

Dictamen n.º: **176/25**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **03.04.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 3 de abril de 2025, sobre la consulta formulada por el consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad 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 8 de abril de 2020, la persona citada en el encabezamiento presentó en presente en el registro de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad una reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios sufridos, como consecuencia de ataques de lobos, en su explotación ganadera, situada al sur del río Duero, producidos en distintos parajes del término municipal de Paredes de Buitrago, entre el 10 de abril de 2019 y el 6 de marzo de 2020.

Señala que, el resultado lesivo se concreta en 47 siniestros, resultantes de 25 animales fallecidos (1 cordero lechal de menos de 1 mes de edad, 5 ovejas de menos de 4 años, 14 ovejas de 4 a 7 años y 5 ovejas de más de 8 años), y 22 corderos lechales no nacidos de menos de 1 mes de edad, en concepto de pérdida de fecundidad.

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

En su escrito, refiere que al encontrarse totalmente prohibida la caza del lobo, el ganadero no puede adoptar medidas eficaces para evitar los daños que produce al ganado, alega la inexistencia de un Plan de Gestión del Lobo en la Comunidad de Madrid, como existe en otras comunidades autónomas y 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.

El perjuicio sufrido se cuantifica en 18.039,51 euros, y deducidas las ayudas de la Comunidad de Madrid destinadas a paliar los daños provocados por el lobo, 1.770 euros, la cuantía indemnizatoria total solicitada por la reclamante asciende a 16.269,51 euros, conforme al informe pericial de fecha 7 de febrero de 2020, elaborado por un ingeniero técnico forestal, que adjunta (folios 139 a 171).

Además del informe pericial mencionado, con el escrito de reclamación se adjunta documentación relativa a las solicitudes de ayudas formuladas por la interesada por ataques de lobos y ayudas recibidas de la Comunidad de Madrid por importes de 960 euros, 210 euros y 600 euros, una escritura de apoderamiento y una declaración responsable de no haber percibido ningún otro tipo de indemnización por los hechos reclamados.

SEGUNDO.- Recibida la reclamación, la jefa de Área de Recursos de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad, mediante oficio de 1 de junio de 2020, notifica a la reclamante la recepción de su escrito, así como el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo. De igual modo, la reclamante es requerida para que aporte las actas de inspección de todos los siniestros reclamados, ratificación de las actas de inspección de daños a la ganadería por ataque de cánidos por parte de los agentes firmantes de las mismas y se proceda a tomar declaración al agente forestal que corresponda para que se certifique si por parte del titular de la explotación se adoptan medidas de precaución para evitar los daños. En oficio posterior de fecha 5 de junio de 2020 se requiere también a la reclamante para que justifique las cuantías solicitadas por “sustitución de animal”, la pérdida de fecundidad reclamada en el periodo de un año, así como para que acredite documentalmente la cuantía de los gastos reclamados en concepto de *“costes asociados al hecho”* y en concepto de *“costes asociados a la adquisición e introducción de animales semejantes”*.

El 13 de julio de 2020, la reclamante, atendiendo al requerimiento efectuado, presenta informe pericial complementario con la información requerida, de fecha 4 de julio de 2020.

Con fecha 3 de julio de 2020, se libra oficio a la Jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales para que proceda a la práctica de la prueba solicitada por la parte reclamante, así como para que tome declaración, en su caso, al responsable de la patrulla de seguimiento de los lobos de la zona a fin de certifique si por parte del titular de la explotación ganadera se adoptan medidas de precaución para evitar los daños que ocasiona esta especie.

El 1 de septiembre de 2020, la jefa del Cuerpo de Agentes Forestales remite escrito de ratificación de las actas de inspección de

daños a la ganadería por ataque de cánidos, en relación al procedimiento de responsabilidad patrimonial de referencia, elaborada por agentes forestales de la Comarca IV.

Asimismo, remite los informes emitidos por el Cuerpo de Agentes Forestales, en relación con los ataques de lobos reclamados y, en relación con las medidas de precaución adoptadas por parte del titular de la explotación ganadera, para evitar los daños ocasionados por el lobo.

El 21 de abril de 2022, el subdirector general de Producción Agroalimentaria emite informe sobre la reclamación de los daños por ataque de lobos en la explotación de la reclamante en el que se hace una exposición de deficiencias y “*dejación de funciones*” en el cuidado y vigilancia del ganado por parte del titular de la explotación y se realiza una valoración alternativa de los daños. El informe concluye que el importe de los daños reclamados, realizando una valoración con precios de referencia a nivel nacional, ascienda a 2.220 euros; que resulta claramente desproporcionada la cantidad media de 650 euros solicitada por cada uno de los 25 ovinos muertos atacados por lobos en el periodo solicitado; que las ayudas concedidas a la reclamante por los daños ocasionados por ataques de lobos en la explotación ascienden a 2.430 euros y con esta ayuda se cubre el daño emergente y el lucro cesante reclamados, que el informe de valoración de daños aportado por la reclamante no demuestra la pérdida de fecundidad alegada, que las administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre, que la reclamante no adopta las medidas adecuadas para el bienestar de los animales, ni les protege adecuadamente de los depredadores, y por todo ello, emite informe desfavorable.

Instruido el procedimiento, se concedió trámite de audiencia a la reclamante mediante oficio de 10 de mayo de 2024.

El 4 de junio de 2024 la reclamante presenta un escrito de alegaciones, en el que pone de manifiesto que por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 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 dichos informes periciales son “*idénticos*”, al informe pericial aportado al expediente.

Finalmente, el 24 de febrero de 2025, se formula propuesta de resolución por la jefa de Área de Recursos de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, 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, procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada, valorando los daños en 13.451,81 euros, y una vez descontadas las indemnizaciones percibidas por importe de 2.430 euros, propone reconocer una indemnización de 10.879,51 euros.

TERCERO.- El 3 de marzo de 2025 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 124/25 a la letrada vocal Dña. Rosario López Ródenas, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 3 de abril de 2025.

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 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; 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 8 de abril de 2020, lo que permite considerarla formulada dentro del plazo legal, tomando en consideración que el hallazgo de los animales muertos se produjo en el período comprendido entre el 10 de abril de 2019 y 6 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 que estima parcialmente 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 abril de 2020 a la propuesta de resolución en febrero de 2025, 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.

Es de recordar el principio de buena administración, sobre el que la Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2020 (recurso 1652/2019), se pronunció de la siguiente manera:

“Es sabido que el principio de buena administración está implícito en nuestra Constitución (artículos 9.3, 103 y 106), y en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (artículos 41 y 42), constituye, según la mejor doctrina, un nuevo paradigma del Derecho del siglo XXI referido a un modo de actuación pública que excluye la gestión negligente y -como esta misma Sala ha señalado en anteriores ocasiones- no consiste en una pura fórmula vacía de contenido, sino que se impone a las Administraciones Públicas, de suerte que el conjunto de derechos que de aquel principio derivan (audiencia, resolución en plazo, motivación, tratamiento eficaz y equitativo de los asuntos, buena fe) tiene - debe tener- plasmación efectiva y lleva aparejado, por ello, un correlativo elenco de deberes plenamente exigible por el ciudadano a los órganos públicos”.

TERCERA.- La responsabilidad patrimonial del Estado se recoge en el artículo 106.2 de la Constitución Española, que garantiza el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, en los términos establecidos por la ley, previsión desarrollada por la LRJSP.

Tiene declarado el Tribunal Supremo, por todas en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 21 de marzo de 2018 (recurso 5006/2016), de 11 de julio de 2016 (recurso 1111/2015) y 25 de mayo de 2016 (recurso 2396/2014), que la viabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial de la Administración requiere: a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; b) que el daño o lesión patrimonial sufrida por la reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa, inmediata y exclusiva de causa-efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando el nexo causal; c)

ausencia de fuerza mayor, y d) que la reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño.

Ha destacado esa misma Sala (por todas, en la Sentencia de 16 de marzo de 2016, recurso 3033/2014), que es el concepto de lesión el que ha permitido configurar la institución de la responsabilidad patrimonial con las notas características de directa y objetiva, dando plena armonía a una institución como garantía de los derechos de los ciudadanos a no verse perjudicados de manera particular en la prestación de los servicios públicos que benefician a la colectividad, y que ese concepto de lesión se ha delimitado con la idea de constituir un daño antijurídico. Pero que:

“... lo relevante es que la antijuridicidad del daño es que no se imputa a la legalidad o no de la actividad administrativa -que es indiferente que sea lícita o no en cuanto que la genera también el funcionamiento anormal de los servicios- o a la misma actuación de quien lo produce, que remitiría el debate a la culpabilidad del agente que excluiría la naturaleza objetiva; sino a la ausencia de obligación de soportarlo por los ciudadanos que lo sufren. Con ello se configura la institución desde un punto de vista negativo, porque es el derecho del ciudadano el que marca el ámbito de la pretensión indemnizatoria, en cuanto que sólo si existe una obligación de soportar el daño podrá excluirse el derecho de resarcimiento que la institución de la responsabilidad comporta... Interesa destacar que esa exigencia de la necesidad de soportar el daño puede venir justificada en relaciones de la más variada naturaleza, sobre la base de que exista un título, una relación o exigencia jurídica que le impone a un determinado lesionado el deber de soportar el daño”.

CUARTA.- Del breve resumen de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial incluidos en la consideración jurídica precedente, se deduce que, sin la existencia de un daño real y efectivo a quien solicita ser indemnizado, no cabe plantearse una posible

responsabilidad de la Administración. En dicho sentido la Sentencia del Tribunal Supremo de 1 de febrero de 2012 (recurso 280/2009) recuerda que *“la existencia de un daño real y efectivo, no traducible en meras especulaciones o expectativas, constituye el núcleo esencial de la responsabilidad patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada, de tal manera que resulte lesionado el ámbito patrimonial de la interesada que es quién a su vez ha de soportar la carga de la prueba de la realidad del daño efectivamente causado”*.

En el caso que nos ocupa, el perjuicio sufrido por la reclamante reside en los daños producidos a sus rebaños, que atribuye a ataques de lobos. En concreto, alega que ha sufrido daños como consecuencia de 21 ataques de lobos, que han ocasionado la muerte de 25 animales (1 cordero lechal de menos de 1 mes de edad, 5 ovejas de menos de 4 años, 14 ovejas de 4 a 7 años y 5 ovejas de más de 8 años), más 22 corderos lechales no nacidos de menos de 1 mes de edad.

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

Ello, no obstante, para que prospere la reclamación de responsabilidad patrimonial no basta con la acreditación del daño, sino que es necesario probar la relación de causalidad entre el perjuicio alegado y el funcionamiento del servicio público.

Así pues, procede examinar ahora si los daños producidos al ganado por los lobos son atribuibles a una actuación de la Administración, esto es, al funcionamiento de un servicio público, o bien deben entenderse consecuencia de un simple hecho natural.

El examen de esta cuestión exige hacer un somero análisis del régimen de protección del lobo en el territorio nacional.

El punto de partida fue la Directiva 92/43/CE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (Directiva de Hábitats), cuyos anexos evidencian la protección del *canis lupus*, siempre que se trate de poblaciones situadas al sur del río Duero.

Su trasposición al Derecho español se llevó a cabo con el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecieron medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Esta norma reglamentaria fue sustituida, en cuanto a sus derogados Anexos I a VI, por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (Ley 42/2007), en sus Anexos II, V y VI.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 22 de marzo de 2013, (recurso 823/2010), resolviendo en torno a la conformidad a derecho del Decreto 28/2008, de 3 de abril, por el que se aprueba el Plan de Conservación y Gestión del Lobo en Castilla y León, puso de manifiesto las limitaciones que implica la aplicación de la normativa de referencia al lobo. Así, según refiere la sentencia, a efectos del régimen de responsabilidad patrimonial adquiere particular importancia *“la diferente caracterización que tienen las poblaciones del lobo, según se sitúen al norte o al sur del río Duero, pues finalmente tal circunstancia condiciona el régimen de responsabilidad por los daños producidos”*, ya que *“las poblaciones del norte del Duero, son una especie cinegética, esto es, especie que puede ser objeto de caza. Y en cambio las poblaciones situadas al sur del río Duero, constituyen una especie protegida, esto es, que no puede ser objeto de aprovechamiento y actividad cinegética”*.

Llegados a este punto, procede dilucidar si los daños producidos por la referida especie constituyen un simple hecho natural o son achacables a la Administración.

Al respecto, los ataques de lobos a los que se refiere la reclamación han ocurrido en el año 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 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 la reclamante no tiene el deber de soportar los daños producidos por los lobos que han sido acreditados en su ganadería.

QUINTA.- Afirmada la concurrencia de los presupuestos necesarios para reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica en el caso concreto, procede determinar el importe del resarcimiento debido a la reclamante.

Sobre esta cuestión es necesario tener en cuenta las más recientes sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en concreto las Sentencias nº 360/2022, de 27 de abril de 2022 (Procedimiento Ordinario nº 10/2021), nº 715/2022, de 22 de julio (Procedimiento Ordinario 9/2021) y nº 923/2022, 7 de noviembre (Procedimiento Ordinario 698/2021) en las que se abordan la valoración de los daños sufridos por ganaderos como consecuencia de los ataques de lobos. De especial interés resulta la última de las sentencias citada, que resuelve un supuesto muy similar al que es objeto del presente dictamen.

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

“En lo que atañe a la cuantificación de los daños y perjuicios cuya indemnización se reclama, interesa tener en cuenta que, cuando para

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

El informe pericial aportado por la reclamante valora el daño y perjuicio por sustitución del animal en 18.039,51 euros, cantidad resultante de la suma de los costes asociados al hecho, los costes asociados a la adquisición e introducción de animales semejantes y el valor de adquisición de animales semejantes.

El informe de la Subdirección General de la Producción Agroalimentaria, de 21 de abril de 2022 valora el daño emergente en 2.220 euros, correspondiente al valor en lonja del ovino, reduciendo a 21 los siniestros acreditados en el periodo reclamado, rechaza la cantidad reclamada por reducción de los índices de fertilidad, al no quedar demostrada y rechaza también los costes asociados a cada siniestro, al considerarlos tareas rutinarias habituales de la explotación ganadera, así como los gastos administrativos.

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

Según el informe, el lucro cesante termina cuando el bien se ha repuesto. En este caso, el bien puede ser repuesto de forma inmediata por la compra o introducción en la explotación de nuevos animales de la misma edad, o al año, por la incorporación al rebaño de reproductoras de reposición de la propia explotación.

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.

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 21 ataques.

Respecto al valor de los animales de reemplazo, el informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, elaborado por los técnicos de la Subdirección General de Producción Agroalimentaria, con una mayor especialización que el firmante del informe pericial de parte, expone que corresponde la cantidad de 90 euros al valor del precio en lonja de cada una de las 24 ovejas siniestradas y 60 euros por el cordero, de donde resulta la cantidad de

2.220 euros por el valor de los animales de reemplazo, correspondiendo 0 euros al valor de pérdida de fecundidad.

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 euros, asociado a cada ataque por lo que resulta una cantidad de 7.217,70 euros, importe al que hay que añadir 420 euros en concepto de coste menor, cantidad que resulta del cómputo de 20 euros por cada uno de los 21 ataques.

Por tanto, los costes asociados a los siniestros ascenderían a 7.637,70 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 euros y los de introducción de animales semejantes, 125 euros, ambos importes por cada animal, salvo en lo referente al importe total de la cantidad reclamada por este último concepto, al no computar los animales no nacidos incluidos en el informe pericial de parte en concepto de pérdida de fecundidad lo que determinaría una indemnización por el concepto de gastos asociados de 3.451,81 euros.

Así, la indemnización total quedaría fijada en 13.309,51 euros, que resultan de la suma de 7.637,70 euros, en concepto de costes asociados a los siniestros; más 2.220 euros, por el valor de los animales de reemplazo; más 3.451,81 euros, por el valor de los gastos asociados a la sustitución.

De esos 13.309,51 euros, deberá descontarse la suma de 2.430 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 10.879,51 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

Procede estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada y reconocer una indemnización de 10.879,51 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 3 de abril de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 176/25

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid