

Dictamen n.º: **152/26**
Consulta: **Consejero de Medio Ambiente, Agricultura e Interior**
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**
Aprobación: **18.03.26**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 11 de marzo de 2026, 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 un ataque de lobos a su ganadería, en Horcajuelo de la Sierra.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Con fecha 27 de noviembre de 2020, el interesado antes citado presentó, mediante correo certificado, en el registro de la Consejería de Medio Ambiente, Agricultura e Interior una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios sufridos en su explotación de ganado bovino, situada en el término municipal de Horcajuelo de la Sierra.

El reclamante detalla que es titular de una explotación ganadera, tanto equina como bovina, que desde el año 2013 viene sufriendo ataques de lobos. Continúa relatando la protección del lobo al sur del río Duero y la situación concreta en la Comunidad de Madrid, donde dice

que se ha producido un aumento de los ataques y, a pesar de ello, en esta comunidad no se ha aprobado un plan de conservación y gestión, a diferencia de Castilla y León.

Tras esa introducción, el reclamante precisa 13 ataques sufridos durante el periodo de 29 de noviembre de 2019 a 13 de octubre de 2020, que ha afectado a otros tantos animales (bovino de 10 días, un bovino de 25 días, un bovino de 9 meses, dos novillas de recría de 12 y 13 meses, un bovino de 8 meses, un bovino de 4 días, un bovino de 1 mes, un equino hembra de 15 días, un bovino de 9 meses, un bovino de 8 meses y un bovino hembra de 25 días, muertos, y un bovino hembra herida de 8 meses).

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.

Concluye el escrito precisando los daños y perjuicios sufridos, que cuantifica en 27.727,71 euros; correspondiendo 10.568 euros, a daño emergente, y 17.159,71 euros, a lucro cesante.

Al escrito acompaña un informe pericial de valoración del daño elaborada por un ingeniero de Montes, solicitudes de ayudas, y documentos de identificación de los animales.

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 11 de diciembre de 2020, notifica al reclamante la recepción de su escrito, así como el plazo para resolver y los efectos del silencio administrativo. De igual modo, el reclamante es requerido para que precise los daños que reclama y aporte declaración sobre indemnizaciones percibidas.

El 4 de enero de 2021, el reclamante presenta nuevo escrito ratificándose en la cantidad precisada en el suplico de su reclamación, sin perjuicio del descuento que proceda una vez perciba las ayudas solicitadas.

El 11 de noviembre de 2021 el órgano instructor solicitó informe a la Jefatura del Cuerpo de Agentes Forestales. Tras esa petición, constan incorporados informes y actas de los agentes forestales sobre los siniestros denunciados, así como un informe en el que se hace constar: *“Por medio del presente se hace constar que tras conversación con el titular de la explotación, el mismo expone que, la única medida que adopta, para la posible protección contra ataques de lobo, es llevar a las vacas paridas y terneros a prados más cercanos al pueblo, los cuales presentan vallado de muro de piedra de alrededor de 1 metro de altura, combinado con tramos con cerramiento de alambre. Dichos cerramientos si bien son capaces de retener al ganado en cuestión, no impiden el posible paso de cánidos, por todo ello se considera la medida insuficiente, más bien se trata de una medida adoptada de cara a tener controlado y ubicado el ganado en un lugar más accesible y cómodo- para el propio ganadero que para la posible protección ante ataques, lo cual se expone a efectos oportunos.”*.

Con posterioridad, no consta ninguna actuación instructora hasta la incorporación de un informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación, fechado el 14 de mayo de 2024, en el que se concluye:

1- La cuantía reclamada por D. es claramente desproporcionada, en base a los precios del ganado vivo estimados en la Lonja del Mercado de Talavera, no quedando por tanto justificada la cuantía reclamada en concepto indemnizatorio.

2- Las ayudas concedidas por los daños ocasionados por lobos en la explotación de para el periodo reclamado ascienden a 7.400€. Con esta ayuda se cubre la totalidad 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.

3- Dicha cantidad de 7.400€ supera el valor de los animales siniestrados. Dicha cantidad (ayudas percibidas) se concedió en base a baremos que se encuentran por encima del valor de mercado de los animales.

4- Las Administraciones públicas no son responsables de los daños ocasionados por las especies de fauna silvestre (Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, artículo 54.6).

5- El reclamante no protege adecuadamente a los animales de sus predadores, conforme al Real Decreto 348/2000, y en base a los informes de los Agentes Forestales.

6- Los ganaderos disponen de ayudas para la modernización de las estructuras agrarias, así como de ayudas para promover la adopción de medidas de protección para limitar posibles daños provenientes de las poblaciones de lobos y perros asilvestrados existentes en la Comunidad de Madrid.

Instruido el procedimiento, se concedió trámite de audiencia al reclamante quien, con fecha 17 de junio de 2024, presentó alegaciones reiterando su pretensión.

Con posterioridad se incorporó nuevo informe complementario de la dirección general competente en materia de Ganadería sobre el valor de

los animales siniestrados, conforme a los precios del Mercado Nacional de Ganado de Talavera de la Reina, con el siguiente desglose:

- 1.- 27/11/2019: bovino Hembra 10 días 180€
- 2.- 02/12/2020: bovino Macho 25 días 240€
- 3.- 16/03/2020 bovino Hembra 9 meses 280€
- 4.- 16/03/2020 bovino Hembra 13 meses 1.050€
- 5.- 16/03/2020 bovino Hembra 12 meses 1.050€
- 6.- 9/04/2020 bovino Macho 8 meses 624€
- 7.- 06/05/2020 bovino Macho 4 días 280€
- 8.- 13/05/2020 bovino Macho 1 mes 280€
- 9.- 17/05/2020 equino Hembra 15 días 500€*
- 10.- 11/06/2020 bovino Macho 9 meses 598€
- 11.- 07/10/2020 bovino Macho 8 meses 536€
- 12.- 13/10/2020 bovino Macho 25 días 240€

Asimismo, refiere el informe que la tasa de fecundidad de la explotación, pese a haber sufrido diversos ataques de lobos, se ha visto incrementada, detallando que, durante 2018 y 2019, las tasas de fecundidad en la explotación aumentaron al 54,0 % en 2018, y al 63,1 % en 2019.

Otorgado nuevo trámite de audiencia, el reclamante presentó nuevas alegaciones, reiterando su reclamación inicial.

Finalmente, el órgano instructor formula propuesta de resolución estimatoria parcial de la reclamación, fijando la indemnización en 498 euros, una vez descontadas las ayudas percibidas por el reclamante.

TERCERO.- El 17 de febrero de 2026 tuvo entrada en esta Comisión Jurídica Asesora, la solicitud de dictamen en relación con la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

Ha correspondido la solicitud al letrado vocal D. Carlos Hernández Claverie, quien formuló la propuesta de dictamen, deliberada y aprobada, por el Pleno de esta Comisión Jurídica Asesora en la sesión celebrada el día 11 de marzo de 2026.

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 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 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 27 de noviembre de 2020, lo que permite considerarla formulada dentro del plazo legal, tomando en consideración que los siniestros se produjeron en el período comprendido entre los días entre el 27 de noviembre de 2019 y el 13 de octubre de 2020.

En cuanto al procedimiento, se ha recabado el informe de la dirección general competente en materia de Ganadería y de la Jefatura de los agentes forestales, de conformidad con el artículo 81.1 de la LPAC, y se ha cumplimentado el trámite de audiencia previsto en el artículo 82 de la LPAC, con el resultado referido.

Por último, se ha dictado propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación formulada. No se observan, por tanto, defectos procedimentales de carácter esencial o que puedan acarrear indefensión, a lo largo del procedimiento.

Se observa, no obstante, el más que dilatado periodo de tiempo transcurrido desde la presentación de la reclamación en 2020 a la fecha de remisión del expediente a este órgano consultivo, lo que hace que se hayan superado los cinco años para la tramitación del procedimiento, plazo muy superior al de seis meses establecido en la LPAC para resolver y notificar la resolución, lo que resulta totalmente injustificado e incomprensible. No obstante, se mantiene la obligación de resolver de manera expresa y, por ende, el de esta Comisión para emitir el presente dictamen.

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

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

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

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

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

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

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

En el caso que nos ocupa, el perjuicio sufrido por el reclamante reside en los daños producidos a sus rebaños, que atribuye a ataques de lobos. En concreto, alega que ha sufrido daños como consecuencia de 13 ataques, que han ocasionado la muerte de los animales relacionados en los antecedentes.

La realidad de los daños queda acreditada con las actas de los agentes forestales levantadas en su día y ratificadas en el curso del procedimiento, de lo 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 *cani 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.

Ahora bien, la responsabilidad de la Administración no puede conllevar una falta de diligencia o cuidado de los titulares de la explotación a fin de evitar los ataques de especies protegidas o limitar sus efectos. Ello, además se plasma en 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 establece como obligación de los titulares de explotaciones ganaderas adoptar las medidas adecuadas para asegurar el bienestar de los animales con vistas a garantizar que éstos no padezcan dolores, sufrimiento ni daños inútiles. El punto 6 del Anexo se dedica a los animales mantenidos al aire libre, y dice que: *“en la medida que sea necesario y posible, el ganado mantenido al aire libre será objeto de protección contra las inclemencias del tiempo, los depredadores y el riesgo de enfermedades”.*

En el caso del reclamante, según se recoge en informe emitido por los agentes forestales, pese a haber sufrido diversos ataques de lobos, carecía de cualquier medida de protección frente a nuevos ataques, como puede ser la guarda del ganado en sitio cerrado, alambradas eléctricas o perros mastines, limitándose a llevar a los animales a un cercado de muro de piedra de 1 metro de altura.

Ello nos debe llevar a apreciar la concurrencia de culpa del ganadero reclamante en un 50 %.

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

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

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

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

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

El informe de la Subdirección General de la Producción Agroalimentaria valora el daño emergente en 988 euros, correspondiente al valor en lonja del bovino, y rechazando la cantidad reclamada por reducción de los índices de fertilidad, al no quedar demostrada, y rechaza también los costes asociados a cada siniestro, al considerarlos tareas rutinarias habituales de la explotación ganadera, así como los gastos administrativos.

En cuanto al lucro cesante, el informe de la Subdirección General de la Producción Agroalimentaria, considerando el precio de los corderos en la Lonja de Talavera, lo fija en 1.084,92 euros.

La Sentencia de 7 de noviembre de 2022 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, antes citada, atiende en la valoración del daño emergente, al valor de los animales siniestrados, los costes asociados a la gestión del siniestro y rechaza la cuantía reclamada por reducción de los índices de fertilidad.

En cuanto al valor de los animales siniestrados, hemos de tener en cuenta el criterio de la sentencia, que viene determinado por “*el precio de lonja de los animales siniestrados*” en las fechas de ocurrencia de los hechos, atendiendo a su sexo y a la edad aproximada.

Sobre el valor de reposición se pronuncian las sentencias 360/2022, 715/2022 y 923/2022 que declaran que el valor de reposición “*ya es indemnizado con el valor intrínseco de los animales, dado que de satisfacerse esa partida se produciría un resarcimiento*”

redundante para la actora, ya que el valor de sustitución o reposición del animal es el valor del animal mismo, esto es, de uno de análogas características zootécnicas y productivas, que es lo que más arriba hemos denominado valor intrínseco”.

Por lo que se refiere a la pérdida de fecundidad reclamada, es preciso tener en cuenta que las sentencias 360/2022, 715/2022 y 923/2022 han rechazado incluir en la valoración del daño emergente la bajada de fertilidad en la ganadería *“en la medida en que se hace preciso un estudio en una serie más larga de tiempo, considerando hipotética la afirmación del estrés de las hembras que, desde luego, no se sostiene con evidencias científicas”.*

La Sentencia 923/2022, de 7 de noviembre, sobre los costes asociados a la gestión del siniestro declara:

“Pues bien, la Sala considera que es razonable pensar que las gestiones incluidas por el recurrente en el apartado de costes asociados cuya indemnización se reclama se han producido realmente a consecuencia de los cinco ataques de lobos, los cuales lógicamente habrían debido incrementar las tareas habituales en la explotación, así como que no todos los costes alegados son susceptibles de ser documentados de manera individualizada”.

Sobre el lucro cesante, la Sentencia 923/2022, de 7 de noviembre, se pronuncia a favor del informe técnico emitido por la Administración, al considerar que este concepto indemnizable generaría un enriquecimiento injusto cuando se añada al valor de reposición.

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

directamente derivados del siniestro, y los gastos asociados a la sustitución

Respecto a los costes derivados directamente del siniestro, al igual que hace la propuesta de resolución, cabe acoger la cantidad de 1.300 € referido al coste de reparación del redil donde se encontraba el ganado y los costes de gestión de los siniestros, que ascenderían a 740 euros. Ello haría un total de 2.040 euros.

En lo referente al valor de los animales de reemplazo, el informe de la Dirección General de Agricultura, Ganadería y Alimentación expone el precio en lonja de los animales atacados que ascendería a un total 5.858 €.

Por tanto, los daños y perjuicios acreditados ascenderían a la cantidad de 7.898 euros, que quedaría reducida a 3.949 euros, una vez deducido el 50 % por culpa concurrente del propio reclamante.

Considerando que las ayudas percibidas han ascendido a 7.400 euros, no procede el reconocimiento de indemnización alguna.

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

CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada.

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 18 de marzo de 2026

El presidente de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen n.º 152/26

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

C/ Alcalá, 16 - 28014 Madrid