

Dictamen nº: **120/17**  
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Administración  
Local y Ordenación del Territorio**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **16.03.17**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 16 de marzo de 2017, sobre la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio al amparo del artículo 5.3.f) a de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por D. F.J.C.M. sobre indemnización de los daños y perjuicios derivados de un ataque de lobos a un rebaño de ganado caprino de su propiedad.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** El consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, de conformidad con el artículo 5.3.f) a de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, mediante oficio que ha tenido entrada en el registro de la Comisión Jurídica Asesora el 17 de febrero de 2017, formula preceptiva consulta por trámite ordinario, correspondiendo su estudio por reparto de asuntos al letrado-vocal D. Tomás Navalpotro Ballesteros, que firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberada y aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de 16 de marzo de 2017.

El escrito solicitando el informe preceptivo fue acompañado de la documentación que, adecuadamente numerada y foliada, se consideró suficiente.

**SEGUNDO.-** El 8 de enero de 2016 se presentó en el registro de la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, solicitud formulada por el interesado identificado en el encabezamiento del dictamen en el que alertaba de su condición de ganadero titular de una explotación en régimen extensivo, compuesta a fecha 11 de enero de 2015 de un rebaño de 310 unidades, de las cuales 230 eran de caprino “*careando*” en el Prado Ventilla y otras 80 eran chivas.

Continuaba exponiendo que, en el día de referencia, alrededor de las 16:00 horas, se ausentó para ir a comer dejando el ganado en compañía de un perro mastín, siendo así que, cuando volvió una hora y cuarto más tarde el rebaño había desaparecido de la zona en que lo había dejado, procediendo a buscarlo sin éxito durante la tarde y al día siguiente, en cuya mañana presentó una denuncia ante la Guardia Civil. En la tarde del 12 de enero halló un par de cabras vivas y al día siguiente por la mañana otra cabra aislada y sendos rebaños, también con vida, de 90 y de 70 ejemplares, respectivamente.

Fue en la tarde del 13 de enero cuando encontró 30 cabras muertas en la zona de la Cuerda de Lozoya, que se halla entre Lozoya, Navarredonda y Villavieja, presentando los cadáveres indicios de poder haber sido víctimas de un ataque de lobos por las huellas y mordeduras en el cuello y cuartos traseros que presentaban, así como por la presencia constatada de ejemplares de dicha especie en la zona. Con posterioridad encontraría más cadáveres, cuya suma total ascendió, entre cabras y chivas, a las 96 cabezas de ganado.

A juicio del reclamante, era clara la relación de causalidad entre el ataque de los lobos y el perjuicio sufrido, habida cuenta de la prohibición

de darles caza como especie protegida según lo dispuesto en la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la Protección y Regulación de la Fauna y la Flora Silvestres en la Comunidad de Madrid. En su escrito, hacía una exposición de los antecedentes normativos relativos a la protección de la especie “*canus lupus*” al estar afecta a riesgo de extinción, y citaba sendas sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de las que resultaría el deber de indemnizar bajo la consideración de que el régimen de tutela de dicha especie animal no tiene que recaer individualizadamente sobre los ganaderos que sufren las consecuencias patrimoniales de sus ataques.

El perjuicio sufrido se cuantificaba, conforme al informe pericial adjunto al que se hacía remisión, en 62.021,94 euros. Este importe global surgía de la suma de dos conceptos. El primero de ellos, conceptuado como daño emergente por la reclamación, alcanzaba los 19.200 euros al valorar cada una de las cabras en 200 euros, importe este último atribuible a una cabra del Guadarrama en edad de producción teniendo en cuenta el coste del litro de leche (0,90€), la plusvalía de la leche al elaborar queso (0,40€), el coste medio del cabrito (100€) y el coste del pienso por animal al año (65€). En cuanto al lucro cesante, lo cuantificaba en 42.821,94€ en atención a los ingresos de la explotación por leche, quesos y carne, y –esta vez restando- a la reducción de gastos de la explotación.

El reclamante acompañaba a la reclamación documentación diversa, entre la que se hallaban el acta de inspección de daños a ganadería por ataque de cánidos redactados por los agentes forestales, la denuncia formulada ante la Guardia Civil, un informe pericial sobre el perjuicio sufrido en la explotación caprina, la comunicación de los resultados de caprino correspondiente a los años 2014 y 2015, el acta de inspección del veterinario oficial de la Delegación de Buitrago de Lozoya, fotocopia del

libro de registro de pequeños rumiantes y las fotografías de algunas de las cabras objeto del ataque.

**TERCERO.-** Recibida la reclamación, cuyo primer acto de instrucción consistió en el oficio de 19 de enero de 2016 del jefe de Área de Recursos e Informes de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, se puso en conocimiento del interesado la recepción de la reclamación, así como el plazo para resolver y los efectos de un posible silencio administrativo.

En la misma fecha, y en oficio distinto, se dio traslado de la reclamación a la aseguradora de la Comunidad de Madrid a fin de que expusiese si la reclamación podía entenderse cubierta por alguna de las cláusulas de la póliza de seguro vigente. Asimismo, se solicitó informe sobre los hechos de la Dirección General de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid.

Con fecha 8 de febrero, el Área de Conservación de Flora y Fauna emitió informe suscrito conjuntamente con el jefe de Negociado de Recuperación de Especies y el jefe de Sección de Especies Protegidas, y con la conformidad expresa del jefe del Área de Conservación de Flora y Fauna. En el mismo, se exponía la normativa relacionada con la consideración del lobo como especie protegida, y hacía referencia a la evolución de la implantación de la especie en la Comunidad de Madrid.

Seguidamente, el informe se refería a lo que denominaba “*indicios del suceso objeto del incidente*”:

*“Del informe elaborado por los Agentes Forestales relativo al incidente objeto del informe (ver acta 021701151188701/2015 de 17 de enero de 2015 e informe anexo al acta) parece deducirse que sí se aprecia claramente la presencia del rebaño de cabras en la primera localización situada en la parte baja del pinar y en el interior del*

*mismo pero no hay evidencias del ataque de cánidos en dicha zona donde se localizaban inicialmente las cabras que permitan conocer por qué el ganado se dispersó y recorrió toda la distancia hasta la parte alta de la cuerda.*

*Por otra parte sí se han encontrado indicios de ataque de cánidos en la parte alta de los pinares de Lozoya y Navarredonda y muestras de que el rebaño estuvo concentrado pasando la noche en la zona en dos grupos principales, con la localización de cabras muertas en la cuerda, restregaderos, huellas probables de lobos, además de ser área confirmada de campeo y marcaje de transectos.*

*Asimismo se detectó en una cámara colocada al día siguiente del ataque en la zona alta de la cuerda la presencia de un ejemplar de lobo y hay que tener también en cuenta que el mismo día del ataque se celebró una cacería de jabalí en una zona próxima en el límite con el término municipal de Lozoya, pero investigada esta circunstancia, se comprobó que no se había producido en la misma ningún incidente reseñable relacionado con este ataque.*

*Hay que referirse también a que los seguimientos continuados de la especie corroboran una mayor presencia de lobo en la Comunidad limítrofe de Castilla-León (Segovia), no siendo descartable que, si el ataque en la zona donde careaban las cabras hubiera sido producido por lobos, dichos grupos de Segovia puedan ser los responsables del ataque producido a la ganadería situada en esa área que es limítrofe de la Comunidad de Madrid.*

*En resumen, aunque puedan existir evidencias de que las cabras pueden haber sido matadas por lobos o u otros cánidos fuera de las zonas donde estaban pastando inicialmente en Prado Ventrilla, se*

*desconoce el motivo por el que se espantaron ladera arriba desde dicho prado”.*

La exposición de los técnicos del Área de Conservación de Flora y Fauna concluía haciendo referencia a que, en aras de la necesidad de compatibilizar la existencia de las poblaciones de esta especie amenazada con el normal desarrollo de la actividad ganadera, la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio había aprobado la Orden 1048/2015, de 29 de mayo, por la que se modifica la Orden 3041/2011, de 13 de septiembre, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, *“por la que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de poblaciones de lobos y perros asilvestrados en la Comunidad de Madrid, y se aprueba la convocatoria para 2015, por importe de 60.000 euros”*, que incorporaba un régimen de ayudas a los ganaderos que contratasen una póliza de seguros que cubriese los ataques de animales salvajes a su ganado, otorgando al ganadero la opción de contratar una póliza con franquicia, que sería atendida por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en el caso de producirse un siniestro. El reclamante, según se decía, había presentado una solicitud de ayuda conforme a la normativa expuesta.

Ya con fecha 7 de marzo, la instructora solicitó de la Subdirección General de Recursos Agrarios la emisión de un informe en el que se pronunciara sobre la posible identidad de hechos entre el suceso determinante de la reclamación de responsabilidad patrimonial y el que habría dado lugar a la solicitud de la ayuda económica establecida por la Orden 1048/2015, de 29 de mayo. Asimismo, se le instaba a que, en caso de ser afirmativa la respuesta a dicha pregunta, ilustrara sobre si se estimaban suficientemente acreditados los daños, sobre el importe en su caso abonado y en torno a si, bajo su criterio, alguna de las partidas

objeto de la reclamación había sido resarcida a través de la mencionada ayuda.

En respuesta a dicha solicitud, el jefe de Área de Protección Animal informó el 14 de marzo que el reclamante no había solicitado la ayuda prevista en la Orden 1048/2015, de 29 de mayo, y que, al finalizar el plazo dado por dicho reglamento para solicitar las subvenciones el 1 de octubre de 2015, desde dicho servicio se había requerido al reclamante para que presentara el correspondiente formulario de instancia y, ante el transcurso del tiempo que se le había otorgado sin que lo hiciera, se cursó comunicación telefónica con el interesado por parte de la jefa de la Sección Técnica I. Según se hacía constar en el informe, el reclamante manifestó expresamente su intención de no solicitar la ayuda, *“ya que tenía intención de pedir la responsabilidad patrimonial de la Comunidad de Madrid por los hechos acaecidos sobre su ganado, y, según su criterio, la solicitud de la ayuda implicaría la aceptación de la compensación otorgada por la Comunidad de Madrid, que, a su parecer, era injusta e insuficiente”*. Asimismo, incluía en su informe una relación de los hechos que habían dado lugar a la reclamación, redactada en los términos a los que más adelante se hará referencia.

Mediante nota interior de 16 de marzo, rubricada por la jefa de Servicio de Informes con el visto bueno del director general de Medio Ambiente, se remitió a la instructora una nota del jefe de Negociado de Recuperación de Especies y del jefe de Sección de Especies Protegidas, por la que se rectificaba su informe de 8 de febrero en el siguiente aspecto:

*“Considerados los antecedentes de este caso obrantes en esta área, no se puede afirmar con total veracidad que el titular de la ganadería haya presentado la solicitud correspondiente de ayudas establecidas por la Comunidad de Madrid.*

*Por lo tanto se debe suprimir el último párrafo del informe remitido inicialmente fechado el 8 de febrero de 2016 donde se señalaba lo siguiente: “El reclamante presentó de acuerdo con la Orden citada con anterioridad, la solicitud de ayuda que fue remitida a la Subdirección General de Recursos Agrarios”.*

En la misma fecha, se requirió del reclamante que por vía de subsanación acreditara la titularidad de las especies animales atacadas, la realidad de la muerte de 30 cabras y la desaparición de otras 66, así como su causación por un ataque de lobos. También se le solicitaba la justificación de los criterios y métodos de cálculo en que se fundaba la evaluación económica de los perjuicios, en particular de los gastos reclamados en concepto de costes de la leche, plusvalías por la elaboración de queso, costes de pienso e ingresos de la explotación.

En respuesta al requerimiento, el interesado presentó escrito de 21 de marzo en el que, en cuanto a la realidad del fallecimiento de las reses, se remitió entre otros documentos presentados con la reclamación, al acta de inspección de daños a ganadería; con respecto a la titularidad del ganado, también entre otros medios documentales aportaba copia de las hojas correspondientes del Libro Oficial de Registro de Pequeños Rumiantes, y, para la valoración del daño, un informe pericial suscrito por un ingeniero agrónomo. El referido informe contaba con dos anexos, el primero con material fotográfico, el segundo consistente en “Fichas de control de leche”.

Recibida la subsanación de la reclamación, se solicitó nuevo informe del Área de Conservación de Flora y Fauna, esta vez sobre la posible relación de causalidad entre el daño habido y el funcionamiento del servicio público y sobre la procedencia de reconocer una indemnización a la persona afectada por el ataque de los lobos.

Así, en nuevo informe de 16 de septiembre, como aspectos más relevantes se advirtió que no era descartable que la manada que protagonizó el ataque proviniese de la provincia de Segovia, manifestó que la expansión del lobo a territorio madrileño no era consecuencia de una acción positiva de la Administración autonómica sino de determinados factores producidos de forma natural, aclaró que el lobo no estaba incluido en el Catálogo Regional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, apuntó la posibilidad de que el interesado no hubiera puesto todos los medios adecuados para la protección de su ganado cuando los ganaderos de la comarca eran conocedores de los ataques ocasionados por lobos, se opuso a que la Administración se convirtiera en una especie de aseguradora universal de cualesquiera daños causados por especies protegidas, llamó la atención sobre lo paradójico que resultaría admitir reclamaciones patrimoniales por unos hechos que ya son objeto de cobertura mediante un régimen de ayudas públicas y afirmó que, en cualquier caso, una hipotética reparación debería limitarse a las cabras muertas o heridas al ser las únicas en las que se podía reconocer el carácter de efectividad del daño.

Instruido el procedimiento, mediante oficio de 14 de octubre se otorgó el trámite de audiencia al reclamante, que, con fecha 28 de octubre, insistió en la argumentación ya realizada en su escrito de reclamación, realizando algunas matizaciones al hilo de lo expresado en alguno de los informes incorporados al procedimiento. Entre ellas, conviene destacar su advertencia de no haber solicitado la obtención de ayudas por los hechos a la Junta de Castilla y León y sus alegaciones en el sentido de tener que atender a la hora de determinar la Administración responsable al sitio en el que se produce el ataque de los lobos con independencia del lugar del que provengan y entender que el régimen de ayudas establecido no excluye la posible utilización de la vía de la

responsabilidad patrimonial en orden al resarcimiento del perjuicio experimentado.

La Administración que recaba el dictamen ha formulado propuesta de resolución de 2 de febrero de 2017, suscrita por el subdirector general de Régimen Jurídico y el secretario general técnico en el sentido de desestimar la reclamación por considerar inexistente el nexo causal entre el funcionamiento de los servicios públicos dependientes de la Administración de la Comunidad de Madrid y los daños causados al reclamante.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

### **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid emite su dictamen preceptivo de acuerdo con el artículo 5.3.f) a. de su Ley 7/2015, de 28 de noviembre, por ser la reclamación de responsabilidad patrimonial de cuantía superior a 15.000 euros y a solicitud de un órgano legitimado para ello según el artículo 18.3.a) del Decreto 5/2016, de 19 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid.

**SEGUNDA.-** La tramitación del procedimiento de responsabilidad patrimonial, iniciado a instancia de parte interesada según consta en los antecedentes, ha de ajustarse a lo dispuesto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo

Común (LRJ-PAC), y en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo. Así se deduce del hecho de haberse iniciado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), en virtud de lo dispuesto en la disposición transitoria tercera de esta ley.

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 139.1 de la Ley LRJ-PAC (actual art. 32.1 LPAC), en cuanto que propietario del rebaño que sufrió el ataque de lobos del que trae causa el procedimiento.

La titularidad del ganado viene adverada por la presentación de las hojas del libro de registro de pequeños rumiantes.

Con respecto a la legitimación pasiva, por la singular relevancia que plantea su determinación en el caso sujeto a dictamen, será objeto de tratamiento con mayor detalle al evaluar el régimen de protección del lobo en el territorio español y los sistemas de cobertura de los ganaderos frente a los posibles perjuicios causados por dicha especie.

Tal como ha quedado expuesto en los antecedentes de hecho de este dictamen, se ha recabado informe del Área de Conservación de Flora y Fauna, cuyas competencias se relacionan directamente con los hechos a los que responde la reclamación. Asimismo, se ha solicitado informe del Área de Protección Animal sobre la circunstancia de si el reclamante se había acogido al régimen de ayudas a ganaderos previsto por la Comunidad de Madrid. Con ello, se puede entender cumplimentada por parte de la instructora la exigencia del artículo 10.1 del RPRP en el sentido de recabarse informe del servicio relacionado con el daño alegado.

Asimismo se ha dado cumplimiento al trámite de audiencia, contemplado como instrumento del derecho de defensa en los artículos 84 de la LRJ-PAC y 11 del RPRP, otorgándose a la reclamante. No se observan por consiguiente defectos procedimentales de carácter esencial, o que puedan acarrear indefensión, a lo largo del procedimiento.

No obstante, llama la atención el dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación, por encima del tope de seis meses establecido en el artículo 13.3 del RPRP para resolver y notificar la resolución. En este punto, tal como venimos recordando en nuestros dictámenes a propósito de esta falta de resolución en plazo (entre otros, el 558/16 y el 562/16, ambos de 22 de diciembre), dicha situación contradice el deber de la Administración de actuar conforme a los principios de eficacia y celeridad, pues una buena administración incluye la resolución de los asuntos en un plazo razonable.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC (actual art. 67.1 LPAC), el derecho a reclamar frente a la Administración Pública prescribe como regla general al año de producirse el hecho que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo.

En el caso sujeto a examen, la reclamación fue presentada el 8 de enero de 2016, lo que permite considerarla formulada dentro del plazo legal habida cuenta de que el hallazgo de las piezas muertas se produjo entre los días 13 y 17 de enero de 2015, fecha esta última en la que se suscribió el acta de inspección de daños a ganadería por ataque de cánidos que permitió al reclamante tener una idea concreta del perjuicio que había sufrido.

**TERCERA.-** La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el art. 106.2 de la Constitución, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los

servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la LRJ-PAC, en su Título X, artículos 139 y siguientes, que ha de considerarse la norma de referencia en la cuestión objeto de dictamen, actualmente sustituida por las reglas de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en sentencia de su Sala de lo Contencioso-Administrativo de 6 de abril de 2016 (RC 2611/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere, conforme a lo establecido en el artículo 139 de la LRJ-PAC y una reiterada jurisprudencia que lo interpreta:

a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizadamente en relación a una persona o grupo de personas;

b) que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal;

c) ausencia de fuerza mayor, y

d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en Sentencia de 16/3/2016, RC 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios

públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que:

*“... lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”.*

**CUARTA.-** Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible responsabilidad de la Administración. En dicho sentido recordaba la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012, RC 280/2009, que

*“... la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el*

*ámbito patrimonial del interesado que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”.*

En el caso que da origen al presente dictamen, el perjuicio sufrido por el reclamante reside en los daños producidos a su rebaño, que aquel atribuye a un ataque de una manada de lobos.

No obstante, con vistas al posible éxito de una reclamación patrimonial no basta con la concurrencia de un daño, sino que es necesario acreditar la relación de causalidad entre el perjuicio alegado y el funcionamiento del servicio público. Precisamente la propuesta de resolución niega que concurra dicho presupuesto en la reclamación presentada por el interesado. En este punto, cabe recordar la obligación de quien reclama, salvo los casos excepcionales de inversión de la carga de la prueba que no concurren en el examinado, de presentar las pruebas que avalen su versión de los hechos.

Para poder determinar si en el caso concreto sujeto a dictamen se da el presupuesto controvertido, es necesario cuestionarse en primer lugar si, en efecto, puede darse por cierto que el daño sufrido por el rebaño de cabras tuvo origen en el ataque de unos lobos.

La constatación de que ello es así surge de la propia relación de hechos en la que se basan dos de los informes incorporados al procedimiento a iniciativa de la instructora.

Así, el acta de inspección de daños suscrito por los agentes forestales:

*“El día 11 de enero de 2015 se produjo un ataque de cánidos sobre un rebaño de cabras de aproximadamente 240 ejemplares propiedad de [el reclamante] en Navarredonda-San Mamés.*

*Dicho rebaño se encontraba pastando sobre las 16:00 horas del día 11/01/2015 en el Prado Ventrilla correspondiendo a las coordenadas WGS84 (438630.4540222) y al polígono 5 parcela 107 del término municipal de Navarredonda-San Mamés.*

*Sobre esa hora el pastor que acompaña al rebaño, se desplaza a comer a la granja próxima bajándose con él parte de los perros mastines que acompañan al rebaño, quedando éste únicamente vigilado por un único perro mastín.*

*El pastor regresa a la zona a las 17:15 horas del mismo día 11/01/2015 y no encuentra al rebaño.*

*El día 12/01/2015 el cabrero interpone una denuncia en la Guardia Civil de Buitrago.*

*El día 13/01/2015 a las 13:30 horas los agentes forestales reciben aviso de la ECAF de la desaparición del rebaño. Ese mismo día por la tarde los agentes forestales NIP11887 Y NIP11010 se desplazan con el cabrero a los montes Perímetro de Lozoya y Perímetro de Navarredonda a la altura del límite con Segovia y encuentran restos de las cabras del rebaño.*

*Algunos individuos se encuentran totalmente comidos debido a la presencia de los buitres en la zona, otros parcialmente comidos por los cuartos traseros y otros sin comer con mordeduras en el cuello.*

*Desde esa tarde del día 13/01/2015 hasta el día 17/01/2015 los agentes forestales han venido realizando rastreos por los citados montes públicos así como por los alrededores del citado Prado Ventrilla donde pastaba el rebaño, con el objeto de hallar todos los restos posibles de cabras vivas o muertas, así como con el objeto de esclarecer los hechos acontecidos. Igualmente el cabrero se ha*

*apoyado en voluntarios para llevar a cabo las labores de búsqueda durante estos días.*

*El resultado de estas labores ha sido que a día 17/01/2015 en que se ha firmado el acta de inspección de daños se ha encontrado 160 ejemplares de cabras vivas de las cuales el cabrero cita 20 cabras heridas leves, 30 ejemplares de cabras muertas. 50 ejemplares desaparecidas. 1 ejemplar herida leve”.*

De la misma manera, la propia instructora, en una de las peticiones de informe incorporadas al procedimiento, indica:

*“Según documentación aportada por los Agentes forestales, el ganado fue dispersado de su zona de pasto (Prado Ventrilla) por causas no determinadas en fecha 11 de enero de 2015 y acabó en la cuerda de montes limítrofes con Segovia con el siguiente resultado: 30 ejemplares de cabra muerta, con signos de haber sido matadas por lobos, localizadas y georreferenciadas por los Agentes Forestales, 50 cabras desaparecidas, 20 cabras heridas leves y 1 cabra herida grave”.*

Siendo así que la causación de los daños al ganado en el ataque de unos lobos también está recogida, con carácter inmediato a su producción, en el acta suscrita de inspección de daños al ganado formalizado por los agentes forestales.

Determinado lo anterior, procede examinar si los daños producidos al ganado por los lobos son atribuibles a una actuación de la Administración, esto es, al funcionamiento de un servicio público, o bien deben entenderse consecuencia de un simple hecho natural.

El examen de esta cuestión exige hacer un somero análisis del régimen de protección del lobo en el territorio nacional.

Al respecto, el punto necesario de partida viene constituido por la denominada Directiva 92/43/CE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva de Hábitats), cuyos anexos evidencian la protección del “*canis lupus*”, siempre que se trata de poblaciones situadas al sur del río Duero.

Así, el Anexo II de la Directiva de Hábitats incluye a dicha especie animal entre las “*Especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar zonas especiales de conservación*”, el Anexo IV la sitúa entre las *Especies animales y vegetales de interés comunitario que requieren de una protección estricta* y el Anexo V también lo cita en la relación de “*Especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación puede ser objeto de medidas de gestión*”.

La trasposición de la norma comunitaria al Derecho español se llevó a cabo mediante el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. En la actualidad, la referida norma reglamentaria ha sido sustituida en cuanto a sus derogados Anexos I a VI mediante la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (en adelante, Ley 42/2007, en sus Anexos II, V y VI).

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en su Sentencia de de 22 de marzo de 2013, RC 823/2010, suscitada en torno a la conformidad a Derecho del Decreto 28/2008, de 3 de abril, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, ha puesto de manifiesto las limitaciones que implica la aplicación de la normativa de referencia al lobo:

- Del artículo 12 de la Directiva de Hábitats, se desprende la prohibición de cualquier forma de captura o sacrificio deliberados, lo que incluye la perturbación deliberada de dichas especies, especialmente durante los periodos de reproducción, cría, hibernación y reproducción.

- El artículo 52.3 de la Ley 42/2007, en relación con las especies autóctonas silvestres, prohíbe dar muerte, dañar, molestar o inquietar intencionalmente a los animales silvestres, lo que incluye la captura en vivo, la destrucción y daño.

- El artículo 53 del mismo texto legal prohíbe en relación con las especies silvestres en régimen de protección especial, cualquier actuación hecha con el propósito de darles muerte, capturarlos, perseguirlos o molestarlos, así como la destrucción o deterioro de sus nidos, vivares y áreas de reproducción invernada o reposo.

- Y su artículo 62 impide que la caza pueda afectar en ningún caso a las especies prohibidas por la Unión Europea.

Así, según refiere el Alto Tribunal en la sentencia de referencia, a efectos del régimen de responsabilidad patrimonial adquiere particular importancia *“la diferente caracterización que tienen las poblaciones del lobo, o canis lupus, según se sitúen al norte o al sur del río Duero, pues finalmente tal circunstancia condiciona el régimen de responsabilidad por los daños producidos”*, ya que *“las poblaciones del norte del Duero, son una especie cinegética, esto es, especie que puede ser objeto de caza. Y en cambio las poblaciones situadas al sur del río Duero, constituyen una especie protegida, esto es, que no puede ser objeto de aprovechamiento y actividad cinegética”*.

Llegados a este punto, procede dilucidar si los daños producidos por la referida especie constituyen un simple hecho natural o son achacables

a la Administración. Al respecto, la doctrina judicial y consultiva más extendida viene insistiendo en que el régimen de protección de determinadas especies no puede hacer descansar sobre unos pocos las consecuencias que produce un valor del que disfruta la generalidad. Dicha doctrina resulta trasladable al caso que examinamos, considerando que el ataque del que trae causa la reclamación es anterior a la entrada en vigor de la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. En particular, ha dado nueva redacción a su artículo 42.6, que actualmente establece: *“Sin perjuicio de los pagos compensatorios que en su caso pudieren establecerse por razones de conservación, con carácter general, las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica”*.

Queda por determinar qué Administración debe cubrir las consecuencias de la actuación, a veces devastadora, del lobo. En este punto, alguno de los informes de la propuesta de resolución apunta la idea de que, de existir responsabilidad, debería ser asumida por la Comunidad Autónoma correspondiente al lugar de procedencia de la manada.

Ciertamente, se trata de un concepto inseguro, ya que los animales que produjeron el ataque no están censados y, a diferencia de las personas, no tienen un domicilio en el sentido jurídico. Por otra parte, por su propia condición animal, es posible, como así se está produciendo, la expansión de la especie de forma que la zona de actuación de una manada cambie a lo largo del tiempo.

De ahí que la legitimación pasiva para soportar la reclamación, a falta de una actuación positiva concreta que haya dado lugar a un

determinado ataque, deba ser reconocida en la Administración en cuyo ámbito territorial se produzcan los daños.

Finalmente, ha de hacerse necesaria referencia a una peculiaridad que plantea el supuesto sometido a dictamen. Y es que el reclamante ha declinado acudir al régimen de ayudas previsto en la Orden 1048/2015, y ello, según ha expresado en el curso del procedimiento, al considerar que dichas ayudas son insuficientes a la hora de indemnizar el perjuicio que le ha sido causado.

En contra de lo sostenido en alguno de los informes administrativos incorporados al procedimiento, la existencia de un sistema de subvenciones públicas que mitigue los daños producidos por la temida especie, en modo alguno puede interpretarse como una limitación del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, que - precisamente por designio constitucional- constituye una de las garantías principales de los derechos de los administrados. Esta idea constituyó el sustento de la ya citada sentencia de veintidós de marzo de dos mil trece, de cuyo fundamento jurídico séptimo se deduce la imposibilidad de que un régimen administrativo de ayudas en relación con los ataques de lobos pueda ser interpretado como una privación del derecho de los perjudicados a obtener un pleno resarcimiento y, paralelamente y en la misma medida, una dispensa para la Administración. En el mismo sentido, y con base en dicha jurisprudencia, las sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, S. 2ª, de 4 de diciembre y de 24 de septiembre de 2015, Recls. 12/2015 y 110/2014, respectivamente.

Téngase en cuenta, además, que, en el caso de la Comunidad de Madrid, las ayudas previstas en la Orden 1048/2015, que instrumenta una convocatoria anual, están limitadas al importe máximo de 60.000 euros; esta cantidad, con parecer más que suficiente a la vista de la

escasez de ataques de lobos en su ámbito territorial hasta fechas recientes (de hecho, no existen antecedentes previos en la doctrina consultiva autonómica madrileña), en modo alguno podría interpretarse como una cláusula limitativa de la responsabilidad de la Administración.

Ello no obstante, y aunque el interesado ha hecho constar en escrito presentado en trámite de subsanación no haber solicitado ninguna ayuda a la Junta de Castilla y León, y sin que ello pueda ser interpretado en modo alguno como duda de este órgano consultivo sobre su buena fe, la existencia de convocatorias concurrentes aplicables a distintos ámbitos territoriales en relación con las circunstancias del caso (ataque protagonizado por una manada asentada en territorio segoviano en zona cercana a límite entre ambas Comunidades Autónomas) implica que el órgano competente para resolver el procedimiento, con carácter previo a dictar, en su caso, resolución estimatoria de la reclamación, dirija atento oficio a la Comunidad Autónoma vecina a efectos de comprobar que, efectivamente, no se ha solicitado ni obtenido ayuda por los mismos hechos. Así lo exige de un lado un elemental principio de diligencia en la administración y gestión de los caudales públicos y, de otro, la interdicción de enriquecimiento injusto a costa de la Administración.

**QUINTA.-** Afirmada la concurrencia de los presupuestos necesarios para hacer nacer la responsabilidad patrimonial de la Administración en el caso concreto, procede determinar el importe del resarcimiento debido al reclamante.

Al respecto, ante el rechazo de la Administración a plantearse una posible indemnización, el único elemento con que cuenta esta Comisión Jurídica Asesora, cuyos conocimientos técnicos no se extienden en principio más allá del terreno jurídico, es el informe denominado de valoración económica del lucro cesante y daño emergente aportado con el

escrito de reclamación y suscrito por un ingeniero agrónomo con fecha 14 de marzo de 2016.

En el mismo, según expresa el profesional que lo suscribe, se ha tenido en cuenta el coste del tipo de cabras de la Sierra del Guadarrama afectadas (entre 180 y 220 euros, habiéndose tomado como referencia la media de esas cantidades). También se ha considerado el coste medio de la leche (entre 0,85 y 0,95 por litro), la plusvalía que implica su dedicación a la producción de quesos (0,40 euros) y el coste del pienso por animal (65€ al año). En cuanto a los cabritos, se ha considerado un precio de 100 euros por animal, que es lo pagado como media en los restaurantes de la zona.

De ahí se llega a un cálculo de 62.021,94 euros como indemnización pretendida, importe que puede reducirse prudencialmente en un 30% habida cuenta de la evidencia de que el perito está tomando como precios de referencia (así, en el caso de la leche o en el precio de la carne de cabrito) los precios que paga el consumidor y no los que cobra el productor.

En atención a lo expuesto, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

## **CONCLUSIÓN**

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial objeto del presente dictamen, indemnizando al interesado en la cantidad de 43.415,36 euros.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a esta Comisión Jurídica Asesora de conformidad con lo establecido en el artículo 22.5 del ROFCJA.

Madrid, a 16 de marzo de 2017

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 120/17

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio

C/ Alcalá nº 16 - 28014 Madrid