

Dictamen n.º: **376/24**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **20.06.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 20 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 Prádena del Rincón (Madrid).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 28 de noviembre de 2017, 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 en distintos parajes del término municipal de Prádena del Rincón, Madrid, entre el 29 de noviembre de 2016 y el 4 de octubre de 2017, con un resultado lesivo que el reclamante concreta en 20 siniestros (dieciséis caprinos muertos, dos no encontrados y otros dos heridos).

Explica que todas las cabras de su explotación son de raza Celtibérica, con denominación de origen, que es una raza autóctona perfectamente adaptada a esa zona, con terrenos abruptos, climas extremos y pastos pobres.

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 de las poblaciones de lobos situadas al sur del Duero, 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 perjuicio sufrido se cuantifica, conforme al informe pericial de fecha 22 de noviembre de 2017, elaborado por un ingeniero de montes, que adjunta (folios 35 a 58 del Documento 1) y al que se hace remisión, en 27.830 €. Este importe total surge de la suma de dos conceptos:

- El primero de ellos, el daño emergente, cifrado en 5.120 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 (2.320 euros) a lo que añade la pérdida de fecundidad en el período de un año 1.860 euros) y la valoración por costes asociados a cada ataque que valora en 940 euros.

- En segundo lugar, el lucro cesante, que lo cuantifica en 22.710 euros, en atención a la pérdida de rendimientos futuros asociados al destino de los animales.

Se explica además que, de ese cálculo no procede descontar cantidad alguna por las ayudas percibidas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de lobos y/o buitres en la Comunidad de Madrid. Así, refiere que, en su caso, para la convocatoria 2017 he percibido las cantidades de 2.760€ de la Orden 946/2017 y 1.020 €, en virtud de la Orden 1876/17 y no procede a descontarlas porque ya se ha hecho en la Reclamación por Responsabilidad Patrimonial a la Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad que se formuló con fecha 19 de diciembre de 2016 y que se está tramitando en Recurso Contencioso-Administrativo nº 470/2017 que se sigue ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Décima) del Tribunal Superior de Justicia 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, interesando como diligencia de prueba que los correspondientes agentes se ratificaran en las mismas – folios 59 al 80-.

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 15 de diciembre de 2017,

notificado el día 17, indicando al reclamante la recepción de su escrito, así como el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo.

Con igual fecha de 15 de diciembre de libraron sendas diligencias de instrucción, comunicando a la aseguradora de la consejería la reclamación del interesado y solicitando la emisión del correspondiente informe del servicio al que se imputa el daño, ex artículo 81.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), de la Dirección General de Agricultura y Ganadería.

El 29 de enero de 2018, se cursó otra diligencia de instrucción, solicitando al reclamante que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 de la LPAC se aportase en los diez días hábiles siguientes, declaración responsable del reclamante sobre si ha percibido algún tipo de indemnización o compensación económica por el suceso, a cargo de cualesquiera entidad pública o aseguradora y, en caso afirmativo, procediera a aportar la documentación que justificara la misma.

Con fecha 6 de febrero de 2018, el reclamante declaró por escrito 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.

El 21 de marzo, la aseguradora de la consejería acusó recibo de la reclamación.

Según consta, en fechas el 3 de abril y 24 de julio de 2018, se reiteró la petición del informe, al servicio al que se imputa la producción del daño.

El 6 de septiembre de 2018, el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación, emitió un informe sobre la valoración 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, al no constar las cabras siniestradas inscritas en los libros genealógicos, no deben ser valoradas como de raza pura, aplicándose la valoración correspondiente a la Lonja de Talavera, a los caprinos de abasto. Resulta, por tanto, un valor total de los animales siniestrados de 437,8€. También discrepa el informe sobre el análisis efectuado sobre la pérdida de fecundidad y los costes asociados, adicionado un importe de 10€ por siniestro, resultando un total de 517, 80 €.

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. Así, por ejemplo, se considera que la separación entre los ataques no hace posible que se cronifique el estrés que hayan podido sufrir los animales.

En cuanto a los costes asociados, el informe mantiene 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. También en relación con 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.

Por tanto, en cuanto al lucro cesante, de conformidad con ciertas argumentaciones, según las cuales solo habría que añadir las pérdidas de los cabritos no nacidos durante un año –por la imposibilidad de

procrear de las cabras atacadas-. Cuantifica en este caso como “*no-nacidos*” un total de 10 cabritos y, en consecuencia, los valora en 360,90 €.

El informe concluye que, el importe de total de las ayudas concedidas por la Comunidad de Madrid al ahora reclamante, por los siniestros del periodo analizado, asciende a 1.800 €, según los cálculos efectuados, cubren sobradamente el daño emergente y el lucro cesante, por lo que se emite un informe desfavorable sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada- folios 98 al 111-.

El 25 de octubre de 2018, se requirió nuevamente al reclamante que acreditara documentalmente que la totalidad de las lesiones infringidas en diversas fechas a su cabaña ganadera han venido efectivamente motivados por los aducidos ataque de lobos, explicitando la relación de causalidad directa entre los daños presuntamente ocasionados y susceptibles de ser indemnizados y el funcionamiento del servicio público dependiente de la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio.

También se deberían adjuntar los certificados acreditativos de la titularidad sobre todos los animales respecto de los cuales se solicita indemnización y, en cuanto a los animales que aparecen sin crotal, se deberían acreditar la identificación y titularidad sobre los mismos.

El 20 de noviembre de 2018, el reclamante presentó escrito de subsanación y mejora de su solicitud, en contestación a lo requerido. En el mismo se indicaba que, en cuanto a la acreditación de la titularidad de los animales siniestrados, conforme al artículo 28.2 de la LPAC, resultaba improcedente solicitarle tal documentación, puesto que en los correspondientes registros administrativos ya constaban esos datos. Se remitía además el reclamante a los análisis efectuados en el informe pericial que acompañaba a su reclamación y se reiteraba

en su solicitud de que los agentes forestales se ratificaran en los datos consignados en las actas por él aportadas.

El 23 de noviembre de 2018, la jefa de Área de Recursos e Informes de la consejería acordó admitir la prueba propuesta, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 77 de la LPAC, consistente en remitir oficio a la Jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales para que se proceda, en su caso, a la ratificación de las Actas de Inspección de daños a la ganadería por ataque de cánidos por parte de los Agentes firmantes de las mismas, remitiendo el correspondiente oficio a la Jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales en orden a la práctica de la prueba indicada. .

Con fecha 26 de noviembre de 2018, 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.

Se reiteró el oficio el 5 de marzo de 2019 y el día 15 de marzo del referido año 2019, los agentes forestales se ratificaron en lo expuesto en las actas y anexos a las actas de inspección emitidos sobre daños en la ganadería del reclamante.

Asimismo, se adjuntaba un informe emitido por el Cuerpo de Agentes Forestales, de 10 de diciembre de 2018 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, indicando que se tiene constancia de la incorporación de 3 mastines, de que se guarda el ganado por la noche, que se han implantado pastores eléctricos en las zonas de pastoreo; se han reforzado en altura y densidad los

vallados y se han instalado tres collares de geolocalización por GPAS en los animales dominantes en la manada.

El informe añade que las medidas se han ido implementando con el tiempo y, se ha observado la disminución de los ataques y, finalmente, indica que no existe ninguna “*patrulla lobo*”, ni tampoco agentes forestales con la misión de seguimiento de la especie- folios 130 al 132-.

Instruido el procedimiento, se concedió trámite de audiencia al reclamante mediante oficio de 29 de marzo de 2019.

Según consta, el día 16 de abril de 2019, el reclamante efectuó copia en formato digital de todo el expediente y el 24 de abril efectuó 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 la postura de la administración es contradictoria en lo relativo a la valoración de los animales siniestrados y considera que procede la aplicación de dichas sentencias al caso y, por ello, la estimación de la reclamación por la cuantía solicitada.

El 26 de abril de 2019, la instructora del expediente solicitó a la Subdirección General de Producción Agroalimentaria y Bienestar Animal, la emisión de informe sobre la valoración de las precedentes alegaciones del reclamante.

El informe emitido por la referida subdirección, explica que no hay incoherencia entre los actos de la administración autonómica, al

haberse concedido unas ayudas superiores al importe concluido en el informe sobre responsabilidad patrimonial de 6 de septiembre de 2018; por cuanto lo abonado en la ayuda se corresponde a unas cuantías que se fijan en cada convocatoria y que responden a una media que se calcula del valor del animal mientras que en el informe se tiene en cuenta el valor en el momento concreto, aclarando que los valores de la lonja varían a lo largo del año- folios 147 y 148-.

El día 25 de mayo de 2019, se concedió nuevamente audiencia al reclamante y, tras retirar copia completa del expediente en formato digital, efectuó alegaciones el 10 de junio de 2019, reiterándose en el acierto de su valoración, con sustento en las precitadas sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

La Secretaría General Técnica de la consejería, con fecha 24 de junio de 2019, interesó de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación que se valoraran los daños conforme a las previsiones de la Sentencia n.º 615/2018 del Tribunal Superior de Justicia, que considera que la reparación integral de los daños causados ha de comprender los costes directamente derivados del siniestro, el valor de los animales de reemplazo y los gastos asociados a la sustitución.

El 18 de julio de 2019, el referido centro directivo se ratificó en los informes anteriormente emitidos en relación pues se considera que se ha tenido en cuenta la reparación integral de los daños, considerando los datos reales de producción y comercialización, e incluyendo la valoración del daño del animal que lo sufre, la de los costes asociados, la del lucro cesante, así como el daño y perjuicio por la sustitución del animal. Por ello se considera que la referida dirección general había informado de acuerdo con lo dispuesto en la Sentencia n.º 615/2018 del Tribunal Superior de Justicia y los informes del perito vertidos en el procedimiento.

Con fecha 15 de octubre de 2019, se solicitaron al reclamante nuevas justificaciones sobre las cuantías reclamadas. En concreto, que acreditara:

- En relación al *“valor de los animales de reemplazo”* las cuantías solicitadas y cuyo precio queda recogido en la *“tabla resumen de los siniestros”* del informe pericial aportado.

- Que se proceda a justificar que la pérdida de fecundidad en el periodo de un año supone una pérdida de 46 cabritos no nacidos, tal y como refiere el informe de valoración de daños por ataque de lobo aportado por el reclamante.

- Que se proceda a justificar mediante la correspondiente acreditación documental que los gastos reclamados en concepto *“costes asociados al hecho”*, ascienden a 940 euros tal y como refiere el reclamante y el informe pericial.

El 7 de noviembre de 2019, se efectuaron nuevas alegaciones del reclamante, manifestando que sus valoraciones resultan ajustadas a las sentencias del tribunal Superior de Justicia de Madrid 615/2018., 659/2018 y 660/2018, además de al informe pericial de parte.

Consta un nuevo requerimiento del 28 de enero del 2020, a la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, solicitando que se efectuara la valoración de los daños y perjuicios del solicitante conforme a las previsiones de la Sentencia nº1654/2019, de 2 de diciembre, (firme) de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta del Tribunal Supremo, así como de la Sentencia nº 615/2018, de 2 de noviembre (firme), que establece los criterios que hay que tener en cuenta para determinar la indemnización.

El 28 de febrero de 2020, la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación se ratificó en los informes anteriormente

emitidos, pues se considera que en los mismos ya se había tenido en cuenta la reparación integral de los daños y las sentencias aludidas.

Se concedieron alegaciones finales al reclamante el 23 de junio de 2020, interesando el mismo la integra estimación de su reclamación, con fecha 6 de julio de 2020.

Finalmente, el 16 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 Paredes de Buitrago, procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada *“si bien no procede indemnizar al reclamante con la cantidad de 517,80 euros, al habersele indemnizado ya con un importe superior con las ayudas ya percibidas (1.800 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 22 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 347/24 a la letrada vocal Dña. Carmen Cabañas Poveda, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 20 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 cabras muertas por los ataques de lobos de los que trae causa el procedimiento.

La titularidad de los animales no se ha acreditado formalmente, a través de la oportuna certificación emitida, tras la consulta de la base de datos “RIIA” de identificación individual de animales. Deberá subsanarse ese defecto, mediante la adición del documento indicado, antes de la finalización del procedimiento.

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 28 de noviembre de 2017 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 el 29 de noviembre de 2016 y el 4 de octubre de 2017.

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 2017 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 20 animales (dieciséis caprinos muertos, dos caprinos no encontrados y dos caprinos heridos).

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 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 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 27.830 €, de los que 5.120 € se corresponden con el daño emergente, (cantidad resultante de la suma del valor a precio de lonja de los animales siniestrados y de los costes veterinarios por el animal herido) -2.320 €-, a lo que añade la pérdida de fecundidad en el período de un año 1.860 euros y la valoración por costes asociados a cada ataque que valora en 940 euros. En segundo lugar, el lucro cesante, que cuantifica en 22.710 euros, en atención a la pérdida de rendimientos futuros asociados al destino de los animales.

El informe incorporado, de 6 de septiembre de 2018, suscrito por el director general de Agricultura, Ganadería y Alimentación, aplica un valor total de los animales siniestrados de 437,8€, añadiendo un

importe de 10€ por siniestro, en cuanto a los costes asociados, resultando un total de 517, 80 €.

En cuanto al lucro cesante, valora un total de 10 cabritos y, en consecuencia, los valora en 360,90 €.

El informe concluye que, el importe de total de las ayudas concedidas por la Comunidad de Madrid al ahora reclamante, por los siniestros del periodo analizado, asciende a 1.800 €, según los cálculos efectuados, cubren sobradamente el daño emergente y el lucro cesante, por lo que se emite un informe desfavorable sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial planteada.

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 los animales adultos y los considera de una raza no acreditada, muchos más cara que el valor general que debe aplicarse.

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 437, 8 € por los animales siniestrados.

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 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 establece como cuantía de los costes asociados del siniestro, la cifra de 80 €, a razón de 10 € por cada uno de los 8 siniestros producidos.

Por último, por lo que se refiere al lucro cesante, frente a la elevadísima cantidad solicitada por la hipotética pérdida de rendimientos futuros asociados a los daños, reclamados según el informe pericial de parte, el informe de la Dirección informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, 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, resultando una cifra de 360,90€.

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 878,7 €, cantidad resultante de la suma de las tres cantidades por los conceptos valorados.

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, la cantidad de 1.800 euros en concepto de ayudas concedidas 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 1.800 € excede de la cuantía determinada como indemnización en el presente procedimiento de responsabilidad patrimonial.

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

CONCLUSIÓN

Procedería estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada con 878,7 €, 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 20 de junio de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 376/24

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid