



**Unión de
Campesinos
Asturianos**

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO SOBRE LA PROPUESTA DE ESTABLECIMIENTO Y APLICACIÓN DE MODELOS PREDICTIVOS Y LA CREACIÓN DE UNA COMISIÓN DE VALORACIÓN DE DAÑOS, EN EL ÁMBITO DE LOS DAÑOS PRODUCIDOS POR EL LOBO

1.- Objeto

Constituye el objeto del presente el análisis, desde una perspectiva jurídica y técnica, del documento "Fundamentos y propuestas para la creación de la Comisión de Valoración de Daños" (en lo sucesivo, "el Documento") emitido en noviembre de 2018 por la mercantil "Asesores en Recursos Naturales S.L." (también, "A.RE.NA.") para la posible implantación en el Principado de Asturias de dicha Comisión y de un sistema de determinación de responsabilidad basado en modelos predictivos.

Es peticionaria de este informe la Unión de Campesinos Asturianos.

2.- Aspectos fundamentales del Documento

2.1.- El Documento se centra exclusivamente en los daños causados por el lobo al ganado, entendidos como "daños predatorios", e infiere que la prueba de que los daños son de tal carácter es algo complejo. Nada prevé, por lo tanto, respecto a los daños causados por otras especies salvajes. Comienza indicando que las Administraciones Públicas han optado por indemnizar, en lugar de prevenir o acometer acciones de control sobre la especie. Lo cierto es que, si bien las labores de prevención o control son, y deben ser, medidas eficaces de minimización del daño, en última instancia todos los daños deben ser indemnizados, como exige el respeto a la legalidad vigente.



**Unión de
Campesinos
Asturianos**

2.2.- Se alude en el Documento a la necesidad de establecer unos “procesos y protocolos tendentes a establecer mecanismos que generen credibilidad y confianza en la inspección, en la valoración y en la gestión de los daños”. En este sentido, se indica de forma repetida que el Principado de Asturias cuenta con una dilatada experiencia en la materia, pero que sería deseable implantar un sistema que generase más confianza en la sociedad, y especialmente en los ganaderos.

2.3.- A fin de generar esa confianza, se propone la creación de una “Comisión de Valoración de Daños” (en adelante “CVD”), señalándose que fue un modelo planteado en Asturias a modo de ensayo entre 2004 y 2005, y que se está aplicando ya en Galicia.

3.- Sobre el ámbito de aplicación del Documento y su encaje legal

3.1.- El primer problema que nos encontramos en el Documento es de índole práctica, y también legal, porque únicamente presta atención a los daños causados por la acción predatoria del lobo.

Sin perder de vista que las muertes de ganado causadas por el lobo son una importante fuente de daños y de preocupación para todo el mundo rural (y cada vez no tan rural, al irse expandiendo en el área geográfica que nos ocupa su ámbito de actuación de forma incesante desde 1960, según un informe encargado por la Comisión Europea¹), lo cierto es que existen otras muchas especies animales responsabilidad de las Administraciones Públicas que ocasionan daños a los ciudadanos (entre los casos más típicos, podemos citar al oso o al jabalí, que no son animales depredadores, pero también otras muchas especies).

1 *LIFE and Human Coexistence with Large Carnivores*, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2013.



**Unión de
Campesinos
Asturianos**

Por ello, establecer un sistema *ad hoc* para la inspección, reconocimiento, valoración e indemnización de este concreto tipo de daños y por esta especie y causa en concreto, es inadecuado, dado que si el sistema fuese realmente necesario y mejor que el sistema actual, se estaría perdiendo una buena ocasión para aplicar el mismo sistema al resto de daños. Y si el sistema no es realmente necesario o es peor que el sistema actual, ningún sentido tendría implementarlo, ni siquiera de forma experimental, pues ello conduciría a una experiencia más negativa por parte de los ciudadanos, y una merma de la confianza en la Administración.

3.2.- La legalidad vigente, representada por la Constitución Española, la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, las Leyes estatal y autonómica de Caza y normativa reglamentaria de desarrollo, conciben el tratamiento de los daños causados por animales de forma unitaria, sometidos al régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración, sin ningún tipo de excepcionalidad y sin procedimientos añadidos o específicos que mermen garantías del ciudadano o lo sometan a un peregrinaje administrativo, dado que la Administración cuenta con medios más que suficientes para la comprobación del daño (principio de facilidad probatoria) sin necesidad de acudir a mecanismos de carácter "predictivo" o "actuarial" como el que se propone.

El principio de responsabilidad objetiva que rige en la materia ha sido refrendado en numerosas ocasiones por la Jurisprudencia, siendo común a todas las especies y formas de producción del daño, ya sea causado por carnívoros predando, por herbívoros alimentándose de cosechas, por omnívoros de marcado carácter territorial, o en general, por cualquier acción llevada a cabo por cualquier animal salvaje. Lo único que el administrado debe probar es: a) la producción de un daño o perjuicio evaluable económicamente, individualizado con relación a una persona o grupo de personas y antijurídico, es decir, al margen de cualquier deber de soportar dicho daño; b) que dicho daño sea



**Unión de
Campesinos
Asturianos**

consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; c) que exista una relación directa y causal (de causa-efecto), sin intervención extraña que pudiera influir en el nexo causal; y d) que no se haya producido por fuerza mayor.

Respecto a su cuantificación, se debe atender al principio de restitución íntegra del daño causado, incluido, en su caso, el lucro cesante, los frutos dejados de percibir y los intereses correspondientes.

Esta responsabilidad objetiva es, si cabe, más sólida aún en el ámbito específico de los daños producidos por el lobo, dado que existe un conocimiento detallado de las manadas existentes y su ámbito geográfico, por lo que puede presumirse que cualquier daño causado por un animal salvaje en ese ámbito puede ser consecuencia de la acción del lobo, trasladando la carga de la prueba a la posición contraria. No obstante, tales precisiones serían cuestiones de detalle, concretables en los planes de actuación que en su caso se aprueben, pero dentro de la universalidad que debe regir en la materia.

4.- Sobre la aplicación de los modelos predictivos y la creación y funcionamiento de la Comisión de Valoración de Daños

4.1.- El Documento propone un sistema conforme al cual se creará una plantilla, rellenable por el Guarda Rural, con los datos que presencie en la visita al lugar de los hechos, y a partir de los cuales una aplicación informática ofrecerá unos resultados probabilísticos, basados en modelos predictivos, que arrojarán un resultado final, a modo de puntuación.

Se trata, pues, de una forma estereotipada de determinación de la causa del daño. Y como tal, no es compatible con las garantías que deben regir en un procedimiento administrativo de este tipo.



**Unión de
Campesinos
Asturianos**

Es criticable también que sea el Guarda Rural el que, con carácter preeminente y de forma cerrada, valore las causas de los daños. Se debería permitir que el ciudadano aportase sus propias pruebas, que proponga los informes periciales correspondientes, e incluso sería muy positivo que se facilitase la intervención de terceros peritos, ajenos a la Administración, a fin de garantizar la debida objetividad.

4.2.- El Documento reconoce (como es lógico) que estos modelos predictivos tienen un importante margen de error, que cifra en torno al 20-25%, lo cual es incompatible con cualquier sistema actuarial, desde un punto de vista científico. Y señala que por ese elevado nivel de incertidumbre se debe prever como mecanismo de cierre que aquellos expedientes valorados negativamente por este sistema deban pasar a una Comisión de Valoración de Daños que examine de nuevo el expediente. Y también señala que por ello sería conveniente consensuar un nivel mínimo probabilístico (entre 0,5 y 1, a consensuar con los actores implicados) para considerar que un expediente se resuelve con resultado "a pagar" o no.

Esta carencia del sistema es algo muy peligroso, en primer lugar, porque supone la introducción de un alto grado de arbitrariedad (si se "abre el grifo" con un umbral de 0,5 se estimarán muchas reclamaciones, pero si se "cierra" con un umbral de 1 será casi imposible obtener una resolución positiva); ello implica para el administrado una incertidumbre intolerable para la resolución de un expediente administrativo sumamente importante para él, que debe estar revestido de las máximas garantías.

Es negativo también que como consecuencia del elevado margen de error existente cabe la posibilidad de que el sistema reconozca como indemnizables expedientes que no deberían haberlo sido, con claro perjuicio para los intereses generales.



**Unión de
Campesinos
Asturianos**

Además, es negativo también el peregrinaje a que se somete al ciudadano, que un elevado porcentaje de ocasiones deberá acudir a una nueva instancia, la CVD, y posteriormente a los mecanismos de revisión ordinarios.

4.3.- También se prevé que la propia CVD opere con los datos recabados en la inspección que se ha llevado a cabo por el Guarda mediante la plantilla establecida al efecto, con lo que tendrá un conocimiento muy limitado del expediente, lo que es, claramente, rechazable.

4.4.- Se pretende otorgar confianza a la Comisión mediante la introducción en la misma de representantes del sector ganadero, "siempre en un marco técnico". No se clarifica qué debe entenderse por tal concepto, pero en todo caso debe señalarse que la credibilidad o confianza en el sistema no son valores que se deban obtener mediante una composición determinada del órgano, sino que deben ser consecuencia del buen funcionamiento del sistema.

4.5.- Se hacen alusiones a las Comisiones Provinciales de Valoración de Daños de Lobo que están funcionando en Galicia. Lo cierto es que se han creado normativamente y se aplican no sólo a los daños derivados del lobo, sino con carácter general; pero en todo caso no han supuesto una mejoría palpable para el sector ganadero, sino que se constatan retrasos y otras carencias en el sistema, por lo que no pueden ser consideradas como un antecedente válido para tratar de justificar la bonanza del sistema, ni están aportando soluciones reales al sector ganadero, que mientras tanto se ve afectado por la expansión progresiva del territorio ocupado por el lobo. Además, huelga decirlo, la problemática de los daños producidos por el lobo es sensiblemente distinta en Galicia respecto a Asturias, donde la ganadería extensiva, sobre todo en pastos de montaña, es mucho más frecuente que en la comunidad vecina.

4.6.- Se prevén una serie de criterios administrativos de denegación de expedientes que hayan sido valorados negativamente tras la aplicación de los modelos predictivos y tras la evaluación por la CVD. Estos criterios son, también,



**Unión de
Campesinos
Asturianos**

una cuestión delicada, dado que se propone, por ejemplo, la identificación del ganado dañado, la inclusión de su explotación en el Registro General de Explotaciones Ganaderas del Principado de Asturias, etc. (lo que choca frontalmente con el principio de universalidad en la reparación de los daños causados).

También se hace alusión a una serie de criterios técnicos, como la antigüedad de la res, el estado de los restos/cadáveres, la inspección del entorno, del patrón de ataque, del patrón de consumo... Nuevamente, el Documento sigue una filosofía totalmente desligada del Derecho de daños y de la responsabilidad patrimonial de la Administración. No tiene relevancia alguna que el ataque se haya producido con fines predatorios o no. No tiene relevancia alguna que el ataque se haya producido en un paisaje u otro. No se está tratando aquí de meras cuestiones de relevancia estadística, sin duda muy interesantes y provechosas desde el punto de vista científico, sino de establecer un sistema administrativo que pretende determinar cuándo procede indemnizar a un ciudadano por unos daños generados por la Administración, y cuándo no. Y para ello no podemos basarnos en estadísticas, en modelos predictivos o en métodos actuariales.

Lo único relevante es la producción del daño, la autoría por un animal ajeno a la propiedad, y concretamente responsabilidad del Principado de Asturias, la acreditación de la relación causa-efecto, sin intervención de agente externo o fuerza mayor, y la cuantificación del daño.

Consciente, sin duda, de tales carencias consustanciales a los criterios administrativos y técnicos citados, el Documento contiene un apartado denominado "Flexibilidad funcional y dinamismo" que no introduce mayor seguridad o certidumbre en el sistema.



**Unión de
Campesinos
Asturianos**

5.- Conclusiones

5.1.- El reconocimiento e indemnización de los daños causados por animales salvajes debe ser abordado sin perder de vista la normativa de rango constitucional y legal, así como a la Jurisprudencia unánime en la materia; y por ello, se deben respetar los principios de universalidad (todos los daños son indemnizables con independencia de quién los sufra -sea ganado productivo o no- y quién los ocasione -sea el lobo u otras especies-) e indemnidad (se debe restituir íntegramente tanto el daño emergente como el lucro cesante).

5.2.- El uso de modelos predictivos para la determinación de si se ha producido un daño indemnizable o no, es inadecuado. No respeta el derecho de los administrados de proponer y practicar prueba en el expediente, y no busca la averiguación de la verdad desde un punto de vista científico o técnico, sino sólo efectuar una estimación probabilística para reducir la carga de trabajo de los técnicos encargados de inspeccionar los daños.

5.3.- La proposición de una Comisión de Valoración de Daños como segunda fase del procedimiento, para conocer de aquellos expedientes que hayan sido valorados negativamente, es insuficiente e inadecuada. Insuficiente porque la propia Comisión va a trabajar con los datos recabados de forma guiada en la primera fase; e inadecuada, porque tampoco garantiza los derechos del ciudadano a un procedimiento conforme a Derecho, además de someterle a un peregrinaje de trámites innecesario.

5.4.- Es fundamental que por la Administración se facilite al ciudadano la intervención de expertos independientes, a añadir a los peritos que pueda designar el administrado con arreglo a la legalidad vigente, o los propios técnicos de la Administración. De esta forma, trabajando sobre el marco legal existente, se puede agilizar y mejorar la resolución de esta clase de expedientes de forma objetiva y satisfactoria para ambas partes, sin necesidad de acudir a instancias judiciales.



**Unión de
Campesinos
Asturianos**

5.5.- Sin perjuicio de lo anterior, y ciñéndonos al lobo, los planes gestores pueden contemplar medidas de agilización adicional de los expedientes administrativos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial, como el mantenimiento actualizado de un ámbito geográfico de actuación de la especie, y la presunción, *iuris tantum*, de que cualquier muerte o lesión de animales producida en esa zona se ha debido a la acción predatoria del lobo, a los efectos oportunos, pues ello no es contrario al principio de responsabilidad objetiva a que nos hemos referido anteriormente.

Indicios como los signos de ataque en forma de pisadas, pelos o excrementos no pueden ser determinantes para la denegación -en caso de ausencia- dado que en la mayoría de los casos esos signos han desaparecido por el transcurso del tiempo y por efecto de la meteorología.

Los autores manifiestan haber confeccionado el presente informe según su leal saber y entender, con total objetividad e imparcialidad.

Fdo. LOS AUTORES

José Daniel Portomeñe López
Abogado
Coleg. n.º 4617 ICA Oviedo

Magín Daparte Villar
Ingeniero Técnico Agrícola
Coleg. n.º 284 COITA Ourense