

Dictamen n.º: **398/24**  
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **27.06.24**

**DICTAMEN** del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 27 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 Paredes de Buitrago.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Con fecha 16 de abril de 2020, el interesado antes citado presentó en el registro de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior una reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios sufridos en su explotación de ganado ovino, situada en el término municipal de Paredes de Buitrago.

La reclamación, además de hacer referencia a otros ataques anteriores en el tiempo, se concreta en los producidos entre el 19 de abril de 2019 y el 15 de marzo de 2020, con un resultado lesivo que la reclamante concreta en 26 siniestros (2 ovejas de menos de cuatro años muertas, 16 ovejas de cuatro a siete años muertas, 6 ovejas de más de

8 años muertas y 2 carneros adultos muertos), a lo que la reclamante añade 22 corderos lechales de menos de un mes de edad, en concepto de pérdida de fecundidad.

A juicio del reclamante, resulta clara la relación de causalidad entre el ataque de los lobos y el perjuicio sufrido, habida cuenta de la prohibición de darles caza como especie protegida según lo dispuesto en la Ley 2/1991, de 14 de febrero, para la Protección y Regulación de la Fauna y la Flora Silvestres en la Comunidad de Madrid.

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

El reclamante declara que, al margen de las ayudas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de lobos de la Comunidad de Madrid, no ha percibido ninguna indemnización por entidades aseguradoras ni compensación económica.

El perjuicio sufrido se cuantifica, conforme al informe pericial de fecha 14 de abril de 2020, elaborado por un ingeniero de montes, que adjunta y al que se hace remisión, en 17.840,81 euros, por todos los conceptos.

Del citado importe cabe deducir la cantidad de 2.155 euros, correspondiente a las ayudas percibidas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de lobos y/o buitres en la Comunidad de Madrid.

Como consecuencia de ello, solicita una indemnización de 15.685,81 euros.

Con el escrito de reclamación se adjunta el informe pericial, actas de los agentes forestales, las ordenes de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad 5/2019, de 3 de septiembre de 2019 y 1651/2019, de 20 de noviembre de 2019 por las que se concede a la reclamante subvenciones por importes de 765 €, 850 € y 540 €, para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de lobos y/o buitres en la Comunidad de Madrid, así como declaración responsable de no haber percibido ningún otro tipo de indemnización por los mismos hechos.

**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 23 de junio de 2020, notifica al reclamante la recepción de su escrito, así como el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo. De igual modo, el reclamante es requerido para que acredite la totalidad de los daños que reclama.

Con fecha 13 de julio de 2020, la reclamante presentó escrito aportando un informe pericial complementario.

En particular, se solicita que se aporte el acta de inspección de los agentes forestales que se corresponden con el siniestro número 7, al estar incompleta. con el fin de realizar una correcta evaluación de los daños alegados. Además, se le requiere para que justifique las cuantías

solicitadas por los animales siniestrados, la pérdida de fecundidad en el periodo de un año, así como para que acredite documentalmente la cuantía de los gastos reclamados en concepto de “*costes asociados al hecho*”.

Solicitado informe a la Jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales, se contesta por esta el 1 de septiembre de 2020, aportando las actas de inspección de daños, ratificación de los agentes forestales e informe en el que se refiere:

*“La explotación ganadera con REGA ESXXXXXX (ganado ovino), cuyo titular es la reclamante cuenta con varios mastines destinados a la protección de las ovejas y, según manifiesta el personal vinculado a la explotación, el ganado pernocta habitualmente en recintos cerrados perimetralmente.*

*No obstante, respecto a si se guarda el ganado por la noche, los Agentes Forestales que inspeccionan los posibles daños a la ganadería no pueden certificar que la noche más cercana al momento en que se producen los siniestros las ovejas hayan sido guardadas convenientemente, si bien en alguna ocasión los Agentes Forestales sí han podido ver cómo las ovejas son guardadas en alguno de los corrales que se distribuyen por la zona de pastoreo de la explotación ovina, quedando los perros en las inmediaciones del mismo.*

*En cualquier caso, no es posible certificar por parte de los Agentes Forestales que todas las ovejas del rebaño sean recogidas por la noche.*

*Los ganaderos acompañan al rebaño de manera intermitente a lo largo del día, pasando las ovejas periodos de tiempo en los que pastan únicamente en compañía de los perros (grueso del rebaño) o solas.*

*Los mastines son compartidos con otra explotación ganadera, se alimentan con restos de ovejas y alguno de ellos ha sido visto con un tranco de madera atado al cuello, lo cual dificulta significativamente su movilidad. Asimismo, los mastines acuden habitualmente al recinto ganadero para comer, abandonando temporalmente la vigilancia del ganado.*

*El ganado pasa el día habitualmente en el campo, en grandes espacios abiertos en los que no existen vallados ni nada similar que dificulte significativamente el tránsito de los lobos”.*

Con fecha 9 de octubre de 2020 se emite informe por el subdirector general de Producción Agroalimentaria, en el que se hace una exposición de deficiencias en el cuidado y vigilancia del ganado por parte de la titular de la explotación, refiere que algunos ataques son por especies desconocidas y, finalmente, hace una valoración alternativa de los daños que cuantifica en 2.072,92 euros, cantidad inferior a las subvenciones percibidas que ascendieron a 2.515 euros. El informe concluye mostrando un sentido desestimatorio de la reclamación.

3.- Instruido el procedimiento, se concedió trámite de audiencia a la reclamante mediante oficio de 2 de marzo de 2021, sin que conste la presentación de alegaciones.

4- Finalmente, transcurridos más de tres años desde la finalización de la instrucción, el 9 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 considera procedente la estimación parcial de la reclamación, valorando los daños en 10.736,41 euros, y una vez descontadas las indemnizaciones percibidas por importe de 2.515 euros, propone reconocer una indemnización de 8.221,41 euros.

**TERCERO.-** El 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 352/24 al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 27 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 los animales muertos 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, teniendo en consideración sus competencias en materia de ganadería y protección del medio ambiente previstas en los artículos 26 y 27 de su Estatuto de Autonomía y al reclamarse por daños sufridos en el ganado por ataques de lobos en su ámbito territorial, como ya ha tenido ocasión de pronunciarse esta Comisión Jurídica Asesora en sus dictámenes 120/17, de 16 de marzo y 206/19 de 23 de mayo, entre otros.

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 16 de abril de 2020, lo que permite considerarla formulada dentro del plazo legal, tomando en consideración que los siniestros se produjeron en el período comprendido entre los días entre el 19 de abril de 2019 y el 15 de marzo 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 2020 a la propuesta de resolución en 2024, muy superior al plazo de seis meses establecido en la LPAC para resolver y notificar la resolución. No obstante, se mantiene la obligación de resolver y, por ende, el de esta Comisión para emitir el presente dictamen

**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 como consecuencia de 19 ataques, que han ocasionado la muerte de 2 ovejas de menos de cuatro años, 16 ovejas de cuatro a siete años, 6 ovejas de más de 8 años y 2 carneros adultos.

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 2019, 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 Pùblicas 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”.*

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 informe pericial aportado por la reclamante valora el daño y perjuicio por sustitución del animal en 17.840,81 euros, cantidad resultante de la suma de los costes asociados a cada ataque, los costes asociados a la adquisición e introducción de animales semejantes y el valor de adquisición de animales semejante.

El informe de la Subdirección General de la Producción Agroalimentaria valora el daño emergente en 988 euros, correspondiente al valor en lonja del ovino, reduciendo a 23 los siniestros acreditados, y rechazando 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, considerando el precio de los corderos en la Lonja de Talavera, lo fija en 1.084,92 euros.

La Sentencia de 7 de noviembre de 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, antes citada, 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.

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*”.

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*”.

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”.*

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.

Por tanto, debemos fijar la cuantía indemnizatoria teniendo en cuenta los conceptos y parámetros de cálculo considerados en casos análogos por la doctrina del Tribunal Superior de Justicia. En concreto cabe computar el valor de los animales de reemplazo, los costes directamente derivados del siniestro, y los gastos asociados a la sustitución.

Primeramente debe determinarse el número de cabezas de ovino afectadas por los ataques de los cánidos, que, conforme al informe administrativo, debe quedar reducido a 23 frente a los 26 referidos por la reclamante, al deberse excluir el carnero encontrado el 8 de julio y las dos ovejas halladas muertas los días 9 de julio y 10 de octubre de 2019, al no constar en las actas de inspección ningún indicio que permita deducir la acción de los lobos, a diferencia del resto de casos en los que los agentes forestales, pese al grado de descomposición de los cadáveres y la actuación de los buitres, pueden presumir que fueron los cánidos los causantes de las muertes.

Así, respecto al valor de los animales de reemplazo, el informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación expone el precio en lonja de animales de raza mixta, no pura como hace el perito de la reclamante, siendo 42,25 euros por oveja de abasto y de 58,50 euros, por carnero; de donde resulta la cantidad de 988 euros como valor de 22 ovejas y un carnero.

Respecto a los costes asociados a los siniestros, a falta de otras valoraciones, y siendo considerados por la propuesta de resolución como razonables, cabe aceptar los recogidos por el perito de parte “*por gestiones realizadas motivadas por el siniestro, tales como avisos, búsqueda de cadáveres, citaciones, documentación, acompañamiento a Agentes Forestales y veterinario, protección traslado y retirada de cadáveres y animales dañados, gestión de reclamación, etc. (...)*”, donde se estima un valor individual de 343,70 €. Sin embargo, no han sido considerados muertos por ataques de lobos los siniestros producidos los días 10 de octubre, 9 de junio y 8 de julio de 2019, en consonancia con el citado Informe de valoración de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Además, en los ataques de los días 22 de abril (2 animales), 29 de abril (2 animales), 5 de junio (2 animales) y 11 de agosto de 2019 (2 animales), así como el de 14 de marzo de 2020 (2 animales), se documentan los animales muertos en la misma fecha en una sola acta, por lo que procederá reclamar los gastos asociados de 18 ataques. Por lo que resulta una cantidad de 6.186,60 € (343,70 por 18 ataques); importe al que hay que añadir 360 € en concepto de coste menor asociado a cada siniestro (cantidad que resulta del cómputo de 20 € por cada uno de los 18 ataques).

Por tanto, los costes asociados a los siniestros ascenderían a 6.546,60 euros.

Por último, resta por determinar los gastos asociados a la sustitución, aceptándose también en la propuesta de la Consejería el cálculo de parte que los fija en 326,81 € y los de introducción de animales semejantes, 125 €, ambos importes por cada animal, salvo en lo referente al importe total de la cantidad reclamada por este último concepto, ya que procede realizar el cálculo por 23 y no por 48 animales al no incluir los animales siniestrados en fechas 10 de octubre, 9 de junio y 8 de julio de 2019 y los 22 corderos lechales no nacidos

incluidos en el informe pericial de parte en concepto de pérdida de fecundidad. Eso determinaría una indemnización por el concepto de gastos asociados de 3.201,81 euros.

Así, la indemnización total quedaría fijada en 10.736,41 €, que resultan de la suma de 6.546,60 euros, en concepto de costes asociados a los siniestros; más 988 euros, por el valor de los animales de reemplazo; más 3.201,81 euros, por el valor de los gastos asociados a la sustitución.

De esos 10.736,41 euros, deberá descontarse la suma de 2.515 euros, correspondiente al importe total de las ayudas percibidas por la reclamante por este mismo concepto para el periodo reclamado, según hemos recogido en los antecedentes.

Por tanto, coincidiendo con la propuesta de resolución el importe de la indemnización que procede reconocer a la reclamante asciende a 8.221,41 euros.

Conforme al artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, la cuantía de la indemnización se debe calcular con referencia al día en que la lesión efectivamente se produjo, sin perjuicio de su actualización a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad con arreglo al Índice de Garantía de la Competitividad, fijado por el Instituto Nacional de Estadística, y de los intereses que procedan por demora en el pago de la indemnización fijada, los cuales se exigirán con arreglo a lo establecido en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o, en su caso, a las normas presupuestarias de las comunidades autónomas.

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

## **CONCLUSIÓN**

Procedería estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada y reconocer una indemnización de 8.221,41 euros, una vez descontadas las ayudas percibidas, cantidad que deberá ser actualizada al momento de su reconocimiento efectivo.

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 27 de junio de 2024

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 398/24

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid