

Dictamen n.º: **200/25**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **10.04.25**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 10 de abril de 2025, 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 explotación ganadera, en Santa María de la Alameda.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 30 de julio de 2021, la representante de la persona citada en el encabezamiento presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial dirigida a la entonces Consejería de Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, por los daños y perjuicios sufridos, como consecuencia de cinco ataques de lobos, en su explotación ganadera situada en el término municipal de Santa María de la Alameda, acaecidos entre el 1 de agosto y el 13 de diciembre de 2020.

Señala que el daño se concreta en 13 siniestros, resultantes de 5 terneros fallecidos, a lo que el reclamante añade 8 terneros no nacidos, 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, 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, a diferencia de 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.

La reclamación detalla los preceptos legales y la jurisprudencia aplicables y concluye que el daño sufrido es antijurídico y que no tiene el deber de soportarlo. Para valorar el perjuicio sufrido, se remite al informe pericial que se adjunta, de fecha 28 de julio de 2021, elaborado por un ingeniero agrónomo, cuyas conclusiones valorativas son:

- Por daño emergente, 10.079,04 €
- Por lucro cesante, 13.169,60 €.
- Descuento de las cuantías ya percibidas: 2.250 €.

La cuantía indemnizatoria total asciende a 20.998,64 €.

Además del informe pericial mencionado, con el escrito de reclamación se adjunta documentación relativa a las solicitudes de ayuda para compatibilizar la actividad ganadera con la existencia de

poblaciones de lobos, perros asilvestrados y buitres de la Comunidad de Madrid referida a los siniestros reclamados, facturas y minuta de honorarios profesionales de la letrada.

SEGUNDO.- Recibida la reclamación, se emite un informe por la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, firmado por el subdirector general de Producción Agroalimentaria el 23 de noviembre de 2021, en el que se analiza la reclamación formulada y se hace una exposición de las deficiencias y “*la dejación de funciones*” en el cuidado y vigilancia del ganado por parte del titular de la explotación ganadera y se realiza una valoración alternativa de los daños.

Así, se manifiesta que el importe de los daños reclamados realizando la valoración con los precios de referencia a nivel nacional, ascendería a 928 €; y que, sin embargo, el interesado reclama como cantidad total 20.998,64 €, lo que supondría una cantidad media de 4.199,73 € por cada uno de los 5 animales atacados por lobos en el periodo solicitado, una cantidad desproporcionada. Además, que las ayudas concedidas al reclamante por los daños ocasionados por ataques de lobos en la explotación ascienden a 900 € y que con esta ayuda se cubre el daño emergente y el lucro cesante reclamados pudiéndose destinar el dinero a la reposición de los bienes perdidos, mediante la adquisición de nuevos animales; que el informe de valoración de daños aportado no demuestra la pérdida de fecundidad alegada; que las administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre; y que el reclamante no adopta las medidas adecuadas para el bienestar de los animales, ni les protege de los depredadores.

Por todo ello, propone la desestimación de la reclamación.

- Por la jefa del Área de Recursos de la Secretaría General Técnica de la consejería actuante, mediante oficio de 14 de diciembre de 2021,

notifica al reclamante la recepción de su escrito, así como el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo y se le requiere para que aporte determinada documentación.

El 17 de diciembre de 2021, el reclamante, atendiendo al requerimiento efectuado, presenta una declaración responsable de no haber percibido indemnización o compensación económica alguna de compañía aseguradora por los hechos reclamados

- Se libra oficio a la Jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales para que se proceda a aportar las actas de inspección que se corresponden con los siniestros reclamados y a la ratificación, en su caso, de las actas de inspección de daños a la ganadería por ataques de cánidos por parte de los agentes firmantes de las mismas. Y a la declaración del 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 que ocasiona esta especie.

El 24 de marzo de 2022, se remite la documentación por la Jefatura del Cuerpo de los Agentes Forestales en contestación a la petición del Área de Recursos: informe del agente forestal nº (...) de 2 de agosto de 2020; actas de inspección de los siniestros reclamados de fechas 2, 6 y 19 de agosto, 7 de noviembre y 13 de diciembre de 2020 donde se indica, en todas ellas, en el apartado “especie causante del ataque” la referencia “compatible con lobo” o “compatible con cánidos”; el informe de 20 de febrero de 2022, de ratificación por los agentes forestales intervinientes de las citadas actas de inspección y el Anexo I donde se indica, asimismo, las medidas de precaución adoptadas por el reclamante para evitar ataques de lobos.

- Instruido el procedimiento, se concedió trámite de audiencia al reclamante mediante oficio notificado el 13 de mayo de 2024, quien formuló alegaciones el 12 de junio de 2024, en las que pone de manifiesto que por la Sala de lo Contencioso Administrativo del

Tribunal Superior de Justicia de Madrid se han dictado sentencias de fecha 2 de noviembre de 2018 (sentencias nº 659 y 660) y que el Tribunal Supremo en sentencias de 2 de diciembre de 2019 y 11 de febrero de 2020, ha confirmado la interpretación dada por el tribunal de instancia en cuanto al alcance de la responsabilidad patrimonial de la Administración en relación con los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre. Realiza una crítica del informe emitido en el procedimiento y se ratifica en la cuantía de la indemnización solicitada.

- Finalmente, el 19 de marzo de 2025, se formula propuesta de resolución por la jefa de Área de Recursos de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior, que se fundamenta en el criterio de la Comisión Jurídica Asesora en los dictámenes ya emitidos en esta materia (Dictamen 206/2019, de 23 de mayo y 432/23, de 7 de septiembre). Se calcula que el importe de la indemnización procedente es de 7.115,64 €, que resultan de la suma de 1.540 €, en concepto de costes asociados al hecho; más 2.320 €, por el valor de los animales de reemplazo; más 3.255,64 €, por el valor de los gastos asociados a la sustitución. Y a esa cantidad deberá descontarse la suma de 900 €, correspondiente al importe de las ayudas percibidas por el reclamante por este mismo concepto para el periodo reclamado, según consta en el expediente.

Por ello, propone estimar parcialmente la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada y reconocer al reclamante una indemnización por importe de 6.215,64 €, que deberá ser actualizada conforme a lo dispuesto en el artículo 34.3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

TERCERO.- El 24 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 166/25 a la letrada vocal Dña. Silvia Pérez Blanco, que formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 10 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.

El presente dictamen se emite en plazo.

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 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 de la LRJSP, en cuanto que es propietario de los animales muertos por los ataques de lobos de los que trae causa el procedimiento.

Se ha acreditado debidamente la representación otorgada a la firmante de la reclamación.

La Comunidad de Madrid está legitimada pasivamente para conocer del presente procedimiento, considerando 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 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 30 de julio de 2021, 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 1 de agosto y el 13 de diciembre 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 el 30 de julio de 2021 a la propuesta de resolución del mes de marzo 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 el reclamante reside en los daños producidos a su rebaño, que atribuye a ataques de lobos. En concreto, alega que, a consecuencia de los ataques de lobos, le han ocasionado la muerte de 5 animales y que disminuido la fecundidad del rebaño durante el periodo de un año en 8 terneros.

El reclamante aporta como medio de prueba un informe pericial. Además, se han incorporado al procedimiento, a solicitud del órgano instructor, las actas de inspección de los agentes forestales, levantadas en su día y ratificadas de lo que resulta acreditada la realidad de los daños alegados en los términos referidos.

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 en el momento en que se produjeron los hechos.

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.

Con posterioridad, se ha promulgado la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, que 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 sentencias números 615/2018, 659/2018 y 660/2018 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en cuyo fundamento jurídico noveno, en relación con la antijuridicidad del daño y la interpretación del artículo 54.6 de la Ley 42/2007, señalan 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 ya 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, procede determinar el importe del resarcimiento debido al reclamante.

Sobre esta cuestión y como hemos puesto de manifiesto entre otros, en el reciente Dictamen 176/25, de 3 de abril, es necesario tener en cuenta las Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en concreto, las Sentencias nº 360/2022, de 27 de abril de 2022 (Procedimiento Ordinario 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 citadas, que resuelve un supuesto muy similar al que es objeto del presente dictamen.

Así, la Sentencia de 7 de noviembre de 2022 señala 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”.

i) El informe pericial aportado por el reclamante solicita una indemnización total de 20.998,64 € (ya descontada la ayuda recibida).

En concreto, valora el daño emergente en 10.079,04 € cantidad resultante de la suma del valor a precio de lonja de los animales siniestrados, 985 €; importe que se deduce de la suma de 645 € (215 € x 3 terneros de 2 a 5 meses), más 340 € (170 € x 2 terneros de 1 a 3 semanas); más 3.255,64 € en concepto de coste de reposición a la situación previa derivados de los gastos diarios por animal adulto según datos aportados por la propia ganadería; más 4.298,40 euros por el concepto de la pérdida de fecundidad en el periodo de un año, más 1.540 € por costes asociados a cada ataque (consistentes en 308 € por 140 horas laborales remuneradas en base al coste del salario base interprofesional para personal eventual, afirmando que los ganaderos carecen de personal y deben dedicar recursos a este aspecto, teniendo un coste por hora de 11 €).

A esta cantidad, suma la pérdida por el lucro cesante, que valora en 13.169,60 €, cantidad resultante de la suma por el concepto de pérdida de rendimientos futuros, asociados al destino del animal como vaca nodriza, 7.800 €, más 4.750 € por la pérdida de producción de los animales siniestrados (que resulta del producto de 950 € por el valor de venta por hembra siniestrada susceptible de ser comercializada x 5 animales siniestrados) más 619,60 € en concepto de pérdidas de las ayudas de la política agraria común.

ii) El informe de la Subdirección General de la Producción Agroalimentaria, rechaza la cantidad reclamada en concepto de daño emergente por los motivos que en él se indican; también 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. En cuanto al lucro cesante, destaca que es el interesado el que ha de acreditar el *quantum* y que debe justificar la producción mediante las bajas en la explotación por las ventas realizadas antes y después de los ataques que deben ser coincidentes con los movimientos de salida de animales de la explotación con destino a vida o a matadero. Según el informe, el 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.

El citado informe cuantifica el valor en lonja del ganado muerto en 2.320 € (464 € x 5 animales muertos) si bien determina el daño emergente sufrido por el ganadero en 928 € (464 € x 2 animales siniestrado al no computar 3 de los 5 bovinos muertos) y el lucro cesante en 0 €, por lo que la indemnización que le correspondería sería de 928 €.

Por ello, pone de manifiesto que el reclamante ha obtenido ayudas referidas a los siniestros ahora reclamados (900 €) por lo que concluye que *“con esta ayuda se cubre el 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 periodo de un año”*.

iii) Para poder realizar una valoración adecuada, hemos de considerar que la Sentencia de 7 de noviembre de 2022 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 ya citadas 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 tres sentencias antes citadas, 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.

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

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 464 € respecto al valor del precio en Lonja por cada ternero siniestrado, lo que resulta un importe 2.320 € (464 € x 5 terneros siniestrados según indican las actas de inspección de los agentes forestales intervinientes).

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 todos los conceptos *“por traslado al punto donde se encuentra el animal siniestrado, identificación del animal, recuperación de los animales desperdigados por la estampida provocada por los lobos, aviso y acompañamiento a Agentes medioambientales, gastos de retirada de cadáveres, etc. (...)”* donde se estima un valor individual de 308 €, asociado a cada ataque por lo que la cuantía de los costes asociados asciende a 1.540 € (308 € x 5 ataques).

Por último, en cuanto a los gastos asociados a la sustitución, se acepta también en la propuesta de la consejería el cálculo efectuado en el informe pericial de la parte reclamante: costes de reposición a la situación previa por importe de 3.255,64 € (686,55 € por cada uno de los 2 terneros de 75 días; más 716,40 € por el ternero de 90 días; más 573,12 € por el ternero de 18 días, más 593,02 € por el ternero de 28 días), toda vez que dichos valores no resultan controvertidos en el informe del órgano gestor, que hace referencia a que al interesado le han sido concedidas ayudas, en el período reclamado entre agosto y diciembre de 2020, por dicho concepto, por un total de 900 €.

Así, la indemnización total procedente sería de 7.115,64 €, que resultan de la suma de 1.540 €, en concepto de costes asociados al hecho; más 2.320 €, por el valor de los animales de reemplazo; más 3.255,64 €, por el valor de los gastos asociados a la sustitución. A esta cantidad deberá descontarse la suma de 900 €, correspondiente al importe total de las ayudas percibidas por el reclamante por este mismo concepto para el periodo reclamado, según se indica en el informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Por tanto, coincidiendo con la propuesta de resolución, el importe de la indemnización que procede reconocer al reclamante es de 6.215,64 euros.

Conforme al artículo 34.3 de la LRJSP, 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.

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 6.215,64 €, cantidad que deberá ser actualizada conforme al artículo 34.3 de la LRJSP 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 10 de abril de 2025

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 200/25

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid