



Consejería de la Presidencia de la Junta de Castilla y León
Ilmo. Sr. Director General de Relaciones Institucionales
C/ Santiago Alba, 1
47008 - VALLADOLID

Expediente: 1831/2019

Asunto: Ataques de buitres a terneros en el municipio de Sancti-Spíritus (Salamanca) / Sugerencia

Centro directivo: Consejería de Fomento y Medio Ambiente

Ilmo. Sr.:

De nuevo nos dirigimos a V.I. una vez recibido el informe solicitado en relación con el expediente que se tramita en esta Institución con el número arriba indicado, referencia a la que rogamos haga mención en ulteriores contactos que llegue a tener con nosotros.

Como recordará, el motivo de la queja hacía alusión a los daños que, en ocasiones, generan los ataques de los buitres en algunas explotaciones ganaderas de la provincia de Salamanca.

Admitida la queja a trámite e iniciada la investigación oportuna sobre la cuestión planteada, nos dirigimos a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León, y a la Subdelegación del Gobierno en Salamanca, solicitando los informes correspondientes a la problemática que constituye el objeto de la presente queja. Del análisis de la información facilitada por el autor de la queja y las Administraciones implicadas que obra en estas dependencias, **se desprenden los siguientes hechos.**

La cuestión objeto de queja hace referencia a la inactividad administrativa ante la existencia de ataques de buitres a terneros en una explotación de ganado vacuno extensivo, propiedad de D. XXX, sita en la localidad salmantina de Sancti-Spíritus. En efecto, según afirma el reclamante, con fecha 2 de julio, se elaboró un informe sobre daños a la ganadería por el Agente medioambiental nº EAM-363, en el que se constataba la existencia de dos reses comidas por los buitres, y que se habían producido ataques anteriores por buitres tanto en esa zona, como en esa misma explotación. A su



vez, estos hechos fueron denunciados por dicho ganadero el día 5 de julio de 2019 ante el Cuartel de la Guardia Civil de esa localidad (Atestado n.º 2019-003890-00000075), afirmando éste que *“un grupo muy numeroso de buitres atacó a una vaca de su explotación que estaba pariendo, matándola a ella y a su cría de la que solo quedaron los huesos”*, y que, hacía seis meses, los buitres también atacaron a otra vaca y ternero, *“sin percibir ninguna indemnización”*. Por último, el reclamante denuncia que estos ataques están proliferando en esa comarca, por lo que se estima que se deberían adoptar medidas por la Administración autonómica que sirvan para facilitar la comida a esos animales, y evitar así más daños a los ganaderos

En su respuesta, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente reconoce la existencia de dicho informe elaborado por el agente medioambiental, y de un escrito remitido al Servicio Territorial de Medio Ambiente de Salamanca por parte del Sr. XXX, pero que *“dada la generalidad de las formulaciones del citado escrito (sólo espera “una solución a este problema”), no se ha considerado como una solicitud o una reclamación, y no se ha incoado expediente al respecto”*. En relación con la denuncia ante la Guardia Civil, la Subdelegación del Gobierno en Salamanca nos remitió un informe de la Comandancia de la Guardia Civil de esa provincia, en el que se indicaba que, como consecuencia de la denuncia por daños presentada, se habían practicado diligencias por parte de los agentes del Puesto de la Guardia Civil de Sancti-Spíritus, y que habían sido remitidas al Juzgado de Instrucción n.º 1 de Ciudad Rodrigo, *“uniéndose al mismo el informe que sobre los daños ocasionados había emitido personal técnico de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente. Dirección General del Medio Natural de la JCyL”*.

Asimismo, en relación con los daños causados por los buitres, se informa por dicho órgano estatal que *“la Sección de SEPRONA de esta Comandancia ha requerido información al Servicio Territorial de Medio Ambiente de la Delegación Territorial de la JCyL en Salamanca, respecto al incremento que se hubiera detectado en el número de ataques de fauna silvestre a la ganadería. De los datos aportados, se desprende que el número de informes de agentes medioambientales por ataques de buitres fue de 36 durante el año 2016, 42 en el año 2017, 11 en el año 2018 y 15 en el año 2019 (hasta el día 15/10/2019) (el subrayado es nuestro)”*. De otro lado, prosigue el informe remitido, *“hay que significar que la información emitida sobre esos ataques no es precisa, ya que en la mayoría de las ocasiones el propietario del ganado observa a los buitres comiendo cuando ya han comido las reses, pero desconociendo la causa de la muerte del animal que puede ser por distintos motivos: complicaciones en el parto, enfermedades propias de los lactantes, ataques de otros depredadores, como perros asilvestrados o lobos. En este sentido, no se ha realizado ningún informe de necropsia que pudiera determinar la causa de la muerte del animal”*.



La Administración autonómica ratificó las referidas cifras, si bien resaltaba el hecho de que *“la información sobre ataques de buitres presenta una alta imprecisión por los siguientes motivos:*

- *En la mayoría de las ocasiones el propietario del ganado observa a los buitres comiendo o que han comido la res, pero desconoce la causa de la muerte del animal.*
- *La muerte del ganado pueden tener distinto origen: por complicaciones en el parto, por enfermedades propias de los lactantes, por ataques de otros depredadores como perros asilvestrados o lobos...*
- *En ningún caso se ha presentado informe de necropsia que determine la causa del animal.*
- *Los buitres, como especie carroñera, se alimenta de animales muertos, ocasionalmente se podría dar el caso de alimentarse de animales moribundos. Esto lleva a que, en numerosas ocasiones, las reses muertas son localizadas al observar a los buitres sobre la misma, asociando su presencia con la muerte del animal.*

De la revisión de los informes, continúa el informe, *“se detecta que muchas veces los animales han sufrido un parto complicados, otras veces se desconoce cómo ha sido el mismo y en otras se encuentran las reses muertas al atender al ganado veinticuatro horas después. (...) La presencia del buitre junto a una carroña no justifica que sea el responsable de la muerte del animal (el subrayado es nuestro)”*.

Finalmente, respecto a las medidas que se deberían adoptar para tratar de paliar el problema, la Comandancia de la Guardia Civil de Salamanca informa que *“se considera conveniente informar a los ganaderos que está permitido, a partir de 2013, a aquellos ganaderos que tengan su cabaña saneada y que lo soliciten, el abandono de las reses en el campo para la alimentación de las especies carroñeras (Decreto 17/2013, de 16 de mayo, por el que se desarrolla en Castilla y León el uso de determinados subproductos animales no destinados al consumo (SANDACH) para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario); esta posibilidad, a diferencia de lo que ocurre en otras provincias, no está siendo secundada por los ganaderos de la provincia de Salamanca”*.

En su informe, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente destaca el hecho de que *“en la provincia de Salamanca hay 10 muladares. (...) En cualquier caso, se desaconseja el uso de los muladares para la alimentación del buitre leonado, dado que es una especie que no presenta problemas de conservación y que tampoco hay que*



favorecer, dado que puede competir con otras especies, por el lugar de nidificación. Los muladares provoca la concentración de los recursos tróficos y una predecibilidad en la localización temporal y espacial de la carroña, lo que puede suponer la concentración de los buitres leonados y el dominio de esta especie al acaparar los recursos tróficos del muladar, en detrimento de otros carroñeros con estatus poblacionales mucho más amenazados. En definitiva, los muladares pueden suponer la modificación en los patrones de distribución espacial de los buitres leonados”.

Por ello, prosigue el informe remitido, *“la forma de evitar los problemas de los muladares descritos en el párrafo anterior y que las especies necrófagas puedan alimentarse de cadáveres de reses, es mediante su disponibilidad dispersa en el campo, dentro de explotaciones ganaderas en régimen extensivo. Esta autorización es conocida como Alimentación en ZPAEN, artículo 8 del Decreto 17/2013, que permite el uso de reses muertas en el campo, sin necesidad de tener instalaciones específicas a diferencia de los muladares. Tras la obligación de retirada del ganado muerto de las explotaciones ganaderas tras la enfermedad de encefalopatía espongiiforme, conocido como el “mal de las vacas locas”, se ha trabajado en rebajar el nivel de alerta sanitaria, permitiendo a partir de 2013, a aquellos ganaderos que tengan su cabaña en correcto control sanitario y que lo soliciten, el abandono de las reses en el campo para la alimentación de las especies carroñeras (Decreto 17/2013, de 16 de mayo, por el que se desarrolla en Castilla y León el uso de determinados subproductos animales no destinados al consumo (SANDACH) para la alimentación de especies necrófagas de interés comunitario). A pesar del interés de dicha medida, los ganaderos de la provincia de Salamanca no la están secundando masivamente a diferencia de otras provincias (el subrayado es nuestro). Desde este Servicio Territorial, en coordinación con el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería, se trata de impulsar la implantación de los ZPAEN en la provincia de Salamanca”.*

A la vista de lo informado, procedemos a ponerle de manifiesto **la argumentación jurídica** en la que se basa la presente Sugerencia.

Para analizar la presente queja, debemos partir del hecho de que el buitre se encuentra catalogado como una especie protegida al estar incluida en el Anexo IV de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y en el Anexo del Real Decreto 139/2011, de 4 de febrero, para el desarrollo de Listado de Especies Silvestres en régimen de protección especial y del Catálogo Español de Especies Amenazadas. Esta inclusión conlleva una especial protección, conforme a lo previsto en el artículo 57.1 b) de la Ley 42/2007: *“La inclusión en el Listado de Especies Silvestres en Régimen de Protección Especial de una especie, subespecie o población conlleva las siguientes prohibiciones genéricas:*



(...)

b) Tratándose de animales, incluidas sus larvas, crías, o huevos, la de cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y lugares de reproducción, invernada o reposo”.

En su informe remitido, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente resalta que esta inclusión conlleva la exención de la responsabilidad administrativa por daños en los términos recogidos en el artículo 54.6 de la referida norma: *“Sin perjuicio de los pagos compensatorios que en su caso pudieren establecerse por razones de conservación, con carácter general, las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre (el subrayado es nuestro), *excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica”*. No obstante, no es cierto que dicho precepto exija una previsión expresa y completa de la normativa sectorial específica para declarar la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre, sino que basta con que exista una normativa sectorial que prevea algún régimen especial de protección.*

El alcance de este precepto fue analizado en la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de diciembre de 2019, que resolvió de manera favorable una reclamación presentada por un particular ante los daños causados por ataques de lobos en la Comunidad de Madrid, conforme a la siguiente interpretación del artículo 54.6 de la Ley 42/2007 que se plasma en su Fundamento Jurídico Tercero, y que, por su interés, pasamos a transcribir: *“En otras palabras, el precepto examinado, al regular la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, excluye que esa sola circunstancia pueda invocarse por el perjudicado como título de imputación a la Administración, lo que puede considerarse un reflejo del criterio jurisprudencial, en el sentido de que la responsabilidad no viene determinada por cualquier consecuencia lesiva relacionada con la actuación administrativa, lo que supondría convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo. Y en el mismo sentido, cuando el precepto excepciona los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica, está aludiendo a una actividad administrativa sujeta a previsiones concretas y determinadas para el caso, cuyo desarrollo en cuanto incida de manera perjudicial en la situación patrimonial del administrado, constituye título de imputación de responsabilidad a la Administración, en cuanto no le venga impuesto el deber de soportar el daño (el subrayado es nuestro)”*.

En consecuencia, dicha resolución judicial ha fijado la siguiente doctrina



esencial en un recurso de interés casacional, respecto a la interpretación que debe seguirse en relación a dicho precepto: *“La excepción a la regla general de ausencia de responsabilidad por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre que recoge el art. 54.6 para los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica no responde a una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre, sino a la existencia de una normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar* (el subrayado es nuestro)”. Dicha doctrina fue asumida y ratificada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2020, en la que también se estimó otra reclamación por daños al ganado causado por los lobos en la Comunidad autónoma de Madrid.

Por lo tanto, si bien es cierto que no puede convertirse a la Administración pública en un asegurador universal de todos los daños causados por especies protegidas, es también cierto que debe responder de aquellos que tienen un estatuto especial de protección. Así, en Castilla y León, la Administración autonómica responde de los daños causados por el lobo al sur del río Duero -así, se recoge expresamente en la Sentencia de 10 de julio de 2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Valladolid del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León-, como de aquellas especies que gozan de un estatus especial de protección como el oso pardo (Decreto 108/1990, de 21 de junio, por el que se establece un estatuto de protección del oso pardo en la Comunidad de Castilla y León, y se aprueba el Plan de Recuperación del oso pardo), y la avutarda dentro de los límites de la Reserva Natural de Villafáfila, fijando un procedimiento para la tramitación de ayudas que pueden solicitar los perjudicados (<https://www.tramitacastillayleon.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionElectronica/es/Plantilla100Detalle/1251181054765/ /1284563747325/Propuesta>).

Sin embargo, en relación con la cuestión objeto de la presente queja, no se ha aprobado por la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León ningún régimen de ayudas específicas para los ataques de buitres, por lo que, a pesar del informe de daños elaborado por el agente medioambiental, no sería posible atender la petición formulada en su día por el Sr. XXX, ya que no se ha aprobado ningún régimen específico de acuerdo con la normativa actualmente vigente. No obstante lo cual, esta Procuraduría quiere destacar que, en cambio, en otras Comunidades Autónomas, se ha aprobado un régimen de ayudas:



- En La Rioja, se mantiene en vigor la Orden 18/2006, de 13 de octubre, de la Consejería de Turismo, Medio Ambiente y Política Territorial, por la que se aprueban las Bases Regulatoras de las ayudas para compensar económicamente los daños producidos en el ganado por la acción de buitres. Según se afirma en su Exposición de Motivos, dicha norma se promulgó “en aras de una fructífera recuperación de la especie”, previéndose en su artículo segundo que únicamente se concederá dicha subvención cuando *“se comunique el posible ataque de buitres al ganado”*, y *“se compruebe que, efectivamente el ataque haya sido producido por buitres”*. Para este ejercicio, dichas ayudas fueron convocadas mediante Resolución de 20 de mayo de 2020, de la Consejería de Sostenibilidad y Transición Ecológica.

- En el País Vasco, se trata de una competencia atribuida a los Territorios Forales. Así, cabe mencionar el Decreto Foral 90/2008 del Consejo de Diputados de 14 de octubre, que aprueba la normativa reguladora de la indemnización de los daños causados al ganado por los buitres leonados en el Territorio Histórico de Álava, y que se promulgó con el fin de conciliar la práctica de la ganadería extensiva en ciertos montes declarados Lugares de Interés Comunitario, con la necesidad de preservar dicha especie protegida. Además, en esta Exposición de Motivos, se afirma expresamente que *“se debe de tener en cuenta también, de acuerdo con los principios que inspiran la responsabilidad administrativa, a la hora de regular esta indemnización, la tácita asunción del riesgo que supone la no retirada del ganado en circunstancias de riesgo, como son el parto complicado o la enfermedad”*. Para poder cobrar esa ayuda, se exige en su artículo tercero que el ataque no haya sido comunicado a la Diputación Foral de Álava después de 24 horas de producido, y que no se traten de animales enfermos o decrépitos, o se encuentren en avanzado estado de descomposición.

De idéntica manera, cabe citar el Decreto Foral 84/2020, de 8 de septiembre, de la Diputación Foral de Bizkaia, por el que se establecen las indemnizaciones económicas en el marco de programas oficiales de control y/o erradicación de enfermedades, así como por los daños producidos por el corzo, buitres y lobos para 2020, exigiéndose requisitos similares para su cobro (el daño deberá ser notificado al Departamento de Sostenibilidad y Medio Natural en las 12 horas de haberse producido, no debe tratarse de animales enfermos, decrépitos o que tengan afectada su capacidad de autodefensa, y no deben estar en avanzado estado de descomposición).

- La Comunidad de Madrid estableció, mediante Orden 3041/2011, de 13 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio las bases reguladoras de las ayudas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de poblaciones de lobos, perros asilvestrados y buitres. La convocatoria para el año 2020 fue aprobada por Orden 2381/2019, de 27 de



diciembre, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, fijando un sistema de franquicias al seguro.

- Finalmente, Castilla-La Mancha aprobó, mediante la Orden 128/2017, de 5 de julio, de la Consejería de Agricultura, Medio Ambiente y Desarrollo Rural, las bases reguladoras de ayudas en régimen de mínimos para paliar los daños producidos por aves necrófagas al ganado doméstico. Según se afirma en la Exposición de Motivos de dicha norma, una de las causas que ha motivado la implementación de este régimen de ayudas ha sido la comprobación de que los aportes totales de cadáveres en la red de áreas de alimentación de aves necrófagas *“no han alcanzado de momento los mínimos establecidos. Por tanto, en esta situación de insuficiencia de recursos alimenticios, de forma ocasional, y bajo condiciones muy determinadas, se han producidos episodios de carácter local en los que los buitres han atacado a animales vivos, pudiendo llegar a causar, en algunas ocasiones, la muerte del animal”*. La convocatoria de ayudas en este año se llevó a cabo mediante la Resolución de 23 de abril de 2020 de la Dirección General de Políticas Agroambientales, en la que se exigía al ganadero comunicar el ataque en un plazo máximo de 24 horas, para que el agente medioambiental pueda elaborar un informe de daños que acredite fehacientemente esta circunstancia.

Incluso, es preciso destacar el hecho de que, en alguna Comunidad Autónoma que no tiene un régimen de ayudas aprobado, los Tribunales han reconocido el derecho de los ganaderos de ser indemnizados por los daños sufridos ante los ataques de los buitres. Así, sucedió en el caso de Aragón, ya que las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 9 de septiembre y 29 de octubre de 2013, reconocieron el derecho de los ganaderos a ser indemnizados, al atribuirse la responsabilidad administrativa a la Administración autonómica, al haberse aprobado una normativa específica que obligaba, por razones de salud pública, a la retirada de los restos del ganado y a la eliminación de todos los cadáveres de animales que no se sacrificuen para consumo humano. Así, según se afirma en la última de las sentencias citadas, la aprobación de una normativa específica que promovía la creación de una red de comederos para estas aves -Real Decreto 1098/2002, de 25 de octubre, por el que se regula la alimentación de aves rapaces necrófagas con determinados animales muertos y sus productos- ha supuesto que *“la Administración, en definitiva, asume con esta normativa la obligación de mantenimiento de las poblaciones de aves carroñeras catalogadas, por lo que cabe concluir, al igual que hace la sentencia impugnada, que los daños producidos deben vincularse con los servicios públicos asumidos por la Administración demandada, conforme a lo dispuesto en los arts. 139 y ss. de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, dado que no dio correcto cumplimiento a dicho deber de mantenimiento de las aves catalogadas tras la drástica reducción de*



alimentos que supuso para dichos animales la retirada obligatoria de cadáveres no destinados al consumo humano (F.J. 7º)”.

No obstante, para evitar que los ganaderos acudan a la vía judicial, esta Procuraduría considera que la Consejería de Fomento y Medio Ambiente debería aprobar un régimen de ayudas que compensen económicamente los daños que puedan sufrir las cabezas de ganado como consecuencia de la acción de los buitres. Es cierto que son necesarias medidas de conservación y protección adicionales como el fomento del abandono de las reses en el campo para la alimentación de las especies carroñeras, tal como se recogen en los informes remitidos por las Administraciones estatal y autonómica. Sin embargo, la implantación de un sistema similar al existente en las Comunidades Autónomas citadas y que compense las pérdidas que, en su caso, los ganaderos no tienen el deber jurídico de soportar, puede contribuir a una mejor preservación de dicha especie protegida, y a disminuir el número de casos que se denuncian en la provincia de Salamanca.

En conclusión, con la presente Sugerencia, esta Procuraduría pretende que se adopten las medidas pertinentes para compatibilizar la protección de las aves necrófagas con el desarrollo de una actividad ganadera tan necesaria para garantizar la pervivencia del medio rural, cumpliendo así el objetivo fijado, como principio rector de las políticas públicas, en el artículo 16.15 de nuestro Estatuto de Autonomía aprobado por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre: *“La garantía efectiva del derecho de todos los castellanos y leoneses a vivir en un medio ambiente ecológicamente equilibrado y saludable, impulsando la compatibilidad entre la actividad económica y la calidad ambiental con el fin de contribuir a un desarrollo sostenible”*.

En virtud de todo lo expuesto, y al amparo de las facultades conferidas por el Estatuto de Autonomía de Castilla y León y por la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común, consideramos oportuno formular la siguiente **Sugerencia**:

Que, al igual que han hecho las Comunidades Autónomas de La Rioja, Madrid y Castilla-La Mancha y los Territorios Históricos de Álava y Bizkaia, se valore por el órgano competente de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León la aprobación de una norma reguladora de ayudas que permitan compensar económicamente los daños producidos en el ganado por la acción de aves necrófagas en nuestra Comunidad Autónoma, permitiendo así compatibilizar la necesaria protección de dichas especies con el desarrollo de la actividad ganadera tan necesaria para garantizar la pervivencia del medio rural.

Esta es nuestra sugerencia, y así se la hacemos saber, con el ruego de que nos comunique de forma motivada la aceptación o no aceptación de la misma por parte del



PROCURADOR DEL COMÚN
DE CASTILLA Y LEÓN

órgano que corresponda de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente **en el plazo de dos meses**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.2 de la Ley Reguladora de la Institución. En el caso de que se acepte, se ruega dé traslado, si es posible, a esta Procuraduría para su conocimiento de copia de los actos administrativos que lleve a cabo para cumplir esta Sugerencia emitida.

Una vez realizadas las comunicaciones oportunas, se acuerda publicar la presente Sugerencia en la página web de esta Institución, previa disociación de los datos de carácter personal que contuviera.

Pendiente de sus noticias, reciba un cordial saludo.

Atentamente,

EL PROCURADOR DEL COMÚN
Tomás Quintana López