ajeno para recuperar el enjambre que ha abandonado la propia colmena, aunque, con buen criterio, el art. 612 Cc lo limita a 48 horas y con indemnización de los daños causados en la persecución.

Pues bien, la relevancia posesoria es aún más clara, si cabe, en el caso de los **animales puramente salvajes** que, como establece el art. 465 Cc, "*sólo se poseen mientras se hallen en nuestro poder*". Por ello, el art. 613 Cc sólo permite recuperar la posesión de las palomas, conejos y peces que se nos hayan escapado, cuando hubieren sido extraídos dolosamente de sus criaderos mediante algún artificio o engaño. Y lo mismo se deduce del art. 1906 Cc, que imputa los daños causados por animales cinegéticos a los dueños de las heredades, pero no *iure domini*, como si la caza fuese un fruto o accesorio del terreno (*fructus fundi*) de la que se deba responder en virtud del criterio *qui est commodum et incommodum* [8], sino por la culposa omisión o prohibición de actos posesorios tendentes a impedir la proliferación de ejemplares. Esta centralidad de la *posesión* del animal vivo hace que la *propiedad* de las fieras salvajes sólo interesara a los juristas clásicos y medievales a propósito de la ocupación de las mismas por los medios violentos de la caza (*venatio*) o la pesca (*piscatio*), es decir, cuando el animal ya está muerto o a punto de morir (cfr. art. 610 Cc); y ello con objeto de resolver algunos problemas de adjudicación de piezas abatidas en lances cinegéticos disputados. Se acuñaron así criterios de aprehensión *longa manu*, como el de adjudicación al cazador que produjo la primera sangre (cobro por *ius*

[8] El criterio jurídico, recogido por Justiniano (*Instituta*, 3.23.3), de que quien percibe el fruto (*utilitas*) de algo o se beneficia de la ventaja (*commoditas*) que comporta, debe soportar (*sentire*) también (*et*) las cargas (*onera)* y riesgos (*pericula*) correspondientes, tiene su origen en Paulo (D.50.17.10), pero su conversión en brocardo jurídico, con diversas formulaciones, se debe a la glosa de Azón (*Brocarda*, 45,108) y, especialmente, al canonista Dino de Pistoya (*Regulae*, 65.2), de donde pasó al *Liber Sextus* de las *Decretales* (VI, 5.13.55) y, entre nosotros, a las *Partidas* (P.7.34.29), siendo citado por la STS de 1 de junio de 1979 y 23 de diciembre de 1995, entre otras muchas, como principio general del Derecho.

primae sanguinis), al que efectuó el disparo decisivo (*ius ex letale iactu*) o el que realizó la persecución más tenaz (*ius ex persecutione*), todos los cuales relevan igualmente un trasfondo posesorio, que aún luce en las leyes estatal y autonómicas reguladoras de la caza.

Por todo ello, el CCR entiende que ahora la posesión sobre la fauna salvaje se predica no del individuo (*uti singuli*), sino de la colectividad humana (*uti universi*), que, en el ámbito español, la ejercita especialmente a través de las Administraciones públicas competentes, en cuanto que gestoras del interés general consistente en la conservación de la naturaleza y, en particular, de la bio-diversidad de los ecosistemas en que los animales salvajes se integran [9].

De ahí que el CCR (D.9/98) no haya dudado en afirmar, con base en el art. 45 CE, que el interés público en la protección de las especies naturales configura, con la importante limitación que se expone en los epígrafes que siguen, la función administrativa protectora como *servicio público* a los efectos de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, advirtiendo que tal consecuencia es la única que permite una protección real de las especies, puesto que sólo así puede materializarse una política que, al perseguir fines generales lícitos, puede conllevar una lesión individual de bienes y derechos de los particulares.

Aunque a primera vista pudiera parecerlo, esta doctrina del CCR no es contradictoria con alguna jurisprudencia que ha afirmado justo lo contrario, esto es, que no puede hablarse en estos casos de la existencia de un *servicio público* [10]. Y no hay contradicción porque, como hemos advertido, la afirmación del CCR sobre el carácter de *servicio público* que tiene la actividad pública en protección de la fauna silvestre (o, como señala el D.75/07, el que se presta en relación con la preservación del medio natural), debe ser limitada y matizada inmediatamente con la que se contiene en los epígrafes que siguen, en el sentido de que sólo existe tal *servicio público*, a efectos de imputación de responsabilidad patrimonial por daños y perjuicios, cuando la Administración tenga un título competencial suficiente para llevarlo a cabo y lo haya hecho efectivamente mediante la adopción de una o varias medidas específicas, de carácter administrativo, económico o de otra índole, para la protección de una determinada especie animal, distintas de la mera declaración de la misma como protegida y no susceptible de caza o captura. Examinemos, pues, esas matizaciones.

2. Competencia: La existencia de un título competencial para la protección de las especies es condición necesaria, pero no suficiente, para la imputación a la Administración de la responsabilidad por daños causados por especies protegidas.

El CCR (cfr. D.9/98) restringe, en efecto, su doctrina en el sentido de que la imputación objetiva a la Administración autonómica de la responsabilidad patrimonial derivada de daños generados por la fauna protegida, no se puede fundamentar en la mera existencia de un título estatutario (cfr. arts 149.11 CE y 9.1 EAR'99) que atribuya a la Comunidad Autónoma la

[9] La consideración de la fauna salvaje como bien ambiental protegible tiene reflejo en diversos instrumentos internacionales, como la *Declaración de Estocolmo* de 16 de junio de 1972, la *Convención sobre protección del patrimonio mundial, cultural y natural*, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO en Paris el 23 de noviembre de 1972, la *Carta mundial de la naturaleza* adoptada por la Asamblea Genral de la ONU el 28 de octubre de 1982, o la *Declaración de Río de Janeiro* aprobada el 14 de junio de 1992 al término de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre medio ambiente y desarrollo.

[10] Así, la STSJ Galicia, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 30 de junio de 2004 (Ar. 2005, 193867).

competencia para la conservación de la naturaleza, la protección de las especies salvajes o, en general, el cuidado del medio ambiente natural; sino que, supuesta, obviamente, dicha competencia estatutaria, se requiere algo más, un *plus*, consistente en que la Administración pública competente haya adoptado, en ejercicio de sus competencias de preservación del medio natural y de las especies salvajes, alguna *concreta medida*, de carácter económico, administrativo o de otra índole, distinta a la mera decisión genérica de proteger a la especie dañante y prohibir su caza o captura.

Como señala el D.75/07, para poder imputar a la Administración el daño causado por especies protegidas, sería necesario, primero, que aquélla hubiera adoptado medidas *concretas* que permitan hablar de la existencia de un *servicio público*; y, segundo, que, suprimidas mentalmente tales medidas, se alcanzara la inequívoca conclusión de que el daño no se habría producido, pues sólo así podría imputarse éste al funcionamiento normal o anormal de un servicio público.

En suma, a juicio del CCR, no cabe imputar daños a los servicios públicos por el mero hecho de existir genéricas políticas públicas de carácter protector de la fauna silvestre, pues, como señala el D.19/98, en materia de daños causados por los animales de caza, pero en afirmación generalizable a cualquier otro caso:

> "*… en ningún caso la responsabilidad de la Administración autonómica puede inducirse, sin más, de que la misma tenga atribuidas por su Estatuto competencias en materia de caza o de protección del medio ambiente*". *Como dice la STS. (Sala 3ª, Sección 6ª) de 7 de febrero de 1998,* "*la asunción por la Administración autonómica de competencias transferidas por el Estatuto de Autonomía no liberaba a las empresas... de soportar los riesgos..., pues no cabe considerar que el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad de éstos, por el hecho de que ejerzan competencias en la ordenación de un determinado sector o sea necesaria su autorización, porque, de lo contrario, como pretende la representación procesal de la recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado por nuestro ordenamiento jurídico"* (…) *Para que tenga lugar la responsabilidad administrativa, no basta la mera competencia en la materia (lo que es, desde luego, condición necesaria pero no suficiente), sino que es preciso que, de hecho, el daño causado sea imputable al funcionamiento de un servicio público a cargo de la Administración de que se trate. En este orden de cosas, no nos parece que pueda considerarse como un servicio público a cuyo funcionamiento pueda imputarse una responsabilidad administrativa (salvo, por supuesto, que la ley lo prevea expresamente, como ha ocurrido, a nuestro juicio y según hemos ya indicado, en el caso que contempla el segundo párrafo del art. 13 de la Ley 9/1998, de 2 de julio, de Caza de La Rioja), la genérica existencia de políticas autonómicas en materia de caza o de preservación de especies de valor cinegético".*

Las precedentes conclusiones resultan aún más claras cuando, como ocurre en estos casos, las políticas públicas de índole protectora que cabría traer a colación no se deben a la Comunidad Autónoma, sino al Estado, que aprobó el *Catálogo de especies amenazadas de interés especial* por RD 439/1990, de 30 de marzo, en desarrollo de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres. En la actualidad, ambas normas han sido sustituidas, respectivamente, por el R.D. 139/2011, de 4 de febrero, que aprueba el *Listado de especies silvestres en régimen de protección especia*l y el *Catálogo español de especies amenazadas*, y por la vigente Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad. Tal normativa, por otra parte, tan sólo impide la caza o la captura de tales aves, de modo que difícilmente puede inducirse de la

misma la existencia de relación de causalidad entre la aplicación de la misma, tanto por la Administración cuanto por cualesquiera otros sujetos de derecho, y los daños producidos.

3. Imputación: Necesidad adicional, para imputar, de la existencia de una o unas concretas y previas medidas administrativas de protección.

En otras palabras, para el CCR (cfr. D.9/98), no cabe imputar al servicio público de conservación de la naturaleza los daños causados por especies protegidas en base al mero hecho de existir unas *genéricas políticas públicas* de carácter protector de la fauna silvestre, puesto que, además de dicha competencia, es necesario que la Administración haya adoptado alguna o algunas *medidas específicas de protección* de la especie o de su concreto hábitat natural. Textualmente, el CCR requiere en sus dictámenes (cfr. D.76/08, p.e.) que se haya adoptado alguna "*específica medida administrativa, protectora, autorizadora o de otra índole, sea de alcance general o limitada a ciertas especies o a determinado ámbito territorial o personal*".

Entre las posibles medidas específicas, el CCR ha contemplado (aunque no en todos los casos las haya considerado decisivas para imputar la responsabilidad a la Administración): haber implantado una línea de ayudas económicas para compensar los estragos provocados por especies depredadoras (cfr. D. 99/06, D.63/00 y D. 19/01); haber efectuado una convocatoria pública de subvenciones para preservar nidos de aves zancudas a consecuencia de la medida administrativa de prohibición de eliminarlos (D.9/98); o haber habilitado comederos para aves necrófagas durante las campañas de retirada obligatoria, por motivos sanitarios, de reses muertas en el campo (cfr. D.13/14 sobre una disposición administrativa en ese sentido).

La doctrina consistente en exigir adicionalmente alguna *medida administrativa específica* fue formulada por el CCR para casos de daños producidos por las *especies susceptibles de caza*, (cfr. D.56/05, D.74/06, D.75/06 y, especialmente, D.5/07). Concretamente, el CCR había estimado como medidas administrativas especialmente relevantes a estos efectos la aprobación, en el marco de la legislación cinegética vigente, de los *Planes Técnicos de Caza* del coto correspondiente (D.19/98), así como diversas determinaciones y omisiones detectadas en los mismos y en sus documentos antecedentes complementarios (D.90/08, D.127/08), que fueron detalladas por el CCR, a partir del D. 49/00, tales como el reconocimiento de la existencia o no de hábitats adecuados para una especie o la petición y la autorización o no de batidas para cazar o regular determinada especie [11].

De esta manera, para el CCR, las respectivas actuaciones u omisiones, por un lado, de los administrados al presentar el Plan, y, por otro, de la Administración al supervisarlo, pueden constituir sendos *títulos de imputación* de responsabilidad: en el primer caso, como *actos propios concluyentes;* y, en el segundo, como *medidas administrativas específicas* (D.62/08, D.90/09 y D.94/08). En este orden de ideas, resultan reprochables (y por tanto

[11] Cfr, D.82/07, D.91/07, D.92/07, D.96/07, D.97/07; D.1/08, D.2/08, D.3/08, D.12/08, D.19/08, D.23/08, D.29/08, D.41/08, D.52/08, D.61/08, D.81/08, D.82/08, D.83/08, D.89/08, D.94/08, D.95/08, D.97/08, D.101/08, D.126/08, D.127/08, D.141/08 y D.143/08.

responsabilizantes) actitudes como no solicitar la caza de una especie que se sabe que existe en el acotado (D.3/08 y D.127/08) o no autorizar o prohibir batidas solicitadas de una especie que se sabe que ha proliferado excesivamente en el mismo (D.5/07, D.77/07 y D.97/07). En suma, en los cotos, el *Plan Técnico de Caza* y sus documentos complementarios tienen una doble función, *limitante* y *responsabilizante*

El *efecto limitante* es claro ya que estos instrumentos administrativos *limitan* la facultad de cazar todas las especies cinegéticas que existan en él, aunque se trata, en cierto sentido, de una *autolimitación* que los propios titulares del coto se imponen, puesto que, aunque los Planes han de ser redactados por técnico competente, son tales titulares los que los proponen y presentan, correspondiendo a la Administración únicamente su aprobación o rechazo, pero sin adoptar una posición meramente pasiva ya que puede indicar las correcciones que proceda introducir y en casos tasados puede obligar a cazar todas o algunas especies.

En cuanto al *efecto responsabilizante* es también obvio pues las actitudes y medidas adoptadas en los Planes y documentos complementarios tanto por los titulares de los acotados como por la Administración cinegética, como son las batidas autorizadas (DD 41 y 43/03) o denegadas (D.80/04 y 56/05), pueden responsabilizarles, en todo o en parte y de forma exclusiva o concurrente, de los daños causados por especies cuya presencia esté prevista en el Plan (D.62/08 y D.94/08).

Pues bien, en la CAR y para los animales protegidos, obviamente, no existen instrumentos reguladores de su caza, pero sí *Planes Técnicos de Protección* y otras medidas administrativas de catalogación [12], zonificación [13], fomento, preservación y recuperación de concretos hábitats [14] o especies (como el águila-azor perdicera [15], el aguilucho cenizo [16], la

[12] Decreto 59/1998, de 9 de octubre, por el que se crea y regula el *Catálogo regional de especies amenazadas* de *la flora y fauna silvestre de La Rioja* (B.O.R. núm.123, del 13; ce. B.O.R. núm. 129, del 27).

[13] Orden 35/1999, de 17 de marzo, de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas y Medio Ambiente, de *medidas agro-ambientales en Zonas de especial protección para las aves y espacios naturales protegidos de La Rioja* (B.O.R. núm. 34, del 20); y Resolución 1548/2011, de 10 de noviembre, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se delimitan las *Áreas prioritarias de reproducción, alimentación, dispersión y concentración local, de las especies de aves catalogadas como amenazadas, y se dispone la publicación de las Zonas de protección existentes en la CAR , en las que serán de aplicación las medidas para la protección de la avifauna contra la colisión y la electrocución en las líneas eléctricas de alta tensión* (B.O.R. núm. 157, de 9 de diciembre).

[14] Resolución 489/2012, de 22 de mayo, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se *delimitan las Zonas de protección para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario* (B.O.R. núm. 67, de1 de junio); modificada por Resolución 12/2014, de 9 de enero, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente (B.O.R. núm. 4, del 10).

[15] Decreto 19/1999 de 28 de mayo por la que se aprueba el *Plan de recuperación del aguila azor-perdicera en La Rioja* (B.O.R. núm. 67, de 1 de junio, modificado por Decreto 19/2009, de 27 de marzo, B.O.R núm. 42, de 1 de abril). Cfr. también Orden 25/1996, de 21 de mayo, de la Consejería de Desarrollo Autonómico, Administraciones Públicas, y Medio Ambiente, que *regula el régimen de concesión de subvenciones para la realización de actividades en materia de caza, incentivando actuaciones de mejora del hábitat para el águila azor-perdicera* (B.O.R. núm. 72, de 11 de junio); modificada por la Orden 16/2000, de 23 de mayo, de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente (B.O.R. núm. 66, del 25).

[16] Orden 16/2006, de 12 de septiembre, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se aprueban las *Bases reguladoras de las ayudas para la protección de las zonas de nidificación del*

cigüeña común [17], el visón común [18] y europeo [19], el cangrejo de río autóctono [20], la perdiz pardilla [21], el murciélago [22], las aves fringílidas [23] o los anfibios [24]), que podrían ser susceptibles de que el CCR las apreciase o analizase como título de imputación a la Administración de daños generados por las especies objeto de las mismas.

Especial mención merecen en este sentido las medidas de compensación económica por daños causados por algunas de ellas, como el buitre [25], que tenían su antecedente en medidas similares adoptadas para daños generados por especies cinegéticas [26].

Alguna jurisprudencia ha considerado otras medidas específicas, como la insuficiencia de provisiones encaminadas a detener o controlar la proliferación de la especie [27]

---

aguilucho cenizo (circus pygargus) en La Rioja, durante la época de cría (B.O.R. núm 128, del 28 /Ar. 235; ce. B.O.R. núm 132, de 7 de octubre de 2006).

[17] Orden 17/2006, de 12 de septiembre, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se aprueban las *Bases reguladoras de las ayudas para la protección y el mantenimiento de nidos de cigüeña común en La Rioja* (B.O.R. núm 128, del 28).

[18] Decreto 8/2000, de 18 de febrero, por el que se aprueba el *Plan de recuperación del visón común en La Rioja* (B.O.R. núm. 26, del 24).

[19] Decreto 14/2002, de 1 de marzo, por el que se aprueba el *Plan de recuperación del visón europeo en La Rioja* (B.O.R. núm. 28, del 5).

[20] Decreto 47/2000, de 7 de septiembre, por el que se aprueba el *Plan de recuperación del cangrejo autóctono de río en La Rioja* (B.O.R. núm 114, del 12 de septiembre).

[21] Orden 48/2001, de 9 de noviembre, de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, por la que se aprueba el *Plan de recuperación de la perdiz pardilla en La Rioja* (B.O.R. núm. 136, del 13).

[22] Orden 15/2006, de 12 de septiembre, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se aprueban las *Bases reguladoras de las ayudas para la protección de murciélagos* (B.O.R. núm 128, de 28 de septiembre).

[23] Orden 4/2008, de 12 de junio, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se fijan las *condiciones necesarias para la captura y/o tenencia de aves fringílidas en La Rioja* (B.O.R. núm. 83, del 21).

[24] Resolución 65/2012, de 28 de febrero, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Gobierno de fecha 24 de febrero de 2012, por la que se aprueba el *Plan de Conservación de los Anfibios de La Rioja* (B.O.R núm. 29, de 7 de marzo).

[25] Orden 18/2006, de 13 de octubre, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se aprueban las *Bases reguladoras de las ayudas para compensar económicamente los daños producidos en el ganado por la acción de los buitres* (B.O.R. núm. 145, de 4 de noviembre).

[26] Orden 9/2003, de 22 de mayo, de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente, por la que se aprueban las *Bases reguladoras de las ayudas a la suscripción de pólizas de seguro para hacer frente a las indemnizaciones de los daños ocasionados por accidentes de tráfico provocados por la fauna cinegética procedente de terrenos cinegéticos de La Rioja* (B.O.R. núm. 65, del 27).

[27] Cfr. Sentencia TSJ de Madrid, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 22 de abril de 2008 (Ar. 282) en un caso de daños causados por colonias de cigüeña blanca que renuncian a sus costumbres migratorias en pagos

En suma, como declara el D.19/01, aunque se haya probado la existencia de una relación de causalidad entre la acción de una especie protegida y el daño producido, no por ello puede reconocerse la existencia de responsabilidad de la Administración autonómica. Para ello sería necesario: primero, que esta última hubiera adoptado medidas concretas que permitan hablar de la existencia de un *servicio público*; y, segundo, que, suprimidas mentalmente tales medidas, el daño no se hubiera producido. Sólo así podría imputarse éste al funcionamiento normal o anormal de un servicio público (D.76/08). Es decir, la medida ha de ser tal que, racional y necesariamente, explique la producción del daño concreto considerado (D.76/08).

En suma, el CCR ha construido, en estos casos, la doctrina de la necesidad de una medida administrativa específica con la técnica de la *condicio sine qua non* para la imputación de daños a la Administración [28].

Además, como también precisa el CCR (D.19/01 y D.76/08), es necesario cumplir un segundo y esencial requisito, esto es, la demostración del enlace preciso y directo entre el daño producido y las concretas medidas administrativas adoptadas.

4. Insuficiencia, como medida específica para imputar los daños a la Administración, de las disposiciones por las que se declara una especie como protegida y se prohíbe su caza o captura.

Así pues, el CCR, en contra de alguna jurisprudencia [29], rechaza que la mera declaración oficial de una especie como protegida, aunque se realice mediante una disposición general debidamente publicada, constituya una *publicatio* que conlleve la

---

repletos de alimento.

[28] El CCR ha formulado la técnica de la *condicio sine qua non* en los siguientes términos: i) consiste en que un hecho es causa de un resultado cuando, suprimido mentalmente, el resultado, en su configuración totalmente concreta, no se habría producido (D.82/05; y D.21/06, D.92/06 y D.97/06; D.4/07, D.8/07, D.29/07, D.31/07, D.34/07, D.36/07, D.41/07, D.50/07, D.60/07, D.84/07, D.113/07, D.115/07, D.120/07, D.121/07, D.124/07, D.129/07; D.5/08, D.6/08, D.17/08, D.18/08, D.30/08, D.32/08, D.33/08, D.36/08, D.38/08, D.57/08, D.102/08, D.108/08, D.114/08, D.116/08, D.123/08, D.129/08, D.130/08, D.133/08, D.142/08, D.146/08, D.152/08; D.1/09, D.5/09, D.10/09, D.11/09, D.18/09, D.20/09, D.30/09, D.32/09, D.36/09, D.41/09, D.47/09, D.51/09, D.54/09, D.55/09, D.63/09, D.69/09, D.73/09, D.74/09, D.77/09, D.84/09, D.4/10, D.16/10, D.18/10, D.22/10, D.25/10, D.26/10, D.28/10, D.32/10, D.36/10, D.45/10, D.47/10, D.69/10, D.79/10, D.97/10, D.103/10, D.2/11, D.5/11, D.8/11, D.24/11, D.25/11, D.43/11, D.42/11, D.45/11, D.47/11, D.53/11, D.58/11, D.65/11, D.66/11, D.77/11, D.79/11, D.4/12, D.16/12, D.17/12, D.36/12, D.38/12, D.46/12, D.40/12, D.59/12, D.12/13, D.22/13, D.24/13, D.44/13, D.53/13); ii) exige examinar y decidir de cuáles, entre todos los hechos causantes que han concurrido en el caso concreto, y tal y como han concurrido, no se puede prescindir para explicar la producción del daño (D.45/09); y iii) caso de existir *varias causas concurrentes*, el criterio de la *condicio sine qua non* no implica que otra u otras causas puedan explicar todos o parte de los daños, los cuales serían imputables a las mismas, o a sólo a una de ellas, de modo exclusivo o suficiente, atendiendo a un análisis racional de la relación de causalidad en sentido estricto (D.77/11).

[29] Cfr. Sentencia del TSJ de Castilla y León, Sala de lo Contencioso-administrativo con sede en Valladolid, Sección 1ª, de 13 de octubre de 2004 (Ar. 303524), en un caso de colisión de vehículo con un lobo (*canis lupus*) que, en Castilla y León, es especie protegida, a diferencia de lo que sucede en La Rioja y demás regiones situadas al norte del Duero.

imputación a la Administración declarante de los daños que cause la especie protegida y la correlativa exoneración del dañado por no tener obligación legal de soportar el daño irrogado.

Así, el D.75/07, en un caso de colisión de vehículo automóvil contra una garza, señala que no puede valorarse como medida administrativa concreta la simple inclusión de la garza real (*ardea cinerea*) en el Catálogo de especies amenazadas -como "de interés especial"-, pues ninguna de las consecuencias jurídicas que ello acarrea a tenor de la legislación de protección de la fauna silvestre (cfr. art. 31 de la Ley 4/1989) resulta susceptible de ser anudada de manera mínimamente relevante, con enlace preciso de relación de causa a efecto, al daño concreto cuya indemnización se reclama; aparte de que tal inclusión se debe al R.D.o 439/1990, de 30 de marzo, dictado en desarrollo de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, por lo que, ni siquiera entendiendo otra cosa, la eventual responsabilidad podría exigirse a la Administración autonómica que, en ningún caso, es autora de la medida.

En suma, para imputar el daño a la Administración autonómica, el CCR exige un *plus* consistente en la existencia de medidas administrativas *específicas* de protección, autorizadoras, prohibitivas o de otra índole, aunque su contenido sea económico (ayudas, subvenciones) o material (habilitación de comederos o provisión de hábitats adecuados).

No se ha planteado, pues, el CCR la hipotética existencia de una responsabilidad del legislador derivada de la declaración normativa de que una concreta especie queda protegida y, por tanto, no es susceptible de ser capturada ni cazada. Y no se ha planteado el CCR esa hipótesis por la sencilla razón de que, como hemos indicado antes, la legislación protectora que ha contemplado ha sido siempre estatal y, por tanto, al no emanar la misma de la CAR, dicha eventual responsabilidad del Estado legislador quedaba fuera de la competencia consultiva del CCR. Y la insistencia del CCR en que la medida ha de ser “administrativa” y “concreta” o “específica” parece sugerir una exclusión de las medidas “legislativas” que, por su propia naturaleza jurídica, bien son de procedencia parlamentaria o, en todo caso, disposiciones “generales”.

Además, es difícil mantener que la alusión legislativa a una concreta especie convierta a la norma en cuestión en una disposición “de caso único” que permitiera equipararla a una medida administrativa concreta, ya que la “especie” animal, pese a que le atribuyamos esa denominación biológica por influjo de los criterios clasificatorios acuñados por Linneo, es siempre, desde el punto de vista de la lógica jurídica, heredera en esto de los criterios categoriales formulados por Porfirio, un género (*genus*), aunque biológicamente se trate de una “especie” amenazada de extinción, pues, incluso entonces, seguiría siendo un *genus*, aunque *limitatum*, es decir, de número cuantitativamente reducido. Otra cosa sería que la limitación de ejemplares de la “especie” fuera tal que estuviéramos prácticamente ante una legislación “de caso único” de suerte que la declaración constituyera de por sí una medida específica de protección.

Pero, prescindiendo de hipótesis teóricas, por ahora la doctrina del CCR en esta materia se limita a afirmar que no es suficiente la existencia de un título competencial en materia de conservación de las especies, ni tampoco la mera declaración oficial de una especie como protegida y de caza y captura prohibida, sino que, además, es precisa la existencia de una concreta medida administrativa de protección.

Ahora bien, no cabe duda de que, en el futuro, la legislación podría imputar *ex lege* a la Administración medio-ambiental los daños ocasionados por especies protegidas, como, respecto a las especies cinegéticas, han hecho algunas leyes autonómicas de caza o como se ha efectuado en otros sectores, como el de la indemnización de daños corporales por actos terroristas. Para que eso pueda llevarse a cabo, se requeriría una modificación de la normativa correspondiente, aunque esta fuera meramente reglamentaria, que diera así cobertura a un resarcimiento de daños a costa de la Administración (D.15/01).

Se trataría de una medida de asunción de riesgos determinada por el legislador, una vez ponderada la sostenibilidad económica de la misma, en función del volumen de siniestros ocurridos en su ámbito territorial de competencias. Obviamente estas cuestiones *de lege ferenda*, al implicar nada menos que una decisión sobre los límites del Estado del Bienestar en un sector concreto, como es la protección de las especies salvajes, se sitúan al margen de la función jurídica del CCR, si bien éste ha declarado con reiteración que la Administración no puede convertirse en una especie de aseguradora universal de todos los riesgos sociales, pues ello la obligaría a garantizar siempre la indemnidad de todo siniestro, cuando nuestro sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración no es providencialista ni constituye una especie de seguro social *a todo riesgo* para cubrir cualquier eventualidad dañosa para los particulares derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones públicas [30].

5. Exoneración de la Administración por fuerza mayor o por efecto reflejo de la falta de título de imputación del daño a un sujeto concreto distinto del dañado.

Por todo lo expuesto, el CCR exonera a la Administración autonómica cuando no aprecia la existencia de ninguna medida administrativa concreta, adoptada por la misma que tenga por objeto a la especie protegida dañante y que pueda incidir en la relación de causalidad de modo tal que, sin ella, los daños que se produjeron no se hubieran racionalmente producido.

[30] El CCR ha formulado esta doctrina en múltiples dictámenes. Cfr: D.1/03, D.15/03, D.21/03, D.22/03, D.26/03, D.51/03, D.59/03, D.63/03, D.87/03 y D.94/03; D.13/05, D.38/05, D.65/05, D.74/05, D.83/05, D.91/05, D.101/05, D.117/05; y D.16/06, D.42/06, D.77/06, D.90/06 y D.91/06; D.8/07, D.12/07, D.25/07, D.26/07, D.30/07, D.37/07, D.43/07, D.62/07, D.68/07, D.78/07, D.89/07, D.102/07, D.104/07, D.108/07, D.109/07, D.121/07, D.123/07, D.124/07, D.134/07; D.15/08, D.16/08, D.25/08, D.26/08, D.35/08, D.45/08, D.56/08, D.58/08, D.53/08, D.96/08, D.104/08, D.107/08, D.110/08, D.113/08, D.114/08, D.118/08, D.123/08, D.128/08, D.129/08, D.133/08, D.154/08, D.159/08; D.8/09, D.13/09, D.14/09, D.24/09, D.25/09, D.27/09, D.28/09, D.36/09, D.37/09, D.41/09, D.42/09, D.48/09, D.54/09, D.56/09, D.58/09, D.62/09, D.69/09, D.73/09, D.74/09, D.75/09, D.77/09, D.78/09, D.90/09, D.92/09, D.93/09, D.1/10, D.4/10, D.7/10, D.18/10, D.21/10, D.45/10, D.47/10, D.55/10, D.56/10, D.63/10, D.64/10, D.67/10, D.69/10, D.70/10, D.72/10, D.74/10, D.82/10, D.83/10, D.85/10, D.7/11, D.9/11, D.21/11, D.25/11, D.27/11, D.37/11, D.43/11, D.51/11, D.54/11, D.58/11, D.66/11, D.70/11, D.74/11, D.75/11, D.76/11,D.80/11, D.81/11, D.8/12, D.10/12, D.11/12, D.16/12, D.21/12, D.29/12, D.41/12, D.44/12, D.50/12, D.51/12, D.54/12, D.57/12, D.59/12, D.61/12, D.12/13, D.20/13, D.24/13, D.25/13, D.30/13, D.37/13, D.40/13, D.43/13, D.44/13, D.46/13, D.48/13, D.49/13, D.51/13, D.54/13, y D.65/13.

Los dictámenes D.75/07 y D.76/08 explican con nitidez el fundamento de esta doctrina, al señalar que la eventualidad de que las especies animales no cazables causen daños -a diferencia de lo que ocurre cuando éstos procedan de una especie cinegética- es un riesgo que, en principio, recae sobre quienes puedan sufrirlos o efectivamente los sufran, pero no porque los mismos tengan deber jurídico de soportarlos, sino por la sencilla razón de que nuestro ordenamiento jurídico no prevé ningún criterio positivo de imputación de tales daños a ningún sujeto en particular y, por tanto, el dañado no puede exigir la responsabilidad a nadie.

Pero, naturalmente, esta regla general –advierten los citados dictámenes D.75/07 y D.76/08- no impide que pueda exigirse responsabilidad cuando, en un caso concreto, concurra un genérico criterio de imputación (por ejemplo, el criterio objetivo de la posesión del animal del art. 1.905 Cc. o, en su caso, incluso, el criterio subjetivo o de la culpa del art. 1.902 Cc.). Mediante esta vía de excepción, procede la exigencia de responsabilidad a la Administración cuando concurra el genérico criterio positivo de imputación del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Ahora bien, para apreciar tal funcionamiento servicial público, no basta con que la Administración haya declarado protegida a la especie causante del daño, sino que es necesario que, además, haya adoptado una concreta medida -prohibitiva, autorizadora o de cualquier otra índole- en relación con dicha especie, que explique la producción del daño en su configuración totalmente concreta, esto es, de un modo tal que exista certeza racional de que, de no haberse adoptado la medida, dicho daño concreto no se habría producido. No cumpliéndose tales requisitos, la reclamación de responsabilidad patrimonial ha de ser desestimada.

Repárese en la sutileza con la que el CCR margina, en estos casos de daños causados por animales salvajes, el criterio legal de exoneración conocido como "deber de soportar el daño", para precisar que, si el dañado termina soportando el daño causado por la fauna salvaje, no es porque exista un preciso deber jurídico que así se lo imponga, sino como natural consecuencia de la imposibilidad jurídica (por inexistencia de un título jurídico habilitante) de imputarlo a otro sujeto y, singularmente, a la Administración.

Esta doctrina ha sido especialmente aplicada por el CCR al caso de responsabilidad sanitaria, donde el requisito de la antijuridicidad del daño no tiene un papel relevante, pues no existe propiamente "deber de soportar el daño", sino, en su caso, imposibilidad de imputarlo a una mala práctica de la Administración [31]

En efecto, como señala reiteradamente el CCR, la doctrina general sobre el "deber de soportar el daño" (D.2/06 y D.87/06): i) debe atemperarse a las circunstancias del caso (D.2/06); ii) debe interpretarse estrictamente (D.55/05, D.65/05 y D.86/05); iii) incluye casos en que el deber viene establecido directamente por la norma o deriva indirectamente de su aplicación (D.55/05); iv) incluye también deberes generados por el propio interesado con su conducta inadecuada (D.50/00); v) pero no concurre cuando (como sucede en los daños causados por especies salvajes que no cuenten con más medidas específicas de conservación que la mera declaración de su protección y la prohibición de su caza y captura) no se trata

[31] Cfr, D.99/04; D.55/05, D.65/05 y D.86/05; y D.27/06, D.46/06, D.57/06 y D.83/06; D.1/07, D.3/07, D.4/07, D.26/07, D.49/07, D.50/07, D.89/07, D.102/07, D.104/07, D.108/07, D.111/07, D.117/07; D.15/08, D.16/08, D.25/08, D.45/08, D.58/08, D.59/08, D.104/08, D.110/08, D.128/08 y D.17/11.

propiamente de “soportar el daño”, sino del *efecto reflejo* de no concurrir ningún criterio positivo que permita imputarlo a la Administración (D.55/05, D.66/05, D.86/05, D.28/11).

III. RESPONSABILIDAD POR DAÑOS CAUSADOS POR CAÍDA DE NIDOS DE CIGÜEÑA.

Entrando ya en la casuística, el *leading case* en esta materia puede cifrarse en el D.9/98, donde el CCR analizó una reclamación de responsabilidad patrimonial, dirigida contra la CAR, por daños ocasionados al caer un nido de cigüeñas blancas sobre un automóvil que estaba, correcta y legalmente, aparcado bajo una de las torres de la *Colegiata de San Miguel* de Alfaro, templo parroquial que se caracteriza por albergar en su techado una de las mayores colonias europeas de aves cicónidas. Es de advertir que estos nidos pueden ser muy voluminosos y pesar en torno a una tonelada [32].

Además de las peculiaridades a que luego aludiré, concurría en el caso la triple circunstancia de que: i) la CAR no había intervenido en el mantenimiento de los nidos de cigüeña blanca en la referida parroquia ; ii) pero había publicado una Orden (entonces la núm. 38/1997, de 22 de abril) para subvencionar las medidas que hubieren de adoptar los propietarios de edificaciones en las que se asentase algún nido de la señalada especie; y iii) si bien la parroquia correspondiente no se había acogido a la referida Orden de subvenciones cuando sucedió el siniestro.

La Administración autonómica propuso denegar la reclamación por entender que, si bien, como alegaba el reclamante, existía en el Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR) un título competencial relativo a la protección, conservación y fomento de la riqueza de la fauna en la CAR, ello no podía suponer para la dicha Administración la obligación de atender y mantener directamente los nidos que las cigüeñas hicieran en La Rioja. En consecuencia, aunque reconocía que era evidente la relación de causalidad entre el desprendimiento del nido y el daño producido, afirmaba que ello no implicaba que el daño fuera imputable a la CAR, por lo que faltaba el requisito esencial de la responsabilidad patrimonial, consistente en una conexión de causa a efecto entre la actuación u omisión administrativa y el daño producido.

El CCR se vio, pues, en la tesitura de dictaminar sobre si podía o no imputarse a un funcionamiento normal o anormal de algún servicio público la caída material de un nido de cigüeñas que había originado un daño perfectamente determinado, sin culpa alguna de la víctima. Para ello, comenzó el CCR exponiendo el régimen jurídico entonces vigente sobre la protección de la cigüeña blanca.

En primer término, destacó el CCR a este respecto que la CAR, en ejercicio de sus facultades estatutarias en esta materia, había aprobado su propia, y todavía vigente, Ley 5/1995, de 22 de marzo, de Protección de los animales, que dedica su título III a la *fauna silvestre*.

[32] Al redactar estas líneas, se publica en la prensa local riojana (cfr. Diario *La Rioja* de 27-05-2014) la noticia del desprendimiento, a causa de un vendaval, de un nido de cigüeña de los 56 que actualmente alberga la Colegiata de Alfaro, esta vez junto con la parrilla metálica de sustentación que había facilitado la Administración autonómica. Al pesar más de una tonelada, ha causado daños en la cubierta del templo, aunque, afortunadamente, sin lesiones personales.

Añadió el CCR, en segundo lugar, que dicha normativa autonómica se mantenía en el marco del art. 45 CE y del régimen estatal, que entonces estaba contenido en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios naturales protegidos, protección de animales y plantas (actualmente derogada por la vigente Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y de la biodiversidad), cuyo art. 26.1 ya ordenaba a las Administraciones públicas adoptar las medidas necesarias para garantizar la conservación de las especies de la flora y la fauna que vivía en estado silvestre en el territorio español; para lo que el art. 26.2 prevenía sobre la preservación de sus hábitats; y el art. 24.4 establecía drásticas prohibiciones, incluso de molestar o inquietar a los animales silvestres, *"especialmente los comprendidos en alguna de las categorías enunciadas en el art 29"*, que, a su vez, determinaba los animales o plantas cuya protección requería medidas específicas, mediante su inclusión en los *Catálogos de especies amenazadas* a que se refería el art. 30. Resaltó el CCR que, para garantizar la efectividad de tales preceptos conservacionistas, se fijaba en la misma Ley un completo régimen sancionador, con imposición de severas sanciones, a la vez que se procuraba la reparación de los daños causados.

En el mismo ámbito estatal, se destacó también que *Catálogo general de especies amenazadas* (entonces era el aprobado por RD 439/1990, ahora RD 139/2011) incluía, en su Anexo II, relativo a las especies y subespecies catalogadas *"de interés especial"*, a la cigüeña blanca (*ciconia ciconia*), y tipificaba, en su art. 9, como infracciones, de conformidad con lo previsto en los arts. 26.4 y 38-13ª de la Ley 4/1989 (entonces vigente, ahora Ley 42/2007), entre otras conductas, *"el acto de molestar o inquietar intencionadamente a los animales silvestres pertenecientes a especies catalogadas"* incluidas, como queda dicho, las cigüeñas blancas.

El CCR concluyó que el interés público en la protección de las especies naturales configura la función administrativa protectora como *servicio público* a los efectos de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, con cita de sendos dictámenes del Consejo de Estado (de 21 de enero de 1.982 y 1 de diciembre de 1.983) referidos a daños sufridos a consecuencia de una resolución administrativa que prohibió la caza menor en determinado término municipal, y a daños causados por ánsares procedentes de un parque nacional, respectivamente, indicando en el primero de los citados que el daño causado *"excede de lo que puede considerarse cargas comunes de la vida social"*.

Además, el CCR no vio razón alguna para no seguir en estos casos el mismo criterio que la vigente Ley riojana 5/1995, de 22 de marzo, contiene en su artículo 26.2 respecto de las especies amenazadas en terrenos de aprovechamiento cinegético común, respecto de las que se *"declara obligatoria y prioritaria para el Gobierno de La Rioja, la compensación de los daños causados"*, pues revela la consciencia que la Administración autonómica tiene de la más que posible producción de esos daños a consecuencia de la nidificación de las cigüeñas blancas.

En consecuencia, el CCR dictaminó que el daño producido en un vehículo particular por la caída de un nido de cigüeña blanca debía ser resarcido por la Administración autonómica encargada de su protección, como daño derivado del funcionamiento del servicio público de protección de la especie dañante, rechazando así los argumentos que dicha la Administración alegaba para exonerarse

En efecto, frente al argumento de que la competencia protectora no suponía para la Administración autonómica una obligación de atender y mantener directamente los nidos de cigüeña, el CCR adujo que, la casi imposibilidad física de una completa actuación administrativa en tal sentido, (al igual que sucede con la mayoría de los daños derivados, por ejemplo, por caída de obstáculos en una vía pública, que son de imposible prevención absoluta), es ajena al hecho de que, producidos unos daños, tenga que responder de los mismos la Administración, sobre la base del criterio objetivo imperante en la exigencia de su responsabilidad, pues ésta no se fundamenta en que el daño se haya producido por una imprevisión administrativa, sino que impone su resarcimiento por el mero hecho de haberse producido ese daño y ser imputable a la Administración (D. 14/97, con cita de la STS de 16-04-96)

Y, respecto al argumento de que la parroquia de la que cayó el nido no se había acogido a los beneficios derivados de la precitada disposición sobre subvenciones para el mantenimiento de nidos de cigüeña común, el CCR declaró que una medida de fomento de solicitud *facultativa* no puede, sin más, alterar el régimen general de responsabilidad administrativa, desplazándola hacia quienes, por azares de la naturaleza, tienen un edificio en que se aposentan tales aves, pues la carga de soportar esos nidos sobre sus edificios, que la sociedad y la legislación les impone, no puede ir más allá de exigirles el que no alteren la situación existente, pero sin llegar a hacerles responsables de los daños que se produzcan a terceros. Añadió el CCR que, aunque tales titulares puedan beneficiarse de subvenciones, la existencia de estas últimas no implica que el no acogerse a ellas les sitúe en lugar de la Administración responsable, haciendo una especie de aplicación de los preceptos del Código Civil, singularmente, convirtiéndolos en poseedores de unos animales que, *ex lege*, no sólo no son susceptibles de tal apropiación, sino a los que, incluso, no pueden molestar.

Entendió el CCR que, a lo sumo, y sólo si una norma legal así lo impusiera, podría declararse responsables a los titulares de los edificios, siempre que, paralelamente, se acompañaran suficientes medidas de ayuda y colaboración *obligatoria* por parte de la Administración; o podría, incluso, en la actual situación, hacérseles responsables de los daños *propios* sufridos por descuidar la conservación de nidos, pudiendo contar con una ayuda con que costear -o ayudar al menos- a dicha conservación, considerando esos daños propios como un sacrificio singular legalmente impuesto al propietario del edificio, supuesto de exoneración de responsabilidad administrativa, que les obligaría a soportar las consecuencias perjudiciales, al menos las *normales*, (limpieza, por ejemplo,) derivadas de la existencia de nidos en sus edificios. Pero lo que, para el CCR, no cabía, en modo alguno, al menos en la situación legal existente al emitir su D. 9/98, era considerar ajustado a Derecho el que se les pueda imponer la carga añadida de indemnizar los daños causados a terceros.

Es de destacar que, en el caso concreto, concurrían, además, otras circunstancias peculiares:

-En primer lugar, los plazos de tramitación del procedimiento de concesión previstos en el art. 6 de la Orden de subvenciones citada, determinaban que, aunque se hubiera solicitado en plazo, la subvención no hubiera podido estar concedida en el momento del siniestro y tampoco hubiera podido realizarse labores de mantenimiento de los nidos,

entre otras cosas, por hallarse las cigüeñas en plena época de cría, cuando está legalmente vedada la posibilidad de molestarlas.

-En segundo lugar, la circunstancia, notoria y pública, del elevadísimo número de nidificaciones en la *Parroquia de San Miguel* de Alfaro hacía ilusorio pensar en que las ayudas previstas (que eran entonces de10.000 pts. por nido, desde el 6 al 20; y 5.000 pts por nido, del 21 en adelante; aunque fueran incrementadas en un 20% por ser el edificio de interés cultural) permitieran dar una definitiva seguridad a los nidos, que podían y pueden ser, tanto de cierta persistencia temporal, como de nueva instalación por las cigüeñas.

-En tercer lugar, el singular atractivo de una colonia como la establecida en Alfaro, a cuya contemplación acuden muchos ciudadanos, por ser de las más importantes de Europa, reafirmó al CCR en su criterio de que es el interés público en su conservación y mantenimiento el que debe ser correspondido, como regla general, con una responsabilidad de la colectividad en la producción de los daños que ocasione tal circunstancia.

En conclusión, el CCR estimó procedente el pago de la indemnización solicitada por su total importe.

IV. RESPONSABILIDAD EN CASO DE COLISIÓN O ATAQUE DE BUITRES.

1. Incremento de estos accidentes tras la epizootia bovina de 1996.

En segundo grupo de casos, a los que el CCR se ha enfrentado en la materia que nos ocupa, se refiere a reclamaciones de responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica encargada de la conservación de la naturaleza por daños ocasionados a vehículos automóviles por colisión con buitres en vuelo rasante (D.99/06), o a ganados vivos por el ataque directo de estas aves necrófagas (D.63/00, D. 15/01 y D. 19/01).

Estos incidentes se incrementaron especialmente durante la crisis sanitaria llamada "de las vacas locas" de 1996 [33], que desencadenó una campaña de recogida y destrucción de los materiales de riesgo de animales muertos o sacrificados por esa u otras enfermedades infecto-contagiosas, como la fiebre aftosa.

Las medidas sanitarias no sólo afectaron gravísimamente a la cabaña ganadera, sino que también alteraron el equilibrio ecológico al interrumpir la cadena alimentaria de los buitres, pues sustrajeron del medio natural un volumen no cuantificado de desechos cárnicos y cadáveres de animales que constituía el alimento propio de las especies carroñeras que,

[33] La *encefalopatía espongiforme bovina* (EEB) o «enfermedad de las vacas locas» es una rara patología animal detectada en el Reino Unido en 1986, que se convirtió en epidemia cuando, en 1996, comenzó a afectar a seres humanos como una variante de la *Enfermedad de Creutzfeldt-Jakob.* Hasta 2007, inclusive, se declararon 336.770 reses enfermas de EEB, en la Unión Europea; y 516 más, en el resto del mundo; casi todas (el 98,3%) en el Reino Unido, lo que provocó una hecatombe mundial de ganado. Solo en Gran Bretaña, fueron sacrificadas más de 2 millones de reses.

como los buitres, desempeñan una función medioambiental de primer orden. El desequilibrio se incrementaba por la disminución de los animales de tiro y carga tradicionalmente empleados en las tareas agrícolas.

Surgió así la hambruna entre las colonias de aves necrófagas, que incentivó la aparición de comportamientos anormales y extraordinarios en estas especies, como vuelos rasantes en busca de alimento, con riesgo de provocar accidentes de tráfico por colisión de los ejemplares con mayor envergadura contra vehículos en circulación; e incluso ataques a todo tipo de seres vivos que se encontraran a campo abierto, especialmente en momentos de indefensión, como es el caso de las reses enfermas o recién paridas.

Este nuevo escenario exigía una reconsideración o ajuste, aunque fuera coyuntural, de las políticas públicas de protección de especies no cinegéticas, declaradas en peligro de extinción y especialmente protegidas, que podían convertirse en animales dañinos por alteración de sus instintos naturales.

La Administración autonómica competente no estimó necesario adoptar medidas drásticas de control, reducción, traslado a otros territorios o, en su caso, eliminación de poblaciones de aves afectadas, y se limitó, por un lado, a la habilitación de muladares para estas especies (cfr. las antes citadas Resoluciones 489/2012 y 12/2014), política que se mantiene al redactar estas líneas (cfr. D.13/14 sobre una disposición administrativa proyectada al respecto); y, por otro, a abrir líneas de compensación económica para los damnificados (cfr la precitada Orden 18/2006).

Tales medidas no evitaron que la Administración medioambiental tuviera que afrontar diversas reclamaciones por daños y perjuicios, si bien en el CCR sólo se residenciaron las que excedían de la cuantía mínima legal para consultar.

2. Doctrina de la fuerza mayor en caso de colisión de buitres con vehículos automóviles.

El CCR abordó en su D.99/06 una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración pública por los daños y perjuicios sufridos como consecuencia del impacto causado por un buitre leonado *(Gyps fulus)* en un vehículo.

Para que un resultado dañoso sea imputable a la Administración pública por *funcionamiento del servicio público* es necesario –recordó el CCR, en reiteración de su doctrina antes expresada- que la Administración haya adoptado *específicas medidas administrativas* de protección de las especies animales (D. 9/98 y D.19/98); por lo que no cabe imputar daños a los servicios públicos por el mero hecho de existir genéricas políticas públicas de carácter protector de la fauna silvestre.

Aplicando dicha doctrina, advirtió el CCR que la inclusión de los buitres en el *Catálogo de especies amenazadas de interés especial* [34], únicamente impide la caza o la captura de tales

[34] Aprobado por el RD 439/1990, de 30 de marzo (hoy RD 139/2001, de 4 de febrero), en desarrollo de la Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (hoy Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio natural y la biodiversidad), y transposición de la Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres, en cuyo Anexo I se incluye

aves, prohibición que se había aplicado en el ámbito riojano [35]. De esta normativa, según el CCR, difícilmente podía inducirse un criterio para la imputación jurídica a la Administración regional de los daños causados.

Precisó el CCR que las políticas públicas genéricas de índole protectora que cabría traer a colación en el caso examinado no se deben, como ya advirtió el D.63/00, a la CAR, sino al Estado, puesto que la protección de los buitres deriva de las precitadas disposiciones estales que los incluyen en el *Catálogo*, de modo que no es imputable tampoco dicha política protectora de carácter genérico a la CAR.

Además, a juicio del CCR, no existía ninguna *medida administrativa específica* relacionada con la protección del buitre que permitiera imputar los daños y perjuicios causados por la colisión de un ejemplar de gran envergadura con el vehículo del reclamante. El vuelo libre de una especie salvaje que concluye con la colisión referida, no es –puntualizó el CCR- sino un típico caso de *fuerza mayor* que excluye la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en cuanto factor ajeno y externo al funcionamiento del servicio público, aun entendiendo éste en sentido amplio.

A la misma conclusión ha llegado el TSJ de Castilla-León [36], que, en un caso de colisión de un vehículo con un buitre leonado, ha declarado que la inclusión de dicha especie en el *Catálogo* de las protegidas, aprobado por RD 439/1990 (hoy RD 139/2001), no es título bastante para imputar sus daños a la Administración autonómica, cuando no es pieza de caza ni la legislación castellano-leonesa prevé indemnizar estos accidentes.

A la misma conclusión exoneradora de la Administración ha llegado el CCR en casos de colisión de vehículos automóviles con *garzas* (D.75/07) y *tejones* (D.76/08), aplicando en ambos casos a los daños causados por estas especies genéricamente protegidas y no susceptibles de caza, la doctrina general de los dictámenes D. 9/98 y D.19/98, en el sentido de que, para imputar tales daños a la Administración, no basta con la competencia estatutaria de conservación de la naturaleza o con medidas genéricas de protección, sino que es preciso que exista una concreta medida administrativa responsabilizante.

3. Distinción entre el resarcimiento por daños y las subvenciones compensatorias.

En el caso del D.99/06, el reclamante alegaba como precedente una Sentencia del TSJ de La Rioja [37], que había condenado a la Administración autonómica a indemnizar a un ganadero cuyas reses habían sufrido ataque de buitres.

---

al buitre como especie protegida.

[35] Orden 10/2005, de 21 de julio, por la que se fijaron las limitaciones y períodos hábiles de caza en la CAR, sin incluir al buitre entre las especies cinegéticas.

[36] Cfr, STJ de Castilla León, Sala de lo Contencioso-administrativo, con sede en Burgos, de 7 de mayo de 2004 (Ar. 173116).

[37] Sentencia del TSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, de 10 de noviembre de 2003 (Ar. 2004, 01610).

Sin embargo, el CCR observó que dicha Sentencia se había limitado a aplicar la Orden 25/01 [38], que había establecido subvenciones para compensar económicamente a los ganaderos de los daños que la acción de los buitres pudiera ocasionar en su cabaña al atacar animales vivos de renta. Es decir, se trataba de una medida de fomento dictada en el marco de una política medio-ambiental de concienciación social dirigida a no crear una alarma injustificada en el sector ganadero y a paliar la tradicional fobia social hacia las especies necrófagas. Por tanto, tales compensaciones o ayudas económicas tenían un carácter de promoción de la cultura de conservación de la naturaleza, diferente al resarcimiento de daños y perjuicios por responsabilidad patrimonial.

En consecuencia, el CCR entendió que el fallo judicial alegado no podía ser traído a colación como precedente análogo al caso dictaminado, ya que no versaba sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración por daños irrogados al vehículo de un particular al chocar contra unos buitres, sino sobre una infracción de legalidad ordinaria por la injusta exclusión de un ganadero en la convocatoria de las referidas subvenciones, sin que la Orden reguladora de las mismas previera su posible aplicación extensiva a personas que no fueran ganaderos y por daños no irrogados a reses vivas de su cabaña.

En suma, el CCR se ratificó en la doctrina de que, en el caso dictaminado, no se trataba de paliar los daños producidos a un ganadero por una especie que, forzada por las consecuencias de una epizootia bovina, se lanza contra reses vivas, sino de daños producidos a un conductor por el vuelo libre de unas aves salvajes, que constituye un supuesto de fuerza mayor que exonera a la Administración.

4. Recomendación sobre la compensación económica de estos accidentes.

Ahora bien, el D.99/06, tras constatar que no existía en el caso un criterio positivo de imputación del daño a la Administración, recuerda cómo ya, en el D.15/01, el CCR había sugerido la conveniencia de establecer algún tipo de *ayudas,* entonces exclusivamente circunscritas a los ganaderos, para hacer frente a esta clase de daños. Es más, precisamente en asunción de tal sugerencia, se había dictado la Orden 25/01 a la que se refiere la STSJR alegada como precedente por el reclamante.

Constata el CCR que la citada Orden 25/01 tenía una clara motivación compensatoria, no resarcitoria, en el marco de la entonces declarada epizootia de encefalopatía espongiforme bovina, que obligó al sacrificio de múltiples cabezas de ganado, privando así de carroña a los buitres, que se vieron constreñidos a subsistir mediante la depredación de ganado vivo, lo que supone un comportamiento biológico excepcional entre las especies necrófagas, que la Administración quiso paliar con la referida disposición administrativa.

Esto dicho, reconoce el CCR que el sistema de ayudas por daños producidos en el ganado por la acción de buitres ha tenido continuidad [39] y, por ello, sugirió en el D.99/06 la

[38] Orden 25/2001, de 13 de julio, de la Consejería de Turismo y Medio Ambiente de La Rioja, sobre ayudas para compensar económicamente los daños producidos por la acción de buitres, en desarrollo del Decreto 31/1999, de 21 de julio, relativa a sensibilización social en materia de medio ambiente, protección de las especies y conservación de la naturaleza en un entorno de desarrollo sostenible.

[39] En efecto, la citada Orden 25/2001, fue continuada con la Orden 39/2005, de 21 de enero, y luego con la Orden 18/2006, de 13 de octubre, pero siempre con idéntica configuración jurídica (ayudas para compensar económicamente los daños producidos en el ganado por la acción de buitres, siendo beneficiarios los titulares

oportunidad de ampliar las ayudas que compensan daños producidos por buitres en la cabaña de La Rioja, haciéndolos extensibles, incluso de forma retroactiva, a los accidentes de circulación causados por tales animales.

La recomendación es reiterada en el D.63/00 y en D.19/01.

5. Inaplicación del baremo de epizootias.

El D.19/01, tras afirmar que, en el caso, no existía, a juicio del CCR, responsabilidad de la Administración, advierte sobre la propuesta de resolución (a la sazón, estimatoria), que no resulta de recibo el criterio seguido en la misma para fijar la indemnización. En efecto, para el CCR, no era admisible, por de pronto, utilizar el baremo de la Orden de 15 de marzo de 1993, siendo así que éste había sido derogado por el R.D. 1328/2000, de 7 de julio, que actualizó las cuantías y que ya estaba en vigor al dictarse la propuesta de resolución. Pero, en segundo lugar y sobre todo, observa el CCR que el criterio seguido contradice lo dispuesto en el artículo 141.2 de la Ley 30/1992, que ordena seguir los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa y fiscal, "*ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado*"; mientras que el baremo utilizado, que se refiere al sacrificio obligatorio de animales en campañas de saneamiento ganadero, no se adapta al caso de daños causados por fauna silvestre. En suma, la aplicación de tal baremo de sanidad veterinaria sería en todo caso analógica y, además, en defecto de prueba del valor del daño producido, que, en el caso examinado en el D.19/01, había quedado plenamente acreditado mediante la oportuna factura de compra de la res por el ganadero perjudicado

6. Ataque de buitres a reses vivas.

Los ataques a seres vivos son contrarios a la naturaleza de las especies necrófagas, por lo que sólo se explican en circunstancias excepcionales de supervivencia, como las generadas a los buitres durante la crisis sanitaria ganadera antes descrita. El CCR intervino en reclamaciones de daños derivadas de tres de estos ataques.

El D.63/00 contempla un caso de ataque de buitres a reses vivas que conlleva la muerte de una vaca y de su ternero recién parido. El CCR dictaminó en el sentido de que la reclamación debía ser desestimada por falta de una suficiente prueba pericial veterinaria de que la causa de la muerte de las reses fuera la acción depredadora de aves necrófagas, aunque aprovecha la consulta para reiterar su doctrina de la necesidad de "*específicas medidas administrativas"* de protección de las especies animales (D. 9/98 y D. 19/98).

Otro ataque de buitres a una vaca y su ternero recién parido es objeto del D.15/01, pero con la diferencia de que, en esta ocasión, la prueba pericial veterinaria era concluyente en el sentido de que la vaca murió por las graves heridas ocasionadas por los buitres. En cuanto al ternero, era dudoso si había muerto por el mismo ataque de los buitres o si había

---

de explotaciones ganaderas). Cfr. también el D.13/14 sobre una disposición administrativa proyectada en el mismo sentido.

nacido muerto y los buitres sólo se cebaron luego en sus despojos. Pero el CCR, vista la irrefutable prueba del ataque a la vaca, estimó que exigir una probanza completa respecto a la causa de la muerte del ternero hubiera entrañado una *probatio diabólica*, al tratarse de reses de ganadería extensiva que pastan libremente por el campo, por lo que, dando por suficientemente acreditada la relación de causalidad, entró a conocer sobre la imputación. Ahora bien, a este respecto, el CCR dictaminó a favor de la desestimación de la reclamación, reiterando su doctrina de la necesidad de *específicas medidas administrativas* de protección de las especies animales (D. 9/98 y D.19/98), por la que no cabe imputar daños a los servicios públicos por el mero hecho de existir genéricas políticas públicas de carácter protector de la fauna silvestre.

En el D. 19/01 vuelve a plantearse una reclamación por muerte de una vaca atacada por buitres leonados cuando estaba pariendo, si bien, en esta ocasión, el ternero resultó ileso. El CCR vuelve a dictaminar en el sentido de que la reclamación debe ser desestimada, en aplicación de su doctrina de la necesidad de medidas administrativas específicas.

==========