

Dictamen n.º: **432/23**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **07.09.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 7 de septiembre de 2023, sobre la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, en el asunto promovido por Dña., sobre responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por diversos ataques de lobos, a su ganadería en

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 23 de febrero de 2018 se presentó, en una oficina de Correos por la persona antes citada, una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio, por los daños y perjuicios sufridos en su explotación ganadera, situada al sur del río Duero, producidos en distintos parajes en, entre el 25 de febrero de 2017 y el 14 de febrero de 2018, como consecuencia de veinte ataques de lobos.

Señala que el resultado lesivo se concreta en 28 siniestros y fue: 25 hembras nodrizas de ganado ovino muertas, una ternera de 7 días y dos terneros de 7 meses.

A juicio de la reclamante, resulta 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, hace una exposición de los antecedentes normativos relativos a la protección del lobo al estar afecta a riesgo de extinción, y cita diversas sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, así como de diversos Jugados de lo Contencioso-Administrativo, de las que resulta el deber de indemnizar bajo la consideración de que el régimen de tutela de dicha especie animal no tiene que recaer individualmente sobre los ganaderos que sufren las consecuencias patrimoniales de sus ataques. Alega la inexistencia de un Plan de Gestión del Lobo en la Comunidad de Madrid, como existe en otras comunidades autónomas, y refiere que la línea de ayudas de la Comunidad de Madrid para paliar los daños provocados por el lobo es a todas luces insuficiente para indemnizar el daño provocado, porque no cubre ni siquiera el valor real, y porque no se indemnizan una serie de conceptos que ella reclama.

En el escrito de reclamación, se solicitan como pruebas: que se admita la documental aportada, que los agentes medioambientales de la zona y del servicio competente se ratifiquen de sus informes elaborados sobre los ataques acontecidos en su explotación ganadera y la declaración, en su caso, del responsable de la patrulla de seguimiento de los lobos de la zona para que se certifique *“si por parte del titular de la explotación ganadera se adoptan medidas de precaución para evitar los daños que ocasiona esta especie”*.

La reclamante declara que, al margen de las ayudas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de lobos de la Comunidad de Madrid, no ha percibido ninguna indemnización por entidades aseguradoras ni compensación económica; adjuntando la declaración responsable firmada el 20 de febrero de 2018.

El perjuicio sufrido se cuantifica, conforme al informe pericial de fecha 21 de febrero de 2018, elaborado por un ingeniero de montes, que adjunta (folios 35 a 65) y al que se hace remisión, en 59.072 euros. Este importe total surge de la suma de dos conceptos:

- El primero de ellos, el daño emergente por 8.732 euros en base a los siguientes conceptos: 7.260 € (cantidad resultante de la suma del valor a precio de lonja de los animales siniestrados: 2.250 € del ganado ovino, más 2.070 € del ganado vacuno, a lo que añade la pérdida de fecundidad, 1.560 € en el ganado ovino, más 1.380 € en el ganado vacuno); además de 1.472 € en concepto de costes asociados a los ataques, de los que 972 € son por 216 horas laborales remuneradas con el salario fijado en el convenio colectivo del sector del campo para la Comunidad de Madrid, y 500 €, por gastos menores (combustible, teléfono y amortización del vehículo destinado al ganado).

- El segundo es relativo al lucro cesante, que lo cuantifica en 50.340 euros en atención a la pérdida de rendimientos futuros asociados al destino de los animales.

Además de lo ya señalado, se adjuntan las distintas actas de inspección de los agentes forestales sobre los daños a la ganadería por ataque de cánidos en los siniestros que son objeto de reclamación.

SEGUNDO.- Recibida la reclamación, la jefa de Área de Recursos e Informes de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio mediante oficio de 28 de febrero de 2018,

notificó a la reclamante la recepción de su escrito, así como el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo.

Del procedimiento administrativo incoado se destacan los trámites siguientes.

1.- Mediante escrito de 17 de abril de 2018 se requirió a la interesada para que presentase la siguiente documentación:

- Demostración mediante la aportación de cualquier documento o evidencia que atestigüe de forma fehaciente que la totalidad de las lesiones infringidas a su ganadería han sido efectivamente motivadas por el aducido ataque de lobos y explicitación de la relación de causalidad directa entre los daños presuntamente ocasionados y susceptibles de ser indemnizados y el funcionamiento del servicio público dependiente de esta consejería.

- Aportación de los certificados acreditativos de la titularidad sobre los animales con número de crotal que se relacionan (...).

- Acreditación, mediante cualquier prueba fehaciente, de la identificación y titularidad de los restantes animales cuya muerte ha sido considerada y valorada en la reclamación: 13 ovejas y una ternera que según su testimonio se corresponde con el número de crotal ES011202904436.

Mediante escrito registrado el 14 de mayo de 2018, la reclamante presentó la solicitud -formulada al Área de Ganadería- para que expidiera el certificado administrativo que determinara la titularidad de los animales siniestrados, así como copia del libro registro de explotación ganadera de 2010 y copia del libro registro de explotación de pequeños rumiantes de 2015.

2.- Por el Área de Ganadería se informa, el 6 de junio de 2018, en relación con la titularidad de los animales de la explotación ganadera de la reclamante que, en las bases de datos de identificación individual de estas especies solo se incluyen los animales identificados de nacimiento, por lo que no existe trazabilidad de la titularidad de los animales. Indica cual fue la última actuación sanitaria en relación a esa ganadería y refiere los animales de la especie ovina de Dña. (...) según su identificación.

El 14 de junio de 2018 se solicitó por el instructor del expediente, información al Área de Ganadería, sobre si la responsabilidad estaba cubierta con alguna póliza de contrato de seguro.

3.- Mediante escrito de 18 de julio de 2018, se comunica a la reclamante que se admite la prueba propuesta, consistente en la ratificación de los agentes medioambientales y la declaración en su caso, del responsable de la patrulla de seguimiento, y la remisión de la petición a la Jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales.

4.- El 27 de julio de 2018, el subdirector general de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal remitió informe de idéntica fecha (folios 255 y ss.) sobre la valoración de los daños por ataque de lobos en la explotación de la reclamante en el período comprendido entre el 25 de febrero de 2017 y el 14 de febrero de 2018. Se expone que según consta en el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid los censos en la explotación propiedad de Dña. (...) que se mantienen desde de 2012 son: ovino (...), bovino (...).

Después se realizan diversas consideraciones sobre el tipo de explotación, sobre la fertilidad y la fecundidad de las hembras y sobre los partos gemelares, y discrepa al respecto de ello de la valoración efectuada por el informe pericial aportado.

Además, pone de manifiesto algunas discrepancias entre los datos alegados con los datos obrantes en la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación. En la relación de los siniestros sufridos pone de relieve que en tres de las actas aportadas (28 de marzo y 31 de diciembre de 2017 y 2 de febrero de 2018), los agentes forestales concluían que no era posible determinar la causa de la muerte de dicho animal lo que significa que *“aunque los animales estén muertos y predados, no es posible determinar si esta predación ha sido la causa de la muerte, o bien posterior a la muerte de los animales, ocurrida por otra razón”*.

En cuanto a la valoración, el informante pone de manifiesto:

- El daño emergente: señalando que el precio en lonja de ovino que se refleja en la reclamación es de 90 €/hembra nodriza, de una oveja manchega de raza pura. Pero que los ovinos de la explotación de Dña. (...) no pertenecen a esta raza, sino que se trata de un cruce. Así, el precio de referencia sería el precio de la oveja de abasto, y el valor sería de 0,65 € por kg de peso vivo. Con una media de peso de 65 kg por oveja, el valor en lonja sería de 42,25 €. Por tanto, el daño emergente de ovino, por daño del animal que lo sufre, se calcularía sobre 25 hembras: $25 \times 42,25 \text{ €} = 1.056,25 \text{ €}$.

Respecto de la valoración del daño emergente en el ganado vacuno, el informante indica que el animal inspeccionado el 5 de agosto de 2017 era hembra, y su valor según Lonja de Talavera de la Reina para un peso de 220 kg sería de 442,20 €.

Por tanto, el valor resultante de la suma de 1.056,25 € por el ganado ovino y de 442,20 € por el ganado vacuno sería de 1.498,45 €.

- Respecto de la pérdida de fecundidad del rebaño, la reclamación la cuantifica en 234 los corderos no nacidos en un año, y en base a la información que obra en poder de la Dirección General de Agricultura,

Ganadería y Alimentación, no queda justificada esta pérdida. En cuanto al ganado vacuno, el informe pericial cifra en 4 los terneros no nacidos en un año, respecto de lo cual el informante señala que según las tablas de datos no se parecía una clara disminución de la fecundidad por ataques de lobos, por lo que la valoración sería de 0 €.

En consecuencia, resultaría la cantidad de 1.498,45 € por el valor de sustitución al valor del precio en Lonja, que no se incrementa (0 €) por la pérdida de fecundidad, que no ha quedado demostrada.

- Por último, el informe pone de manifiesto que las ayudas ya concedidas mediante la Orden 3041/2011, de 13 de septiembre de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio por los daños ocasionados por lobos -en el periodo valorado- son por un importe de 3.800 € (por 25 ovinos y 1 vacuno mayor de 6 meses y menor de 1 año).

Por lo que concluye que *“con esta ayuda se cubre sobradamente el daño emergente y el lucro cesante, pudiéndose destinar el dinero a la reposición de los bienes perdidos, mediante la adquisición de nuevos animales, y quedando cubierto el lucro cesante por lo no producido en el periodo de un año”*. Y finaliza, proponiendo la desestimación de la reclamación formulada.

5.- Figura incorporada al expediente, la ratificación de las actas de inspección efectuada en informe de 21 de agosto de 2018 por los agentes forestales intervinientes (folio 271); y el informe de 27 de agosto de 2018 en relación con la prueba propuesta relativa a las medidas de precaución adoptadas por la titular de la explotación ganadera para evitar los daños que ocasiona el lobo en los términos:

“1.- Ganado vacuno. No se observan medidas de precaución frente a los posibles ataques. Se mantiene el manejo de ganado en régimen extensivo tal y como se seguía antes de la aparición del lobo.

2.- Ganado ovino. En relación al ganado ovino se han adoptado dos medidas principales. La primera la adopción de mastines que acompañan y protegen al rebaño y la segunda el recoger al rebaño dentro de cercados durante la noche. Estos cercados o cerramientos consisten en muros de piedra seca en general de menos de metro y medio de altura, dispersos en distintos puntos de la zona de pastoreo.

Se tiene constancia de que el ganado se recoge por la noche, sobre las diez horas en verano. Las características de estos cerramientos no impedirían el acceso de lobos al interior del mismo o bien el escape de parte del rebaño en caso de ataque. La presencia de los mastines generalmente evita que esto suceda pero no puede descartarse que se produzca como hecho aislado. No hay recuento de animales ni al guardarlos por la noche ni al abrir por la mañana, con lo cual si algún animal queda fuera de la zona protegida, en el cerramiento con los mastines, se encuentra expuesto a un posible ataque.

La suelta se produce por la mañana alrededor de las seis y media en verano. Se observa que al poco tiempo de la suelta el rebaño se va disgregando ocupando una superficie superior a una hectárea en pocos minutos; no contar con la presencia de un pastor acompañado de perros de carea contribuye a que el rebaño no se mantenga cohesionado y que animales aislados, alejados del grupo principal, queden vulnerables a un posible ataque”.

6.- Instruido el procedimiento, se concedió un primer trámite de audiencia el 13 de noviembre de 2018: la reclamante tomó vista del expediente en la consejería y formuló alegaciones el 27 de noviembre,

en las que pone de manifiesto que por el Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso Administrativo) se han dictado tres sentencias de fecha 2 de noviembre de 2018 (Sentencias nº 615, 659 y 660) en las que se otorga validez a la valoración formulada por los recurrentes en sus informes periciales y que además se trata del mismo perito firmante del dictamen en la reclamación actual. Y ello frente a lo manifestado en el procedimiento judicial por el informante de la Administración autonómica, que también aquí es el mismo. Por ello, se alega que procede la aplicación de dichas sentencias al caso, y la estimación de la reclamación por la cuantía solicitada.

7.- Por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación se emite un segundo informe el 10 de abril de 2019, en el que pone de manifiesto que se ha advertido un error en el anterior de 27 de julio de 2018, en relación a la reclamación de Dña. (...), y se efectúa una corrección en cuanto al número de ovinos atacados, 26. Y respecto de los ataques de lobos correspondientes a las actas de los días 31 de diciembre de 2017 (1 ternero de 7 meses), y 2 de febrero de 2018 (1 ternero de 7 meses), señala que no proceden, al no haber sido posible determinar la causa de la muerte de los animales, según señalan al respecto los agentes forestales.

Por la jefa de Área de Recursos e Informes se solicita, el 25 de abril de 2019, que se revise el informe emitido y en caso de que exista un error de cálculo, se vuelva a calcular el importe de los daños referentes a la reclamación que nos ocupa.

El 8 de mayo de 2019, el subdirector general de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal, emite un informe aclaratorio (folios 289 y 290) indicando que, en cuanto a los gastos de sustitución, lo correcto es que se empleen tres horas de trabajo como máximo (y no las 12 del informe pericial de la reclamante), que los gastos de gasolina y teléfono serían de 10 € por ataque (y no 20 €) y que no es correcto el

número de ataques que indica el informe de la reclamación, ya que son 16 en total (y no 28). Así, la nueva cantidad al respecto sería: 10 € por 16 ataques = 160 €.

Por todo ello, concluye que la valoración del daño emergente en ganado ovino y vacuno de la reclamante se estima en 1.056,25 € + 442,20 € + 160 € = 1.658,45 €. Y el total de valoración de los daños sería: 1.658,45 € + 1.229,80 € = 2.888,25 €.

8.- En consecuencia, el 22 de mayo de 2019, se concede un nuevo trámite de audiencia a la reclamante, que presenta escrito de alegaciones sellado en una oficina de correos el 10 de junio de 2019, reproduciendo lo indicado en las anteriores alegaciones.

9.- Por nota interna firmada por la secretaria general técnica de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de 24 de junio de 2019 dirigida a la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se pone de manifiesto la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJ) nº 615/18 y los tres dictámenes de la Comisión Jurídica Asesora 206 y 207/2019, de 23 de mayo, y 222/2019, de 30 de mayo, emitidos en expedientes de reclamación de responsabilidad patrimonial por ataques de lobos a la ganadería, sustancialmente iguales al que nos ocupa. Enfatiza en que procede realizar una nueva valoración de los daños siguiendo el método de la sentencia nº 615/2018 del TSJ, y que consiste en calcular una reparación integral de los daños causados que comprenda: los costes directamente derivados del siniestro; el valor de los animales de reemplazo, el cual incluye según la sentencia citada la pérdida de fecundidad, en el año en curso, del animal siniestrado; y los gastos asociados a la sustitución de los animales muertos.

Por lo que solicita que se proceda a emitir un nuevo informe en el que se determine la valoración de daños que corresponda en función de

la citada sentencia, y de los tres dictámenes emitidos, de todo lo cual se adjunta copia.

El 18 de julio de 2019, se emite informe del director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación en el que se ratifica en los informes ya emitidos, pues considera que ya se ha tenido en cuenta una reparación integral de los daños; que dichos informes se han emitido en base a los datos reales de producción y comercialización, y que incluyen: la valoración del daño del animal que lo sufre; la valoración de los costes asociados y del lucro cesante, y el valor del daño y perjuicio por sustitución del animal. Por ello, considera *“que esta Dirección General ya ha informado de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia nº 615/2018”*.

10.- Por requerimiento del Área de Recursos de la Subdirección General de Régimen Jurídico de 15 de octubre de 2019, se solicita a la reclamante que: se justifique en relación al valor de los animales de reemplazo las cuantías solicitadas y cuyo precio queda recogido en el apartado 2.2 de la Tabla resumen de los siniestros del informe pericial; se proceda a justificar que la pérdida de fecundidad en el periodo de un año supone *una pérdida de 39 corderos no nacidos, y de tres terneros no nacidos* (sic) *como refiere el informe*; y que se proceda a justificar que los gastos reclamados en concepto costes asociados al hecho, ascienden a 1.472 euros.

Se contesta al requerimiento mediante escrito de 6 de noviembre de 2019, firmado por la reclamante y adjuntando un escrito complementario del informe anterior, emitido por el mismo ingeniero de montes el 3 de noviembre de 2019, justificando que los valores y cantidades reseñados en su día, que los gastos asociados son normales teniendo en cuenta el convenio colectivo del sector, y rectifica el número de ataques sufridos por el ganado que fue de 18.

11.- El 28 de enero de 2020, el Área de Recursos de la Subdirección General de Régimen Jurídico vuelve a solicitar otro informe de valoración a la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación a la vista de la Sentencia nº 1654/2019, de 2 de diciembre de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta del Tribunal Supremo, y de la tan citada Sentencia nº 615/2018, de 2 de noviembre, ya firme, que establece los tres criterios que hay que tener en cuenta para realizar una reparación integral del daño, comprendiendo los costes directamente derivados del siniestro; el valor de los animales de reemplazo, el cual incluye según la sentencia citada la pérdida de fecundidad en el año en curso, del animal siniestrado; y los gastos asociados a la sustitución.

El 28 de febrero de 2020 se contesta diciendo otra vez que se considera que la Subdirección General ya ha informado de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia nº 615/2018.

12.- Se concede un nuevo trámite de audiencia a la reclamante que el 7 de julio de 2020, presenta alegaciones en las que, con cita de las sentencias del TSJ de Madrid 615, 659 y 660/18 abunda en lo ya señalado en los escritos anteriores y que para la valoración de los daños debe prevalecer el informe pericial que aportó en su día con su escrito de reclamación.

13.- Se ha formulado la propuesta de resolución el 22 de junio de 2023, por la jefa de Área de Recursos de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura en la que se dice que con base al criterio de la Comisión Jurídica Asesora en los dictámenes emitidos en procedimientos de responsabilidad patrimonial por los daños producidos al ganado por ataques de lobos, en, se desestima la reclamación, *“dado que la reclamante ya ha sido indemnizada con 3.800 € por los daños causados por el lobo a su ganadería, cantidad que*

excede de la cuantía que se propone de 2.928,45 €, que la correspondería como indemnización”.

TERCERO.- El día 28 de junio de 2023 tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora, la solicitud de dictamen en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

Ha correspondido la solicitud del expediente nº 368/23, a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en la sesión indicada en el encabezamiento.

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 quince mil 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 ha de ajustarse a lo dispuesto en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y a lo establecido en la Ley 39/2015, de 1 de

octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 32.1 de la LPAC, en cuanto que propietaria de las reses muertas por los ataques de lobos de los que trae causa el procedimiento.

La titularidad de los animales ha quedado acreditada por la certificación emitida por la jefa de Área de Ganadería tras la consulta de la base de datos “RIIA” de identificación individual de animales.

La Comunidad de Madrid está legitimada pasivamente para conocer del presente procedimiento de responsabilidad patrimonial, al reclamarse por daños sufridos en el ganado por ataques de lobos al sur del Duero, como ya ha tenido ocasión de pronunciarse esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 120/17, de 16 de marzo; 206/19 y 207/19, de 23 de mayo y 222/19, de 30 de mayo.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67.1 de la 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 examinado, la reclamación fue presentada el 23 de febrero de 2018, lo que permite considerarla formulada dentro del plazo legal habida cuenta de que el hallazgo de los animales muertos se produjo entre los periodos del 25 de febrero de 2017 al 14 de febrero de 2018.

En cuanto al procedimiento, se ha recabado el informe del servicio relacionado con el daño alegado por mor del artículo 81.1 de la LPAC, se ha practicado la prueba solicitada por la reclamante y se ha

cumplimentado hasta en tres ocasiones el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la LPAC, con el resultado referido.

Por último, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada. No se observan, por tanto, defectos procedimentales de carácter esencial o que puedan acarrear indefensión, a lo largo del procedimiento.

Se observa, no obstante, el más que dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación en 2018 a la propuesta de resolución en 2023, muy superior al plazo de seis meses establecido en la LPAC para resolver y notificar la resolución. Es de recordar el principio de buena administración, sobre el que la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2020 (recurso 1652/2019), se pronunció de la siguiente manera:

“Es sabido que el principio de buena administración está implícito en nuestra Constitución (artículos 9.3, 103 y 106), y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 41 y 42), constituye, según la mejor doctrina, un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI referido a un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente y -como esta misma Sala ha señalado en anteriores ocasiones- no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones Públicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene - debe tener- plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigible por el ciudadano a los órganos públicos”.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española, 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 LRJSP.

Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 de marzo de 2018 (recurso 5006/2016), de 11 de julio de 2016 (recurso 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere: a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado 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 la Sentencia de 16 de marzo de 2016, recurso 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 la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012 (recurso 280/2009) recuerda 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 nos ocupa, el perjuicio sufrido por la reclamante reside en los daños producidos a sus rebaños, que atribuye a ataques de lobos. En concreto, alega que ha sufrido daños de 28 animales siniestrados producidos por 18 ataques (esta es la última cifra que da la reclamante, folio 315) en el periodo señalado en la reclamación, a consecuencia de los cuales murieron 25 hembras nodrizas de ganado ovino, una ternera de 7 días y 2 terneras de 7 meses.

La reclamante aporta con esta finalidad un informe pericial y las actas de inspección de los agentes forestales levantadas en su día y ratificadas en el curso del procedimiento. Ahora bien, ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en los informes de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 27 de julio de 2018 y en la corrección de errores de 10 de abril de 2019. En ésta se señala que respecto del ovino muerto a que se refiere el acta de inspección de 28 de marzo de 2017, se solicitó por la reclamante la ayuda correspondiente, la cual sí fue concedida (folio 286).

Sin embargo, en las actas de los días 31 de diciembre de 2017 (un ternero de 7 meses), y de 2 de febrero de 2018 (un ternero de 7 meses), al no haber sido posible determinar la causa de la muerte de los animales, según los informes emitidos por los agentes forestales, se denegaron las ayudas solicitadas.

Por tanto, descontando estos dos, han quedado acreditados 26 siniestros en animales de la ganadería de la reclamante.

Ello, no obstante, para que prospere la reclamación de responsabilidad patrimonial no basta con la acreditación del daño, sino que es necesario probar la relación de causalidad entre el perjuicio alegado y el funcionamiento del servicio público.

Así pues, procede examinar ahora 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.

El punto de partida fue la 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.

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

El Tribunal Supremo en su Sentencia de 22 de marzo de 2013, (recurso 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, puso de manifiesto una serie de las limitaciones que implica la aplicación de la normativa de referencia al lobo. Así, según refiere la sentencia, a efectos del régimen de responsabilidad patrimonial adquiere particular importancia *“la diferente caracterización que tienen las poblaciones del lobo, 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, los ataques de lobos a los que se refiere la reclamación han ocurrido en el año 2017 y 2018, por lo que ya estaba en vigor la Ley

33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modificó la Ley 42/2007, cuyo artículo 54.6 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”*.

Sobre la interpretación de este precepto, hay que tener en cuenta lo que las tan citadas sentencias 615/2018, 659/2018 y 660/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dicen en su fundamento jurídico noveno, en relación con la antijuridicidad del daño y la interpretación del artículo 54.6 de la Ley 42/2007, lo siguiente:

«En lo que aquí interesa, dejando de lado la cuestión relativa a los pagos compensatorios por razones de conservación, la norma comentada claramente distingue entre una regla general (“las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre”) y una excepción a la misma (“excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica”).

Profundizando un poco más, resulta que es en la excepción donde surgen los problemas interpretativos que el presente caso suscita, pues se trata de determinar si los daños causados por especies protegidas y, más concretamente, por las poblaciones de lobos situadas al sur del Duero, encajan o no en la misma, es decir, si en tales casos las Administraciones Públicas deben responder conforme a lo establecido en la normativa sectorial específica o, por el contrario, debe regir la regla general.

(...) El problema, en definitiva, estriba en determinar qué debe entenderse por “excepto en los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica”.

Más en concreto, cuál debe ser la densidad normativa exigible para entender cumplido dicho enunciado de excepción.

Expuesto en otros términos, se trata de dilucidar si para ello se debe exigir una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre, como por ejemplo sucede en el caso del tercer párrafo de la Disposición adicional séptima del Real Decreto Legislativo 6/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial (...). O, por el contrario, si basta con que la normativa sectorial específica declare que una especie es tributaria de algún régimen especial de protección para entender que, si uno de sus ejemplares causa un daño, deba declararse la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

Entendemos que la segunda interpretación es la que resulta más coherente con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 22 de marzo de 2013, citada en el fundamento jurídico sexto de esta resolución, y más concretamente con su siguiente ratio decidendi: “cuando se trata de especies animales que gozan de singular protección, por la concurrencia de un interés público relevante como es el medio-ambiental para la conservación y protección de la especie, ello determina que los particulares no puedan adoptar sus propias medidas, pues corresponde a la Administración adoptar aquellas más adecuadas para la conservación del canis lupus en esa zona. No puede, por tanto, excluirse el régimen general de responsabilidad patrimonial previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992.

En definitiva, debemos concluir que en estos casos estamos ante un supuesto de excepción suficientemente caracterizado en la

normativa sectorial específica y que, por tanto, concurre la nota de la antijuridicidad del daño».

Pues bien, a fecha de hoy, el Tribunal Supremo ya se ha pronunciado sobre la cuestión, desestimando los recursos de casación interpuestos por la Comunidad de Madrid contra las citadas sentencias del TSJ de Madrid. Así, resuelve sobre la interpretación del artículo 54.6 de la Ley 42/2007, en la Sentencia de la Sección Quinta, de 2 de diciembre de 2019 (recurso de casación 141/2019) y en el mismo sentido, en la Sentencia 171/2020, de 11 de febrero, dictada en el recurso de casación interpuesto contra la Sentencia 659/2018, de 2 de noviembre, del TSJ de Madrid, en las que se manifiesta:

“La finalidad de la institución se asocia a la reparación de la situación patrimonial del administrado afectada por la actividad administrativa y el fundamento legal viene determinado por la falta de justificación de la lesión en cuanto no existe un título que imponga al interesado el deber de asumir el daño patrimonial. De tal manera que el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo como presupuesto la existencia de una lesión patrimonial real y actual, responde al elemento fundamental de la antijuridicidad del daño, que viene a configurar la lesión como indemnizable, antijuridicidad que no se refiere a la legalidad o ilegalidad de la conducta del sujeto agente que materialmente la lleva a cabo sino a esa falta de justificación del daño, es decir, a la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial del particular e imponga al mismo el deber de soportarla. Como dice el art. 34.1 de la Ley 40/2015, solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

Por otra parte, la responsabilidad patrimonial se sujeta a la configuración legal -en los términos establecidos por la ley, dice el

art. 106.2 de la Constitución- en cuanto su existencia, alcance y contenido viene determinado en cada momento por el legislador, que establece los hechos determinantes, las consecuencias jurídicas y las condiciones y requisitos de ejercicio de la acción correspondiente, a los que se condiciona la exigencia por el perjudicado.

Son estos criterios generales los que pueden aclarar la interpretación del inciso en cuestión del art. 54.6 de la Ley 42/2007, en cuanto dicho precepto viene a delimitar el alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre.

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.

Por estas razones, la controversia interpretativa planteada ha de resolverse en favor del criterio sostenido por la Sala de instancia, en relación con el mantenido por esta Sala en la citada Sentencia de 22 de marzo de 2013, que atendiendo al régimen específico de protección del lobo, al sur del río Duero, señala "que cuando se trata de especies animales que gozan de singular protección, por la concurrencia de un interés público relevante como es el medioambiental para la conservación y protección de la especie, ello determina que los particulares no puedan adoptar sus propias medidas, pues corresponde a la Administración adoptar aquellas más adecuadas para la conservación del canis lupus en esa zona." Y en estas circunstancias, determinadas por la normativa sectorial específica y concretada en la especie animal causante del daño, la actuación administrativa se sujeta a la responsabilidad patrimonial por los daños producidos en cuanto no exista un deber de soportarlos y concurren los demás requisitos exigidos

De manera que, dando respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión, la excepción a la regla general establecida en el art. 54.6, que examinamos, no responde a una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre, como mantiene la recurrente, sino a la existencia de una normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar".

La Sala concluye (FJ cuarto) *“que ha de mantenerse la interpretación del precepto controvertido que se razona por la Sala de instancia, sobre la concurrencia de la excepción prevista en el art. 54.6 de la Ley 42/2007 a efectos de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración”* y finaliza la sentencia, sin condena en costas.

Por tanto, resuelta ya esta cuestión por el Tribunal Supremo debemos considerar que en el caso que nos ocupa, el daño acreditado es un daño antijurídico, y que concurren los requisitos necesarios para que se declare la responsabilidad patrimonial de la Administración, por lo que la reclamante no tiene el deber de soportar los daños producidos por los lobos que han sido acreditados en su ganadería.

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

La reclamante aporta con su escrito un informe pericial en el que valora los daños en un total de 59.072 €, de los que 8.732 € son en concepto de daño emergente y 50.340 € en el de lucro cesante.

Así, se valora el daño emergente en base a los conceptos: 7.260 € (cantidad resultante de la suma del valor a precio de lonja de los animales siniestrados, 2.250 € del ganado ovino más 2.070 € del ganado vacuno, a lo que añade la pérdida de fecundidad, 1.560 € en el ganado ovino más 1.380 € en el ganado vacuno); más 1.472 € por costes asociados a los 18 ataques (972 € por 216 horas laborales remuneradas con el salario fijado en el convenio colectivo del sector del Campo para la Comunidad de Madrid y 500 € por gastos menores (combustible, teléfono, amortización del vehículo destinado al ganado).

El lucro cesante, se valora en 50.340 €, por la pérdida de rendimientos futuros, asociados al destino de los animales.

En el trámite de audiencia, la reclamante pone de manifiesto que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid en sus sentencias 615/2018, 659/18 y 660/18 consideró válidas las valoraciones realizadas por el perito de la demandante (un ingeniero de montes) en su informe pericial frente al emitido por el subdirector general de Agricultura y Alimentación de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio. De manera que según considera, debe descartarse *“la validez y contenido”* del informe emitido por el técnico de la Administración y considerar *“como totalmente válida y objetiva la valoración realizada por el Sr. (...) en el informe pericial aportado por esta parte junto al escrito de reclamación”*, porque dicho perito es el ingeniero de montes que ya emitió los informes en los recursos contencioso-administrativos resueltos por las citadas sentencias.

Esta Comisión Jurídica Asesora, (tal y como señalamos en los dictámenes 206 y 207/2019 y reiteramos en el 222/2019) no comparte la anterior argumentación porque no nos encontramos ante situaciones iguales. Así, los recursos contencioso-administrativos se interpusieron contra la desestimación presunta por silencio negativo de tres reclamaciones de responsabilidad patrimonial formuladas ante la entonces denominada Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio. Por tanto, la Administración no había tramitado correctamente los procedimientos de responsabilidad patrimonial y frente a los informes periciales de valoración del daño aportados por los recurrentes con sus demandas, la Administración se limitó *“a una somera crítica de dicha pericial realizada en su escrito de contestación a la demanda”* y aportar bien con el escrito de contestación a la demanda, bien posteriormente un informe emitido por el subdirector general de la Producción Agroalimentaria y del Bienestar Animal. Por este motivo este informe fue valorado en los recursos

contencioso-administrativos 470/17 y 516/17 como una documental pública y no fue admitido en el recurso contencioso-administrativo 515/2017.

Circunstancias que no concurren en el presente caso en el que la Administración ha tramitado el procedimiento de responsabilidad patrimonial y ha solicitado un informe de valoración de los daños por ataques de lobo a cabaña ganadera, informe que se ha emitido y después, otro complementario. Si bien es cierto que el firmante del informe emitido en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial es el mismo de los informes aportados en los recursos ante el TSJ, no es posible considerar que carecen de valor alguno, pues son emitidos por un veterinario, título más adecuado por sus conocimientos para emitir informes de valoración de animales que los que pueda tener sobre esta materia un ingeniero de montes.

En adición a ello, como hemos puesto de manifiesto en el antecedente de hecho segundo de este dictamen, el informante (subdirector general de la Producción Agroalimentaria y del Bienestar Animal) emitió un segundo informe de 10 de abril de 2019 de corrección de algún error puntual del anterior de 27 de julio de 2018. Y siendo requerido expresamente por el órgano instructor del presente procedimiento, manifestó que se ratificaba en sus anteriores informes y que, en ellos, sí había aplicado los criterios que, para la reparación integral de los daños, se habían indicado en la Sentencia 615/2018, cuando ésta ya había ganado firmeza.

Además, como ya pusimos de manifiesto en nuestros tres dictámenes anteriores (206, 207, y 222/2019) debemos advertir que las sentencias aportadas no acogen totalmente la valoración efectuada por el perito de parte que realizaba en sus informes dos valoraciones atendiendo a dos métodos, como así resulta de la Sentencia 615/2018 que dice:

“El perito presenta dos métodos de valoración: A) Calcula los daños y perjuicios con base en el daño emergente (incluye el valor del animal en el momento del siniestro y los costes directamente asociados al incidente) y el lucro cesante (rendimientos esperados habituales y generalmente obtenidos del animal siniestrado); B) Efectúa los cálculos excluyendo el lucro cesante, basándose en la sustitución del animal siniestrado para obtener a través del sustituto el lucro que se esperaba conseguir. Los daños y perjuicios causados se obtienen mediante la suma de los costes directamente asociados al incidente, el importe de los animales sustitutos, y el valor de transporte, adaptación e introducción en la explotación en condiciones sensiblemente semejantes a las derivadas de la evolución natural del animal siniestrado”.

Las sentencias acogen la segunda valoración. Así las sentencias 659/18 y 660/19 dicen: *“En una valoración global hemos de inclinarnos por la segunda de las valoraciones citadas. Decimos esto, en relación a la primera valoración, porque la razón ofrecida por el perito D. (...) para darle preferencia a la misma no resulta, a nuestro juicio, consistente. La primera estimación casi alcanza el triple del valor de la segunda. En este contexto, entendemos que deben existir fuertes y convincentes razones que avalen la opción por el primer método de valoración y por su resultado”.*

Así, las dos sentencias consideran que la fórmula de valoración empleada por el perito en el primer método es una *“fórmula estereotipada, que se sustenta solo en afirmaciones generales y no en datos concretos, objetivos y verificables”* por lo que *“guiados en este específico ámbito por un elemental principio de prudencia valorativa, consideramos que debe descartarse la primera valoración”* y acogen la segunda valoración.

También la Sentencia 615/18 acoge la segunda valoración del perito de parte, si bien con otra motivación distinta que argumenta el fundamento jurídico quinto, al decir:

“Es menester destacar que ambos métodos arrojan un resultado sensiblemente diferente: 65.178 euros en el primer caso y 17.638 euros en el segundo. Analizada en detalle la prueba pericial y sus razonadas explicaciones y conclusiones, estimamos más ajustado a la realidad el segundo de los procedimientos empleados porque, en el primero, no se computa adecuadamente el lucro cesante. Se entiende por tal el beneficio dejado de obtener a causa del siniestro, esto es, las ganancias que habrían generado los animales devastados por los ataques de los lobos. En principio, es un cálculo lógico, pues la cabeza perdida de ganado ovino o vacuno no sólo tiene un valor individual sino que, como animal incardinado en la ganadería, está destinado a la cría y demás usos que, como tal, son pérdidas inherentes a su muerte. Ahora bien, se aprecian errores en los cálculos por cuanto al incluir en el lucro cesante el período de fecundidad que le quedaba a las hembras siniestradas no se descuenta el año en curso al tiempo de la muerte que, por el contrario, se ha computado con carácter genérico en el daño emergente. Esto es, los beneficios de dicho año se tienen en cuenta dos veces. Por el contrario, en el método basado en la sustitución de los animales siniestrados, al valor del sustituto se añade la pérdida de fecundidad del año del incidente (por ejemplo, 40 corderos no nacidos), sin incurrir en duplicidades.

A lo que cabe añadir que, en la indemnización de perjuicios, siempre es preferible la reparación en especie o in natura del daño causado, por ser la que más se corresponde con las circunstancias del caso”.

Se observa que en el presente procedimiento la valoración efectuada por el perito en su informe se realiza únicamente con el

primer método, pues declara en la página 24 de su informe que *“este valor calcula el daño y perjuicio causado en base al daño emergente (valor del animal en el momento del siniestro y los costes directamente asociados por causa del hecho) y al lucro cesante (rendimientos esperados habituales y generalmente obtenidos del animal siniestrado)”*. Método que ha sido rechazado por las tres sentencias por lo que no puede ser tenido en cuenta.

Por ello, parece adecuado seguir con la valoración efectuada por la Sentencia 615/2018, que además ha sido avalada por el Tribunal Supremo, como ya hemos indicado, que dice:

“Así las cosas, a juicio de la Sala, la reparación integral de los daños causados ha de comprender los costes directamente derivados del siniestro, el valor de los animales de reemplazo y los gastos asociados a la sustitución. (...) En definitiva, se reconoce el derecho de la recurrente a ser indemnizada en la cantidad total de 17.638 euros, de la que habrá de descontarse la suma de 7.120 euros ya percibida en concepto de ayudas por los mismos hechos, lo que supone una cuantía de 10.518 euros”.

Aplicados los criterios expuestos en la Sentencia 615/2018 que ya es firme, resultarían admisibles i) los costes directamente derivados del siniestro, ii) el valor de los animales de reemplazo y iii) los gastos asociados a la sustitución.

En cuanto a los costes directamente derivados del siniestro, teniendo por tales las *“gestiones realizadas motivadas por el siniestro, tales como avisos, búsqueda de cadáveres, citaciones, documentación, acompañamiento a Agentes Forestales y veterinario, protección traslado y retirada de cadáveres y animales dañados, gestión de reclamación”*, vemos que la propuesta de resolución admite los indicados como tales en el informe pericial de parte al considerarlos razonables.

Así, se reclaman 972 € por 28 siniestros. No obstante, debe tenerse en cuenta que –como vimos– no han sido considerados muertos por ataque de lobos los siniestros producidos los días 31 de diciembre de 2017 y 2 de febrero de 2018, en los que la interesada reclama por la muerte de dos animales de ganado vacuno por lo que habrá de tenerse en cuenta esta circunstancia, resultando un total de 26 siniestros. Por lo que el importe sería de 910 €.

Además, se reclaman 20 € en concepto de coste asociado a cada siniestro, es decir, 560 € por 28 siniestros; no obstante, hemos de restar los dos siniestros ya citados, por lo que resultaría una cantidad de 520 € por los 26 siniestros, según la propuesta de resolución.

En el informe complementario emitido por el subdirector general de la producción agroalimentaria y del bienestar animal (folios 289 y 290) indica que en cuanto a los gastos de gasolina y teléfono serían de 10 € por ataque (y no 20 €), pero no indica el motivo. A juicio de este órgano consultivo, parece más adecuada la cantidad de 20 € por siniestro, tal y como señala la propuesta de resolución.

En consecuencia, la cuantía de los costes asociados al hecho es de 1.430 € (910 € + 520 €).

En segundo lugar y en cuanto a la valoración de los animales sustitutos, hemos de tener en cuenta el criterio de la sentencia, que viene determinado por “*el precio de lonja de los animales siniestrados*”. La reclamante efectúa respecto al ganado ovino, una cuantificación basada en el valor que se otorga a la oveja manchega de raza pura (90 € por hembra nodriza) y, en cuanto al ganado vacuno, el valor de precio en Lonja para ternero cruzado de primera clase.

No obstante, aquí hemos de seguir el criterio técnico del informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 27 de

julio de 2018 que indica que *“los ovinos de la explotación de Dña (...) no pertenecen a esta raza, sino que se trata de una raza de cruce. Así, el precio de referencia sería el precio de oveja de abasto (...) el valor en lonja sería de 42,25 €”*.

Y en cuanto al ganado vacuno, lo valorado por la reclamante es de 690 €, pero tal y como razona el informe citado *“la reclamación toma en consideración el precio en lonja para ternero cruzado de primera de la Tabla de Precios de Lonja del mercado de Talavera de la Reina, que es el de precio más elevado. Parte del peso de venta a la edad de 6 o 7 meses con un peso por animal de 220-230 Kg. Hay que tener en cuenta que el animal inspeccionado el 5 de agosto de 2017 (hembra) y su valor en Lonja de Talavera y para un peso de 220 Kg, sería de 442,20 €”*.

De esta manera, resulta un importe de 1.498,45 € que es el resultante de la suma de 1.056,25 € por el ganado ovino y de 442,20 € por el ganado vacuno. Cantidad que este órgano consultivo considera debidamente justificada en el informe del servicio afectado.

A ello habría de añadirse -según lo manifestado en la tan citada sentencia 615/2018- la pérdida de fecundidad calculada en el año en curso del animal siniestrado, y los gastos asociados a la sustitución.

En este punto concreto, fue requerida la reclamante para que procediera *“a justificar que la pérdida de fecundidad en el periodo de un año supone una pérdida de 39 corderos no nacidos, y de tres terneros no nacidos, tal y como refiere el informe de valoración de daños por ataque de lobo aportado”*.

El ingeniero de Montes firmante responde en su escrito de 3 de noviembre de 2019, de forma poco concreta, alegando *“que se ha producido un descenso del nacimiento en relación a las hembras nodrizas del 20%”* debido a los abortos, hembras que no quedan preñadas y estrés para concebir motivados por los ataques de lobos a las

explotaciones ganaderas de la zona. Y no concreta lo que se le pregunta relativo a la pérdida de fecundidad en el año en curso.

Por el órgano instructor del procedimiento se requirió un último informe a ese efecto, para que, por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se pronunciara sobre la pérdida de fecundidad. Pues bien, el subdirector general firmante, contesta el 28 de febrero de 2020 diciendo que se considera que ya ha informado de ello de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia nº 615/2018.

Así las cosas, la cuantificación que hizo el informe pericial de la reclamante fue de 234 corderos no nacidos en un año y de 4 los terneros no nacidos en un año, debido al descenso de la fecundidad.

Y respecto de ello, la propuesta de resolución, siguiendo el criterio del informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 27 de julio de 2018, no los considera acreditados:

“Así y en base a la información que obra en poder de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se puede concluir que no queda justificada la pérdida de 234 corderos no nacidos por pérdida de fecundidad.

En cuanto al ganado vacuno, el informe pericial estima igualmente una bajada de la fecundidad del rebaño desde el 90 al 70%, cifrando en 4 los terneros no nacidos en un año. Hay que señalar que en el ganado vacuno hubo dos ataques en 2016 y otro en 2017, por lo que parece excesivo el cálculo de una caída del 20% de la fecundidad por el estrés.

Por otra parte, según los datos del registro de Explotaciones Ganaderas (REGA) (...) en la explotación de vacuno ES2890020000062 propiedad de la reclamante (...) la tasa de

fecundidad en los años 2012 al 2016 no es del 90% como alega el interesado (con excepción del año 2014) sino bastante inferior. En el caso de 2016, la tasa de fecundidad llega al 84%, y en el año 2017 es de 76%. No se aprecia una tendencia clara de disminución de tasa de fecundidad desde que comenzaron los ataques en 2013. Por ello la valoración del producto que no se obtiene es de 0 €”.

Pues bien, habiendo sido requerida la reclamante para que concretara al respecto de la pérdida de la fecundidad en el año en curso, vemos que se ratifica en lo ya aducido por su perito de una pérdida de fecundidad del 20 %.

En todo caso, este órgano consultivo ha de valorar conforme a toda la prueba practicada en el expediente administrativo en su conjunto. Y en los supuestos de responsabilidad patrimonial ante la existencia de informes periciales contradictorios esta Comisión Jurídica Asesora (dictámenes 671/21, de 28 de diciembre; 397/20, de 22 de septiembre y 331/19, de 12 de septiembre), viene señalando que conforme al art. 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, ha de valorar los dictámenes periciales según las reglas de la sana crítica, con análisis de la coherencia interna, argumentación y lógica de las conclusiones a que cada uno de ellos llega.

También y como ya hemos indicado, en este caso, hemos de tener en cuenta la especialidad de los firmantes de los informes periciales siendo más adecuada la de un veterinario de la Dirección General competente en la materia (de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal) que el de un ingeniero de montes.

En todo caso, es de recordar la Sentencia de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de febrero de 2016 (recurso 1002/2013) manifiesta que *“las pruebas periciales no acreditan irrefutablemente un hecho, sino que expresan el juicio o convicción del perito con arreglo a los antecedentes que se le han*

facilitado (...)” y “no existen reglas generales preestablecidas para valorarlas, salvo la vinculación a las reglas de la sana crítica en el marco de la valoración conjunta de los medios probatorios traídos al proceso (...)”.

Por todo lo cual, resultaría adecuada la cantidad de la propuesta de resolución de 1.498,45 € por el valor de sustitución sin añadir ninguna cantidad respecto a la pérdida de fecundidad, cifrada en 0 €.

Finalmente, y en cuanto al tercero de los conceptos enunciados como indemnizables, el informe pericial no efectúa valoración de los gastos asociados a la sustitución, por lo que no pueden ser tenidos en cuenta como hizo la valoración realizada en la sentencia nº 615/2018.

En conclusión, para este órgano consultivo resulta que el importe de la indemnización sería de 2.928,45 €, cantidad resultante de la suma de las tres cantidades por los conceptos valorados (1.430 € + 1.498,45 € + 0).

Para finalizar el cálculo, hemos de señalar que de esta cantidad deberá descontarse la cuantía de 3.800 €, que, según el informe de la Subdirección General de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal de 27 de julio de 2018, es el importe total de las ayudas percibidas por la reclamante por 25 ovinos mayores de 6 meses y menores de 7 años a 120 €, serían 3.000 €, y un vacuno mayor de 6 meses y menor de 1 año (800 €).

En consecuencia, el importe de la ayuda recibida por la reclamante (3.800 €) excede de la cuantía determinada como indemnización en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial (2.928,45 €).

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora formula la siguiente

CONCLUSIÓN

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, si bien no procede indemnizar a la reclamante con la cantidad de 2.928,45 €, al habersele indemnizado ya con un importe superior con las ayudas ya percibidas (3.800 €), por los daños sufridos en su ganadería por ataques de lobos en el periodo de tiempo reclamado.

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 7 de septiembre de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 432/23

Excmo. Sr. Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid