

Dictamen n.º: **640/24**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **17.10.24**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 17 de octubre 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 Horcajuelo de la Sierra (Madrid).

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 13 de noviembre de 2019, el interesado anteriormente citado presentó en una oficina de Correos, un escrito dirigido a la –entonces- Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, formulando una reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios sufridos en su explotación ganadera, situada en el término municipal de Horcajuelo de la Sierra (Madrid).

La reclamación, además de hacer referencia a otros ataques anteriores en el tiempo, se concreta en 9 ataques producidos entre el

15 de noviembre de 2018 y el 1 de julio de 2019, con un resultado lesivo que el reclamante totaliza en 10 siniestros (5 terneras muertas de 1, 3, 4 y 20 días y 5 meses; 4 terneros muertos de 7, 15 y 20 días y una novilla recrío de 1 año), solicitando una indemnización de 17.741€ por los daños sufridos.

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 12 de noviembre de 2019, elaborado por un ingeniero de montes, que adjunta y al que se hace remisión, en 22.141 € euros, por todos los conceptos.

Del citado importe cabe deducir la cantidad de 4.400€ 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 17.741€, que todavía no la han sido abonados.

Con el escrito de reclamación se adjunta el informe pericial, documentación relativa a la solicitud de ayudas formulada por el interesado por los ataques sufridos los días 15 de noviembre de 2018, 7 de febrero de 2019, 18 de marzo de 2019, 22 de abril de 2019, 5 de mayo de 2019, 7 de mayo de 2019, 14 de mayo de 2019, 1 de julio de 2019 y 4 de julio de 2019, copia de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio nº 942/19, de 22 de mayo de 2019 y de la Orden de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, nº 48/2019, de 3 de septiembre de 2019 por las que se concede al reclamante subvenciones por importes de 900 € y 3.450 € para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de lobos y/o buitres en la Comunidad de Madrid, correspondientes a la convocatoria del ejercicio 2019.

Asimismo, el interesado, en su escrito de reclamación, solicita la práctica de la prueba consistente en remitir oficio a la Jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales, solicitando la ratificación de las Actas de Inspección levantadas sobre los ataques acontecidos en su ganado por parte de los Agentes firmantes de las mismas.

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 14 de noviembre de 2019, solicitó información al Área de Régimen Interior y Apoyo Técnico de la consejería, solicitando información sobre si esa responsabilidad está cubierta con alguna póliza de Contrato de Seguro facilitando, en su caso, todos los datos de la compañía de seguros, de la póliza contratada e informe de los riesgos cubiertos –documento 2-.

En el curso de la instrucción, el día 8 de diciembre de 2019, el Área de Recursos de la consejería comunicó al reclamante la admisión de las pruebas por él solicitadas y, con el fin de realizar una correcta evaluación de los daños alegados, se le requería que justificara la totalidad de los daños que reclama y, en particular, las cuantías solicitadas por los animales siniestrados y cuyo precio queda recogido en la “Tabla resumen de los siniestros” del informe pericial aportado; proceda a justificar que la pérdida de fecundidad en el periodo de un año supone una pérdida de 13 terneros no nacidos, tal y como establece el informe; justifique igualmente que los gastos reclamados en concepto “costes asociados al hecho”, ascienden a 740 €, como también mantiene ese informe.

Además, se solicita que se proceda por parte del interesado a aportar declaración responsable sobre si ha percibido algún tipo de indemnización o compensación económica por los mismos hechos.

El interesado efectuó alegaciones el día 17 de diciembre de 2019, reiterando las manifestaciones recogidas en su reclamación y aportando un informe pericial complementario, de 12 de diciembre de 2019.

Consta la reiteración del requerimiento efectuado al reclamante, para que declarase si ya había sido indemnizado por la misma causa o había recibido alguna compensación por ese motivo de cualquiera entidad o administración, de fecha 20 de diciembre de 2019.

Mediante nuevas alegaciones de 20 de diciembre de 2019 y 17 de enero de 2020, el reclamante manifestó que: *“...al margen de las ayudas para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de lobos convocadas por la Comunidad de Madrid, no he percibido ningún tipo de indemnización o compensación económica por ningún seguro por los hechos acaecidos por los que se solicita indemnización de responsabilidad patrimonial”*.

Solicitado informe a la Jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales, se contesta por esta el 4 de enero de 2020, en el que los agentes forestales intervinientes, ratifican las actas de inspección levantadas con ocasión de los siniestros producidos en la explotación ganadera objeto de este procedimiento e informe de 3 de diciembre de 2019, respecto a las medidas de precaución adoptadas por la reclamante, informes remitidos el 22 de enero de 2020 por la jefa del Cuerpo de Agentes Forestales, así como el informe de inspección de daños a la ganadería por posible ataque de lobos de 7 de mayo de 2019.

En particular, el informe de 3 de diciembre de 2019, manifiesta que, *»(...) En relación con las medidas de protección adoptadas por el demandante, titular de la explotación ES280710000015, tras conversación mantenido con el mismo al respecto, para su posterior comprobación, nos indica que la única medida que ha adoptado es: “cuando sufro un ataque, traslado a los vacunos de menor edad a otra zona del municipio, evitando así ataques en los días sucesivos”. Preguntado sobre otro tipo de medidas, nos indica el titular, “que esa es la única medida que ha empleado” (...)*». -Documento 9-.

Posteriormente, -documento 10- se ha incorporado el informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 20 de octubre de 2021, en el que se propone la desestimación de la reclamación de responsabilidad patrimonial, argumentando que, 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 la de: *“Adoptar las medidas adecuadas para asegurar el bienestar de los animales con vistas a garantizar que éstos no padezcan dolores, sufrimiento ni daños inútiles”* y destaca que, en este caso, según lo acreditado por los agentes forestales, el ganado no es guardado por la noche y el reclamante carece de perros mastines o guardianes, por lo que se puede concluir que presuntamente está incurriendo en una dejación de funciones, que está ocasionando perjuicios a sus animales.

El informe, finalmente, hace una valoración alternativa de los daños que cuantifica en 3.820€, cantidad inferior a las subvenciones percibidas que ascendieron a 4.350€. El informe concluye mostrando un sentido desestimatorio de la reclamación.

Instruido el procedimiento, se concedió trámite de audiencia al reclamante mediante oficio de 14 de mayo de 2024 -documento 12-.

El reclamante ha efectuado sus alegaciones finales, mediante escrito con fecha de entrada en la consejería de 5 de junio de 2024, argumentando que su reclamación debe ser estimada, puesto que las valoraciones efectuadas por el perito informante, en la que sustenta su solicitud, habían resultado validadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo de Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en sentencias números 615/2018, 659/2018 y 660/2018.

Finalmente, el 18 de julio 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 4.560€ y una vez descontadas las indemnizaciones percibidas por importe de 4.350 €, propone reconocer una indemnización de 210 €.

TERCERO.- El 18 de septiembre 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 632/24 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 17 de octubre 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 los animales muertos por los ataques de lobos de los que trae causa el procedimiento.

En el supuesto analizado, no ha quedado acreditado en el procedimiento la titularidad de los animales siniestrados por causa de los ataques de los lobos. No obstante, como se ha continuado tramitando el procedimiento, emitimos el presente dictamen, sin perjuicio de recordar a la administración la necesidad de incorporar la correspondiente justificación -certificación emitida desde el 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 13 de noviembre de 2019, lo que permite considerarla formulada dentro del plazo legal, tomando en consideración que los siniestros se produjeron en el período comprendido entre los días 15 de noviembre de 2018 y el 1 de julio de 2019.

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. 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 en su explotación, que atribuye a ataques de lobos. En concreto, alega que ha sufrido 10 ataques, que le han supuesto la pérdida de 5 terneras de 1, 3, 4 y 20 días y 5 meses; 4 terneros de 7, 15 y 20 días y una novilla recría de 1 año.

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 Públicas deben responder conforme a lo establecido en la normativa sectorial específica o, por el contrario, debe regir la regla general.

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

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

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

Entendemos que la segunda interpretación es la que resulta más coherente con la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo contenida en la sentencia de 22 de marzo de 2013, citada en el fundamento jurídico sexto de esta resolución, y más concretamente con su siguiente ratio decidendi: “cuando se trata de especies animales que gozan de singular protección, por la concurrencia de un interés público relevante como es el medio-ambiental para la conservación y protección de la especie, ello determina que los particulares no puedan adoptar sus propias medidas, pues

corresponde a la Administración adoptar aquellas más adecuadas para la conservación del canis lupus en esa zona. No puede, por tanto, excluirse el régimen general de responsabilidad patrimonial previsto en los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992”.

En definitiva, debemos concluir que en estos casos estamos ante un supuesto de excepción suficientemente caracterizado en la normativa sectorial específica y que, por tanto, concurre la nota de la antijuridicidad del daño».

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

“La finalidad de la institución se asocia a la reparación de la situación patrimonial del administrado afectada por la actividad administrativa y el fundamento legal viene determinado por la falta de justificación de la lesión en cuanto no existe un título que imponga al interesado el deber de asumir el daño patrimonial. De tal manera que el sistema de la responsabilidad patrimonial de la Administración, teniendo como presupuesto la existencia de una lesión patrimonial real y actual, responde al elemento fundamental de la antijuridicidad del daño, que viene a configurar la lesión como indemnizable, antijuridicidad que no se refiere a la legalidad o ilegalidad de la conducta del sujeto agente que materialmente la lleva a cabo sino a esa falta de justificación del daño, es decir, a la inexistencia de una causa legal que legitime la lesión patrimonial

del particular e imponga al mismo el deber de soportarla. Como dice el art. 34.1 de la Ley 40/2015, solo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.

Por otra parte, la responsabilidad patrimonial se sujeta a la configuración legal -en los términos establecidos por la ley, dice el art. 106.2 de la Constitución- en cuanto su existencia, alcance y contenido viene determinado en cada momento por el legislador, que establece los hechos determinantes, las consecuencias jurídicas y las condiciones y requisitos de ejercicio de la acción correspondiente, a los que se condiciona la exigencia por el perjudicado.

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

En otras palabras, el precepto examinado, al regular la responsabilidad patrimonial de la Administración por los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, excluye que esa sola circunstancia pueda invocarse por el perjudicado como título de imputación a la Administración, lo que puede considerarse un reflejo del criterio jurisprudencial, en el sentido de que la responsabilidad no viene determinada por cualquier consecuencia lesiva relacionada con la actuación administrativa, lo que supondría convertir a la Administración en aseguradora universal de todos los riesgos, con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo.

Y en el mismo sentido, cuando el precepto excepciona los supuestos establecidos en la normativa sectorial específica, está aludiendo a una actividad administrativa sujeta a previsiones concretas y determinadas para el caso, cuyo desarrollo en cuanto incida de manera perjudicial en la situación patrimonial del administrado, constituye título de imputación de responsabilidad a la Administración, en cuanto no le venga impuesto el deber de soportar el daño.

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

De manera que, dando respuesta a la cuestión planteada en el auto de admisión, la excepción a la regla general establecida en el art. 54.6, que examinamos, no responde a una previsión expresa y completa que atribuya responsabilidad a las Administraciones Públicas por los daños causados por las especies de fauna silvestre, como mantiene la recurrente, sino a la existencia de una

normativa sectorial por la que se sujeta de manera específica a determinada especie a algún régimen especial de protección, cuyo desarrollo y efectividad responde a la adopción por la Administración de concretas medidas y actuaciones, que hagan compatible, en la medida de lo posible, el régimen de protección con los derechos e intereses patrimoniales de los administrados, respondiendo la Administración de los daños causados por la gestión de este régimen de protección especial que el administrado no tenga el deber de soportar”.

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 el reclamante valora el daño emergente en 10.683 € en base a los siguientes conceptos: 4.339 € (cantidad resultante de la suma del valor a precio de lonja de los animales siniestrados: 5 terneras de 1, 3, 4 y 20 días y 5 meses a 357 €, 4 terneros de 7, 15 y 20 días a 576 € y una novilla recio a 250 €), a lo que añade un importe de 5.604 €, por la pérdida de fecundidad, calculados respecto a 12 terneros no nacidos con destino a venta directa para carne valorada a un precio medio de 467 € por ternero; más 740 € en concepto de costes asociados a los 10 ataques, consistente en 540 € por 120 horas laborales remuneradas con el salario fijado en el Convenio colectivo del sector del Campo para la Comunidad de Madrid, más 200 € por gastos menores (combustible, teléfono, amortización del vehículo destinado al ganado).

A esta cantidad, el reclamante suma la pérdida por el lucro cesante, que valora en 11.458 €, por la pérdida de rendimientos futuros, asociados al destino de los animales.

Por su parte, el informe de valoración de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 20 de octubre de 2021, que discrepa de la valoración efectuada en el informe pericial aportado por el reclamante, valora el daño emergente sufrido por el ganadero 3.580 € y el lucro cesante en 240 €, por lo que la indemnización que le correspondería sería de 3.820 € y se pone de manifiesto que el reclamante ha obtenido ayudas por importe de 4.350 € (por 27 bovinos menores de 6 meses y 1 bovino entre 1 y 10), por lo que concluye que *“Con esta ayuda se cubre la totalidad del daño emergente (daños indirectos) y el lucro cesante, pudiéndose destinar el dinero a la reposición de los bienes perdidos, mediante la adquisición de nuevos animales, y quedando cubierto el lucro cesante por lo no producido en el período de un año”*.

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.

En consecuencia, siguiendo el criterio técnico del informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 20 de diciembre de 2021, se reconoce la cantidad de 340 €, respecto al valor del precio en lonja de 1 ternera de cinco meses, más 540 € por las tres terneras de 1 a 3 semanas cruzada (180 x 3 terneras), más 1.400 € por el valor del precio en lonja de la novilla próxima al primer parto y de 1.200 € por la valoración de los 5 terneros, de 1 a tres semanas, cruzado (240 € x 5), cantidades a las que hay que añadir 0 € por el valor de pérdida de fecundidad, al no quedar justificado por el reclamante, lo que da como resultado la cuantía de 3.580 € por el valor de sustitución.

El informe pericial de parte no efectúa valoración de los gastos asociados a la sustitución, por lo que no pueden ser tenidos en cuenta como sí hizo la valoración realizada en la Sentencia 615/2018.

Por último, por lo que se refiere al lucro cesante, siguiendo el criterio del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid 376/2024 y de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 698/2021, se acepta la valoración de 240 €, contenida en informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 20 de octubre de 2021, fundamentado en que el lucro cesante termina cuando el bien se ha repuesto, por lo que únicamente procede considerar la pérdida debida a la novilla de 1 año que ha sufrido el ataque y que, según el referido informe a lo sumo hubiera producido un ternero en el plazo del año siguiente al siniestro.

En base a lo expuesto, procede concluir que el importe de la indemnización procedente ascendería a 4.560 €, que resultan de la suma de 740 €, en concepto de costes asociados al hecho, más 3.580 € por el valor de sustitución, más 240 € en concepto de lucro cesante.

A esta cantidad deberá descontarse el importe de 4.350 € que, según el informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación de 20 de octubre de 2021, es el importe total de las ayudas percibidas por el reclamante por este mismo concepto para el periodo reclamado.

Por lo tanto, de acuerdo con lo expuesto y coincidiendo con la propuesta de resolución, procede reconocer al reclamante una indemnización por importe de 210 €.

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 210 €, 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 17 de octubre de 2024

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 640/24

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid