

Dictamen n.º: **352/24**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **13.06.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 13 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 Dña., sobre responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos por diversos ataques de lobos a su ganadería, en Santa María de la Alameda.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 13 de marzo de 2020, la interesada 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 de la pedanía de Robledondo, del término municipal de Santa María de la Alameda, entre el 16 de marzo de 2019 y el 17 de enero de 2020, a causa de seis ataques de lobos, con un resultado lesivo que la reclamante concreta en seis siniestros (cinco terneros y una vaca muertos).

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 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.

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

El perjuicio sufrido se cuantifica, conforme al informe pericial de fecha 13 de marzo de 2020, elaborado por un ingeniero de montes, que adjunta y al que se hace remisión, en 28.653,48 euros. Este importe total surge de la suma de dos conceptos:

El primero de ellos, el daño emergente, cifrado en 9.663,48 euros, (cantidad resultante de la suma del valor a precio de lonja de los

animales siniestrados (4.500 euros) a lo que añade la pérdida de fecundidad en el período de un año 4.830 euros) y la valoración por costes asociados a cada ataque que valora en 333,48 euros.

En segundo lugar, el lucro cesante, que lo cuantifica en 18.990 euros, en atención a la pérdida de rendimientos futuros asociados al destino de los animales.

Además del informe pericial mencionado, con el escrito de reclamación se adjunta documentación relativa a la solicitud de ayudas formulada por la interesada por los ataques sufridos los días 16 y 23 de marzo, 1 de abril, 8 y 15 de octubre de 2019 y el 17 de enero de 2020, así como diversas fotografías.

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 2 de julio de 2020, notifica a la reclamante la recepción de su escrito, así como el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo. De igual modo, la reclamante es requerida para que justifique las cuantías solicitadas por los animales siniestrados, la pérdida de fecundidad reclamada 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 3 de julio de 2020, 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 15 de julio de 2020, la reclamante, atendiendo al requerimiento efectuado, presenta informe pericial complementario con la información requerida, de fecha 14 de julio de 2020. 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.

Adjunta también una declaración responsable manifestando que no ha percibido ningún otro tipo de indemnización o compensación económica por los hechos acontecidos por los que presenta la reclamación de responsabilidad patrimonial.

El 23 de diciembre 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 XII.

Asimismo, remite con fecha 23 de diciembre de 2020, los informes emitidos por el Cuerpo de Agentes Forestales, de 27 de octubre de 2020 en los que se ratifican en las actas de inspección firmadas por ellos los días 16 de marzo, 8 y 16 de octubre de 2019 y 18 de enero de 2020 en relación con los ataques de lobos reclamados y, en relación con las medidas de precaución adoptadas por parte del titular de la explotación ganadera, para evitar los daños ocasionados por el lobo, todos los informes dicen:

“No se tiene constancia de que la explotación adopte medidas de precaución para evitar daños que ocasiona el lobo”.

El día 8 de enero de 2021, la instructora del expediente solicita informe a la Subdirección General de Producción Agroalimentaria acerca de los siguientes extremos: titularidad de la 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 a la reclamante.

Asimismo, el día 2 de febrero de 2021, la jefa del Cuerpo de Agentes Forestales remite nuevo escrito en el que los agentes forestales se ratifican en el acta de inspección firmada por ellos 24 de marzo de 2019 y, en relación con las medidas de precaución adoptadas por parte del titular de la explotación ganadera, para evitar los daños ocasionados por el lobo, dicen:

“No se tiene constancia de que la explotación adopte medidas de precaución para evitar daños que ocasiona el lobo”.

El 23 de julio de 2021, el subdirector general de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal emite informe sobre la reclamación de los daños por ataque de lobos en la explotación de la reclamante en el período comprendido entre marzo de 2019 y enero de 2020. Se expone que según consta en el Registro de Explotaciones Ganaderas de la Comunidad de Madrid los censos en la explotación propiedad de la reclamante, esta cuenta con cabaña ganadera total de 160 reses, divididas en 90 vacas nodrizas, 40 chotos para cebadero, 25 novillas para recría y 5 toros sementales, de aptitud cárnica. De los 40 chotos, 10 son hembras, y los 30 restantes, machos. Todos ellos serán cebados hasta alcanzar los 550 kg. de peso vivo aproximado en el caso de los machos y los 500 kg, para las hembras. El ganado es, en su totalidad, bovino raza cruzada avileña y entrefina.

El informe, con cita en 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 ganaderas, en su artículo 3 (obligaciones de los propietarios o criadores) establece como obligación de los titulares de explotaciones ganaderas lo siguiente: *“Adoptar las medidas adecuadas para asegurar el bienestar de los animales con vistas a garantizar que éstos no padezcan dolores, sufrimiento ni daños inútiles”*.

En concreto, el informe señala:

«El punto 6 del Anexo se dedica a los animales mantenidos al aire libre, como es el caso, diciendo lo siguiente: “en la medida que sea necesario y posible, el ganado mantenido al aire libre será objeto de protección contra las inclemencias del tiempo, los depredadores y el riesgo de enfermedades”.

Este Real Decreto es de obligado cumplimiento.

Sin embargo, de los ataques acaecidos y, según las actas de los Agentes Forestales, se desprende que:

- 1. El ganado no es guardado por la noche, cuando es sabido que los ataques de lobos suelen darse de noche o de madrugada.*
- 2. La explotación no dispone de perros de defensa y guarda, que es un medio reconocido de protección frente a estos predadores».*

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 23 de febrero de 2021 puntualiza, en relación con el importe de total de las ayudas concedidas por la Comunidad de Madrid que este asciende a 4.150 euros.

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

En relación con el daño emergente, efectúa nueva valoración más acorde con las circunstancias de los animales y con la referencia ya citada de la Lonja de ganado de Talavera, a fecha de enero de 2020, determinando un importe de 3.470 euros (cantidad resultante de la suma de 2.420 euros por cinco terneros siniestrados (484 euros cada uno) más 1.050 euros por una vaca cruzada muerta.

Señala, a continuación, 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 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 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^a. (...) realizando la valoración con la misma metodología que aplica D. (...), pero teniendo en cuenta los índices de producción reales, asciende a 3.470 euros.

La interesada reclama como cantidad total 28.653,48 euros, lo que supondría una cantidad media de 4.775,58€ por cada uno de los 6 animales muertos atacados por lobos en el periodo solicitado, una cantidad claramente desproporcionada.

En las Subastas Nacionales de Ganado Selecto, los animales de raza pura salen a un precio entre 850 y 900 € para la edad de 8-9 meses, lo que pone aún más de manifiesto la valoración sobredimensionada por el reclamante, al tratarse de animales mucho más jóvenes, y de raza cruzada.

Las ayudas concedidas por los daños ocasionados por lobos en la explotación de D. (...) para el periodo reclamado ascienden a 4.150 euros. Con esta ayuda se cubre el daño emergente y el lucro cesante reclamados.

Dicha cantidad de 4.150€ supera el importe de valoración de daños reflejado en el apartado 1, ya que en la Orden de ayudas se establecieron importes superiores a los precios de mercado.

A modo de ejemplo, por la vaca de 4 años muerta se le concedió una ayuda de 1.200€, cuando el precio en el Mercado Nacional de Talavera, para una vaca cruzada, es de 1.050€, como reconoce la propia reclamante.

3- El informe de valoración de daños aportado por el reclamante no demuestra la pérdida de fecundidad alegada, conforme demuestran las cifras oficiales de la Comunidad de Madrid.

4- Las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, artículo 54.6).

5- El reclamante no adopta las medidas necesarias para el bienestar de los animales, ni les protege adecuadamente de los depredadores, obligación que establece el RD 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 ganaderas.

6- Los ganaderos disponen de ayudas para la modernización de las estructuras agrarias, reguladas actualmente por la Orden 453/2019, de 4 de octubre, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, por la 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 (BOCM de 24 de octubre de 2019). Estas ayudas se destinan, entre otros objetivos, a financiar las inversiones

necesarias para mejorar el bienestar animal, incluyendo la realización de cercados y resguardos apropiados para evitar ataques de predadores, así como la adquisición y adiestramiento de perros pastores”.

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

Instruido el procedimiento, se concedió trámite de audiencia a la reclamante mediante oficio de 26 de febrero de 2021.

Con fecha 23 de marzo de 2021, la 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 14 de mayo 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 Santa María de la Alameda, procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada *“si bien no procede indemnizar a la reclamante con la cantidad de 3.803,48 euros, al habersele indemnizado ya con un importe superior con las ayudas ya percibidas en*

la cuantía de 4.150 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 23 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 351/24 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 13 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).

La reclamante ostenta legitimación activa para promover el procedimiento de responsabilidad patrimonial al amparo del artículo 32.1 de la LPAC, en cuanto que es 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 13 de marzo de 2020, 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 16 de marzo de 2019 y 17 de enero de 2020.

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 la 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 la 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 la 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 de la interesada 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 en 6 animales como consecuencia de seis ataques a causa de seis ataques de lobos, con un resultado lesivo que la reclamante concreta en seis siniestros (cinco terneros y una vaca muertos).

La 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 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 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 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 a la 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”.

La reclamante aporta con su escrito un informe pericial en el que valora los daños en un total de 28.653,48 euros, de los que 9.663,48 euros corresponden al daño emergente y 18.990 € al lucro cesante.

El primero de ellos, el daño emergente, cifrado en 9.663,48 euros, (cantidad resultante de la suma del valor a precio de lonja de los animales siniestrados (4.500 euros) a lo que añade la pérdida de fecundidad en el período de un año 4.830 euros y la valoración por costes asociados a cada ataque que valora en 333,48 euros, de los que 213,48 euros corresponden a 72 horas laborales, remuneradas con el salario fijado en el convenio colectivo del sector del campo para la Comunidad de Madrid, y 120 €, por gastos menores (combustible, teléfono y amortización del vehículo destinado al ganado).

El lucro cesante se valora, como decimos, en 18.990 €, por la pérdida de rendimientos futuros, asociados al destino de los animales, para becerros para engorde, estimando una ganancia por venta de las canales, de las que descuenta el valor de los animales.

El informe de la Subdirección General de la Producción Agroalimentaria, de 23 de febrero de 2021 valora el daño emergente en 3.470 euros, por el número de animales muertos [2.420 euros por cinco terneros muertos (484 euros cada ternero muerto)] y 1.050 euros por una vaca cruzada siniestrada. 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 23 de julio de 2021, destaca que

es el interesado el que ha de acreditar el *quantum* y que debe justificar la producción mediante las bajas en la exploración 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. En este caso, el bien puede ser repuesto de forma inmediata por la compra o introducción en la explotación de nuevos animales de la misma edad, o al año, por la incorporación al rebaño de reproductoras de reposición de la propia explotación.

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 3.470 euros por los animales muertos.

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 333,48 euros, de los que 213,48 euros corresponden a 72 horas laborales por ataque (6 ataques), según el salario del convenio colectivo del sector del campo para la Comunidad de Madrid, remuneradas con el salario fijado en el convenio colectivo del sector del campo para la Comunidad de Madrid, y 120 €, por gastos menores asociados a los seis siniestros (20 euros cada siniestro).

En relación con estos costes, el 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 333,48 euros.

Por último, por lo que se refiere al lucro cesante, frente a los 18.990 euros por la pérdida de rendimientos futuros asociados al destino animal como becerros de engorde, reclamados según el informe pericial de parte, el informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, de 23 de febrero de 2021 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 3.803,48 euros, cantidad resultante de la suma de las dos cantidades por los conceptos valorados.

Para finalizar el cálculo, hay que señalar que la reclamante ya ha percibido, según el informe de la Subdirección General de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal de 23 de febrero de 2021, la cantidad de 4.150 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 la reclamante (4.150 euros) excede de la cuantía determinada como indemnización en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial (3.803,48 euros).

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

CONCLUSIÓN

Procedería estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada en la cantidad de 3.803,48 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.

Madrid, a 13 de junio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 352/24

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid