

Dictamen n.º: **332/24**  
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **06.06.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 6 de junio de 2024, 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 D. ....., sobre responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por diversos ataques de lobos a su ganadería, en Paredes de Buitrago.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 7 de mayo de 2019, el interesado antes citado presentó en una oficina de Correos una reclamación de responsabilidad patrimonial frente a la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por los daños y perjuicios sufridos en su explotación ganadera, situada al sur del río Duero, producidos en distintos parajes del término municipal de Paredes de Buitrago, entre el 4 de mayo y el 9 de octubre de 2018, con un resultado lesivo que el reclamante concreta en 14 siniestros (nueve terneros muertos, un ternero herido, dos vacas heridas y dos novillas muertas).

A juicio del 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 juzgados 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.

El 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 al efecto la declaración responsable firmada el 16 de mayo de 2018.

El perjuicio sufrido se cuantifica, conforme al informe pericial de fecha 2 de mayo de 2019, elaborado por un ingeniero de montes, que adjunta (folios 30 a 52 del Documento 1) y al que se hace remisión, en 39.813 euros. Este importe total surge de la suma de dos conceptos:

- El primero de ellos, el daño emergente, cifrado en 11.823 euros, (cantidad resultante de la suma del valor a precio de lonja de los animales siniestrados y de los costes veterinarios por el animal herido (8.939 euros) a lo que añade la pérdida de fecundidad en el período de un año (2.070 euros) y la valoración por costes asociados a cada ataque que valora en 814 euros.

- En segundo lugar, el lucro cesante, que lo cuantifica en 27.990 euros, en atención a la pérdida de rendimientos futuros asociados al destino de los animales.

Del citado importe cabe deducir la cantidad de 4.270 euros, correspondiente a las ayudas percibidas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de lobos y/o buitres en la Comunidad de Madrid.

Además de lo ya señalado, con el escrito de reclamación 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, copia de las facturas nº 13/18, de 2 de septiembre, por un importe de 165 €; 17/18 de 29 de octubre, por importe de 232 euros; 19/18, de 29 de octubre, por importe de 232 euros correspondiente a los gastos veterinarios derivados de los animales heridos, copia de las Órdenes de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio nº 1191/18 y 2395/18 por las que se concede al reclamante subvenciones por importes de 1.800 euros y 2.470 euros para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de lobos y/o buitres en la Comunidad de Madrid, correspondientes a la convocatoria del ejercicio 2018 y, por último, la ya citada declaración responsable del interesado manifestando que no ha percibido ningún otro tipo de indemnización por los hechos acontecidos por los que presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial.

**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 4 de septiembre de 2019, notifica al reclamante la recepción de su escrito, así como el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo. De igual modo, el reclamante es requerido para que justifique las cuantías solicitadas por los animales siniestrados, la pérdida de fecundidad en el periodo de un año, así como para que acredite documentalmente la cuantía de los gastos reclamados en concepto de *“costes asociados al hecho”*.

Con fecha 28 de noviembre de 2019, se libra oficio a la Jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales para que proceda a la práctica de la prueba solicitada por la parte reclamante, así como para que tome declaración, en su caso, al responsable de la patrulla de seguimiento de los lobos de la zona a fin de certifique si por parte del titular de la explotación ganadera se adoptan medidas de precaución para evitar los daños que ocasiona esta especie.

El día 17 de diciembre de 2020, el representante del reclamante, atendiendo al requerimiento efectuado, presenta informe pericial complementario con la información requerida, de fecha 12 de diciembre de 2019. Refiere que los gastos asociados al hecho han sido valorados teniendo en cuenta el convenio colectivo del Sector del Campo para la Comunidad de Madrid, con base en sueldos y seguros sociales de la dedicación total.

El 22 de enero de 2020, la jefa del Cuerpo de Agentes Forestales remite escrito de ratificación de las actas de inspección de daños a la ganadería por ataque de cánidos, en relación al procedimiento de responsabilidad patrimonial de referencia, elaborada por agentes forestales de la Comarca IV-Montejo.

Asimismo, remite el informe emitido por el Cuerpo de Agentes Forestales, de 3 de diciembre de 2019 que, en relación con las medidas de precaución adoptadas por parte del titular de la explotación ganadera, para evitar los daños ocasionados por el lobo, dice:

*«En relación a la solicitud de “declaración, en su caso, del responsable de la patrulla de seguimiento de los lobos de la zona para que certifique si por parte del titular de la explotación ganadera se adoptan medidas de precaución para evitar los daños que ocasiona esta especie”, cabe resaltar que actualmente no existe ninguna patrulla de seguimiento del lobo, ni ningún agente responsable del mismo.*

*En relación a las medidas de precaución adoptadas por parte del titular de la explotación ganadera, para evitar los daños ocasionados por el lobo se expone lo siguiente:*

*Según observaciones, así como por exposición del titular, no se observan medidas de precaución frente a los posibles ataques. Se mantiene el manejo del ganado en régimen extensivo tal y como se realizaba antes de la aparición del lobo».*

El 28 de noviembre de 2019, el Área de Recursos comunica al reclamante la realización de la práctica de las pruebas solicitadas y, con el fin de realizar una correcta evaluación de los daños alegados, se le realiza un requerimiento para que justifique las cuantías solicitadas por los animales siniestrados, la pérdida de fecundidad en el periodo de un año, así como para que acredite documentalmente la cuantía de los gastos reclamados en concepto de “costes asociados al hecho”. En contestación al requerimiento, el 18 de diciembre de 2019 el reclamante, por medio de su abogado, aporta informe complementario de valoración y refiere que los gastos asociados al hecho han sido

valorados teniendo en cuenta el convenio colectivo del Sector del Campo para la Comunidad de Madrid, con base en sueldos y seguros sociales de la dedicación total.

El 10 de febrero de 2020, la instructora del expediente solicita informe a la Subdirección General de Producción Agroalimentaria acerca de los siguientes extremos: titularidad del reclamante sobre todos los animales sobre los cuáles se solicita indemnización; si existe una lesión antijurídica y efectiva; si los daños invocados en todos los siniestros por los que se reclama han venido efectivamente motivados por el aducido ataque de lobos, con una relación de causalidad directa, y, por último, si queda justificada la cuantía reclamada en concepto indemnizatorio, o, en su caso, que se determine la cuantía que conforme a derecho corresponde reconocer al reclamante.

El 15 de julio de 2020, el subdirector general de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal emite informe sobre la reclamación de los daños por ataque de lobos en la explotación del reclamante en el período comprendido entre el 4 de mayo y el 9 de enero de 2018. Se expone que según consta en el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid los censos en la explotación propiedad del reclamante, este cuenta con un censo de 80 cabezas aproximadamente, y *“tiene perros, pero no guarda el ganado por la noche (importante debido a que los lobos suelen tener actividad predatoria nocturna)”*.

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

El informe de la Subdirección General de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal, de 15 de julio de 2020 puntualiza, en relación con el importe de total de las ayudas

concedidas por la Comunidad de Madrid que este asciende a 7.540 euros y no 4.270 euros como alega el reclamante en su escrito porque, además de las Órdenes 1191/2018, de 8 de octubre (por importe de 1.800 euros) y 2395/2018, de 26 de noviembre (por importe de 2.470 euros), es preciso tener en cuenta *“el importe de 3.270 euros concedido en 2019 mediante la Orden 970/2019”*.

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

En relación con el daño emergente: señala que la reducción de los índices de fertilidad debida a los ataques de los lobos no queda demostrada, en base a los datos reales de fecundidad consultados, por lo que puede concluirse que la fecundidad considerada en el informe pericial aportado es un 15% más alta de lo esperable y que no todas las vacas nodrizas se cubren y paren todos los años.

El informe considera que la separación entre los ataques no hace posible que se cronifique el estrés que hayan podido sufrir los animales. Además, considerando las características reproductivas de la hembra de la especie bovina de raza avileña-Negra Ibérica y el sistema de producción de la explotación afectada no se demuestra el dato aportado de animales no nacidos debido a la pérdida de fecundidad del rebaño.

En cuanto a los costes asociados, el informe considera que los trabajos de inspección del ganado entran dentro de las rutinas de trabajo de la persona encargada de cuidar al ganado, de conformidad con el Real Decreto 348/2000 de 10 de marzo, por el que se incorpora al ordenamiento jurídico la Directiva 98/58/CE, relativa a la protección de los animales en las explotaciones.

En lo relativo al lucro cesante, indica que es obligación del perjudicado demostrar la carga de la prueba y el interesado debe justificar la producción mediante las bajas en la explotación por las ventas realizadas antes y después de los ataques que deben ser coincidentes con los movimientos de salida de animales de la explotación con destino a vida o a matadero.

Según el informe, el interesado reclama la pérdida de rendimientos asociados al destino de terneros para engorde y como futura vaca nodriza. No obstante, el lucro cesante termina cuando el bien se ha repuesto por lo que únicamente procede considerar las pérdidas debidas a los animales no obtenidos de las hembras que han sufrido el ataque.

El informe concluye:

*“El importe de los daños reclamados por D. (...) realizando la valoración con la misma metodología que aplica D. (...), pero teniendo en cuenta los índices de producción reales, asciende a 5.210 euros.*

*El interesado reclama como cantidad total 35.543 euros, cantidad desproporcionada, teniendo en cuenta que los animales de raza pura de hasta 9 meses no superan los 900 euros en las Subastas Nacionales de Ganado Selecto y son más valiosos que los de D. (...) que son cruzados de la raza Avileña-Negra Ibérica y la cantidad solicitada equivale a 2.538,78 euros por animal como media.*

*Las ayudas concedidas por los daños ocasionados por lobos en la explotación de D. (...) para el periodo reclamado ascienden a 7.540 euros, si bien en sus cálculos el reclamante no tiene en cuenta el importe concedido mediante la Orden 970/2019. Con esta ayuda se cubre el daño emergente (daños indirectos) y la totalidad del*

*lucro cesante, pudiendo destinar dicha cantidad a la reposición de los bienes perdidos, mediante la adquisición de nuevos animales.*

*Dicha cantidad se concedió en base a baremos que se encuentran por encima del valor de mercado de los animales.*

*Las Administraciones Públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre conforme al artículo 54.6 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.*

*El reclamante no protege adecuadamente a los animales de sus predadores, conforme al Real Decreto 348/2000, y en base a los informes de los Agentes Forestales.*

*Los ganaderos disponen de ayudas para la modernización de las estructuras agrarias, reguladas por la Orden 453/2019, de 4 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, por las que se establecen las bases reguladoras de las ayudas para la modernización de las estructuras agrarias, cofinanciadas por el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) y por la Administración General del Estado que, entre otros objetivos, financian inversiones para evitar ataques de predadores”.*

El informe concluye informando desfavorablemente la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

3.- Instruido el procedimiento, se concedió trámite de audiencia al reclamante mediante oficio de 2 de marzo de 2021.

Con fecha 23 de marzo de 2021, el reclamante presenta su escrito de alegaciones, en el 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.

4- Finalmente, el 19 de abril de 2024, se formula propuesta de resolución por la jefa de Área de Recursos de la Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, en la que se concluye que, de conformidad con el 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 Paredes de Buitrago, procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada *“si bien no procede indemnizar al reclamante con la cantidad de 6.213 euros, al habersele indemnizado ya con un importe superior con las ayudas ya percibidas (7.540 euros) por los daños sufridos en su ganadería por ataques de lobos en el mismo período de tiempo que el correspondiente a la reclamación”*.

**TERCERO.-** El día 16 de mayo de 2024 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 324/24 a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 6 de junio de 2024.

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).

El reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 32.1 de la LPAC, en cuanto que es propietario 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 7 de mayo de 2019, lo que permite considerarla formulada dentro del plazo legal, tomando en consideración que el hallazgo de los animales muertos se produjo en el período comprendido entre los días 4 de mayo de 2018 y 9 de octubre de ese mismo año.

En cuanto al procedimiento, se ha recabado el informe del servicio relacionado con el daño alegado, de conformidad con el artículo 81.1 de la LPAC, se ha practicado la prueba solicitada por el reclamante y se ha cumplimentado 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 2024, 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 el reclamante reside en los daños producidos a sus rebaños, que atribuye a ataques de lobos. En concreto, alega que ha sufrido daños en 14 animales como consecuencia de 11 ataques (nueve terneros muertos, un ternero herido, dos vacas heridas y dos novillas muertas).

El reclamante aporta como medio de prueba un informe pericial y las actas de inspección de los agentes forestales, levantadas en su día y ratificadas en el curso del procedimiento de los que resulta acreditada la realidad de los daños alegados por el 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 trate 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), resolviendo 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 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 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».*

Sobre estas sentencias se ha pronunciado el Tribunal Supremo, desestimando los recursos de casación interpuestos por la Comunidad de Madrid contra las mismas. 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 Tribunal Superior de Justicia 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 concurran 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 el 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.

Sobre esta cuestión es necesario tener en cuenta las más recientes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en concreto las Sentencias nº 360/2022, de 27 de abril de 2022 (Procedimiento Ordinario nº 10/2021), nº 715/2022, de 22 de julio (Procedimiento Ordinario 9/2021) y nº 923/2022, 7 de noviembre

(Procedimiento Ordinario 698/2021) en las que se abordan la valoración de los daños sufridos por ganaderos como consecuencia de los ataques de lobos. De especial interés resulta la última de las sentencias citada, que resuelve un supuesto muy similar al que es objeto del presente dictamen.

La Sentencia de 7 de noviembre de 2022 señala, en primer lugar, los instrumentos para realizar dicha cuantificación y declara:

*“En lo que atañe a la cuantificación de los daños y perjuicios cuya indemnización se reclama, interesa tener en cuenta que, cuando para apreciar y valorar algún punto de hecho de relevancia para resolver la litis sean necesarios o convenientes conocimientos especiales, se establece, como cauce adecuado para hacerlos llegar al proceso el de la prueba pericial, cuya fuerza de convicción se encuentra en función de su coherencia y motivación y de la capacitación técnica e imparcialidad de quienes han elaborado los informes o dictámenes periciales. Y son también elementos probatorios relevantes las actas e informes técnicos realizados en el seno del procedimiento administrativo por funcionarios actuantes en el ejercicio de sus funciones, dados los criterios de profesionalidad e imparcialidad respecto del caso y de las partes con que informan”.*

El reclamante aporta con su escrito un informe pericial en el que valora los daños en un total de 39.813 €, de los que 11.823 € corresponden al daño emergente y 27.990 € al lucro cesante.

El primero de ellos, el daño emergente, cifrado en 11.823 euros, [cantidad resultante de la suma del valor a precio de lonja de los animales siniestrados y de los costes veterinarios por el animal herido (8.939 euros) a lo que añade la pérdida de fecundidad en el período de

un año 2.070 euros] y la valoración por costes asociados a cada ataque que valora en 814 euros.

El lucro cesante lo valora en 27.990 €, por la pérdida de rendimientos futuros, asociados al destino de los animales. En el presente caso, realiza una valoración por la pérdida de rendimientos futuros asociados al destino del animal como vaca nodriza que calcula un total de 36 terneros no nacidos, al estimar que cada madre nodriza aporta a lo largo de su vida 12 terneros de media.

El informe de la Subdirección General de la Producción Agroalimentaria, de 15 de julio de 2020 valora el daño emergente en 5.210 euros, cantidad resultante de la suma de los animales muertos (4.640 euros) y los gastos debidos a tratamientos veterinarios por los animales heridos (570 euros). Rechaza la cantidad reclamada por reducción de los índices de fertilidad, al no quedar demostrada y rechaza también los costes asociados a cada siniestro, al considerarlos tareas rutinarias habituales de la explotación ganadera, así como los gastos administrativos.

En cuanto al lucro cesante, el informe de la Subdirección General de la Producción Agroalimentaria, de 15 de julio de 2020, destaca que es el interesado el que ha de acreditar el *quantum* y que debe justificar la producción mediante las bajas en la explotación por las ventas realizadas antes y después de los ataques que deben ser coincidentes con los movimientos de salida de animales de la explotación con destino a vida o a matadero.

Según el informe, el lucro cesante termina cuando el bien se ha repuesto y, por tanto, únicamente procede considerar las pérdidas debidas a los animales no obtenidos de las hembras que han sufrido el ataque.

En el trámite de audiencia, el 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.

La Sentencia de 7 de noviembre de 2022 atiende en la valoración del daño emergente, al valor de los animales siniestrados, los costes asociados a la gestión del siniestro y rechaza la cuantía reclamada por reducción de los índices de fertilidad.

En cuanto al valor de los animales siniestrados, hemos de tener en cuenta el criterio de la sentencia, que viene determinado por *“el precio de lonja de los animales siniestrados”* en las fechas de ocurrencia de los hechos, atendiendo a su sexo y a la edad aproximada, y no como los valora el informe pericial de parte, que atiende al precio de las vacas adultas y, en el caso de los terneros *“a los 6-7 meses de edad, cuando tuvieran un peso de 200-230 kg”*.

Sobre el valor de reposición se pronuncian las sentencias 360/2022, 715/2022 y 923/2022 que declaran que el valor de reposición *“ya es indemnizado con el valor intrínseco de los animales, dado que de satisfacerse esa partida se produciría un resarcimiento redundante para la actora, ya que el valor de sustitución o reposición*

*del animal es el valor del animal mismo, esto es, de uno de análogas características zootécnicas y productivas, que es lo que más arriba hemos denominado valor intrínseco”.*

De esta manera, resulta un importe de 4.640 euros por los animales muertos, a los que hay que sumar 570 euros por los tratamientos veterinarios de las dos vacas y el ternero heridos, resultando un total de 5.210 euros.

Por lo que se refiere a la pérdida de fecundidad reclamada, es preciso tener en cuenta que las sentencias 360/2022, 715/2022 y 923/2022 han rechazado incluir en la valoración del daño emergente la bajada de fertilidad en la ganadería *“en la medida en que se hace preciso un estudio en una serie más larga de tiempo, considerando hipotética la afirmación del estrés de las hembras que, desde luego, no se sostiene con evidencias científicas”.*

Finalmente, y en cuanto al tercero de los conceptos enunciados como indemnizables, los costes asociados a la gestión del siniestro, el informe pericial de parte los valores en 814 euros, de los cuales 594 euros corresponden, por el tiempo estimado de 12 horas laborales por ataque (11 ataques), según el salario del convenio colectivo del sector del campo para la Comunidad de Madrid. Además, se incluyen también 220 euros por costes menores asociados a los 11 siniestros (20 euros cada siniestro).

En relación con estos costes, el informe de la Dirección informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de 15 de julio de 2020 manifiesta que dichos costes deben considerarse tareas rutinarias habituales en la explotación y que los costes administrativos tampoco son valorados económicamente debido a que existe la posibilidad de realizarlos por vía telemática.

La Sentencia 923/2022, de 7 de noviembre, sobre los costes asociados a la gestión del siniestro declara:

*“Pues bien, la Sala considera que es razonable pensar que las gestiones incluidas por el recurrente en el apartado de costes asociados cuya indemnización se reclama se han producido realmente a consecuencia de los cinco ataques de lobos, los cuales lógicamente habrían debido incrementar las tareas habituales en la explotación, así como que no todos los costes alegados son susceptibles de ser documentados de manera individualizada”.*

Por esta razón, la propuesta de resolución acepta la cuantía de los costes asociados del siniestro en 814 euros.

Por último, por lo que se refiere al lucro cesante, frente a los 27.990 euros por la pérdida de rendimientos futuros asociados al destino animal como vaca nodriza, reclamados según el informe pericial de parte, el informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de 15 de julio de 2020 considera que el lucro cesante termina cuando el bien se ha repuesto, por lo que únicamente procede considerar las pérdidas debidas a los animales no obtenidos de las hembras que han sufrido el ataque.

Sobre el lucro cesante, la Sentencia 923/2022, de 7 de noviembre, se pronuncia a favor del informe técnico emitido por la Administración, al considerar que este concepto indemnizable generaría un enriquecimiento injusto cuando se añada al valor de reposición.

En conclusión, para este órgano consultivo resulta que el importe de la indemnización sería de 6.024 euros, cantidad resultante de la suma de las tres cantidades por los conceptos valorados. Se atiende al

efecto, al informe técnico emitido por la Subdirección General de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal, de 15 de julio de 2020, sin entender por qué la propuesta de resolución tiene en cuenta un valor para los animales siniestrados de 5.399 euros y no los 5.210 euros señalados por dicho informe y que determina que la propuesta de resolución considera como cuantía de los daños y perjuicios sufridos por el reclamante 6.213 euros.

Para finalizar el cálculo, hay que señalar que el reclamante ya ha percibido, según el informe de la Subdirección General de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal de 15 de julio de 2020, la cantidad de 7.540 euros en concepto de ayudas concedidas de conformidad con 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.

En consecuencia, el importe de las ayudas recibidas por el reclamante (7.540 euros) excede de la cuantía determinada como indemnización en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial (6.024 euros).

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

## **CONCLUSIÓN**

Procedería estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada con 6.024 euros, si bien no procede indemnizar al reclamante con la cantidad alguna, al habersele indemnizado ya con un importe superior con las ayudas ya percibidas,

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.

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 6 de junio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 332/24

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid