



Sr. Madrid López, Presidente en funciones

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y Ponente

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 29 de abril de 2010, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de D. xxxxx y otros*, y a la vista del mismo y tal como corresponde a sus competencias, emite, por unanimidad, el siguiente

## DICTAMEN

### I

#### ANTECEDENTES DE HECHO

El día 24 de marzo de 2010 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx y otros, debido a los daños y perjuicios derivados del fallecimiento de Dña. mmmmm, y D. ppppp, a causa de la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob de Tipo Variante*”.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 30 de marzo de 2010, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 344/2010, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de Castilla y León, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

**Primero.-** El 6 de febrero de 2009 D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx, Dña. xxxxx1, D. xxxxx2, D. xxxxx3 y D. xxxxx4, presenta en el registro único de Presidencia, Administración Autonómica e Interior y Justicia, una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Junta



de Castilla y León y la Administración General del Estado, por el fallecimiento de D. ppppp el día 7 de febrero de 2008 y de Dña. mmmmm el día 19 de agosto de 2008, a causa de la enfermedad de "Creutzfeldt-Jacob de Tipo Variante".

Según consta en el expediente, el fallecido, D. ppppp, es hijo de D. xxxxx y de la también fallecida Dña. mmmmm, su viuda es Dña. xxxxx1 y su hijo D. xxxxx2. Por otra parte, D. xxxxx3 y D. xxxxx4, son hijos de Dña. mmmmm.

La parte reclamante considera que el fallecimiento de sus familiares fue consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, tanto de la Administración del Estado, como de la Administración Autonómica.

Consideran que los fallecimientos son el resultado de "la negligencia mostrada por la Administración, encarnada específicamente y para el caso que nos ocupa en Agricultura y Sanidad (Estatal y Autonómica), cuya responsabilidad se deriva de la ausencia de control efectivo de la aplicación de la legislación veterinaria de la Comunidad en España, con arreglo a la cual los Estados miembros, en caso de aparición en su territorio de cualquier zoonosis o enfermedad que pueda suponer un peligro grave para los animales o para la salud humana, deben aplicar inmediatamente las medidas de lucha o prevención previstas en la normativa comunitaria.

»(...) Las Administraciones competentes han confundido la ausencia de evidencias de riesgo con la evidencia de que el riesgo fuera nulo, demorando la adopción de las medidas que el principio de precaución aconsejaba adoptar ante la presión ejercida por los operadores económicos (ganaderos, mataderos, fabricantes de harinas, importadores, etc) cuyos intereses fueron antepuestos durante largo tiempo a los de los consumidores (...)"

Adjunta a la reclamación, además de los poderes notariales acreditativos de la representación, respecto a D. ppppp, Libro de Familia, certificado de nacimiento, copia de la inscripción del matrimonio contraído con Dña xxxxx1, certificado médico de defunción y de empadronamiento, documentación relativa a su vida laboral, documentación académica, diversos informes del Servicio de Neurología del Hospital hhhhh de xxxxx e informe neuropatológico de 5 de marzo de 2008, de la Unidad de Neuropatología de la Fundación Hospital hhhhh1. En relación a Dña. mmmmm se incorpora a la reclamación su acta de



nacimiento, certificado de matrimonio de ésta con D. xxxxx, fotocopia de su Libro de Familia, certificación literal de defunción, certificación de empadronamiento, reclamación presentada ante al Servicio de Atención al Paciente del Complejo Asistencial de xxxxx el 25 de junio de 2008, por la familia de Dña. mmmmm, diversos partes de atención hospitalaria, escrito del Director Gerente del Complejo Asistencial de xxxxx de 21 de julio de 2008, factura emitida por la Clínica hhhhh2 de xxxxx el 3 de julio de 2008, informe médico del Departamento de Neurología y Neurocirugía de la Clínica hhhhh2 de la Facultad de Medicina de la Universidad de xxxxx, informe de un patólogo del Hospital de xxxxx e informe neuropatológico del Hospital hhhhh Fundación de hhhhh1.

Solicitan una indemnización de 509.500,27 euros, cantidad desglosada de la siguiente manera:

- Por el fallecimiento de Dña. mmmmm, se solicita una indemnización para su esposo de 103.390,06 euros, y para cada uno de sus tres hijos 8.615,84 euros, lo que asciende a 129.237,58 euros, más gastos, valorados en 7.146,44 euros, así como los daños punitivos y factores de corrección que se estiman en 104.707,66 euros, lo que suma un total de 241.091,68 euros.

- Por el fallecimiento de D. ppppp se reclama para la esposa 103.390,06 euros, para el hijo 43.079,19 euros, para el padre 8.615,84 euros, y para la madre 8.615,84 euros, lo que asciende a 163.700,93 euros, más daños punitivos y factores de corrección por 104.707,66 euros, lo que asciende a un total de 268.408,59 euros.

**Segundo.-** Según consta en el expediente D. ppppp, nacido el día 2 de febrero de 1967, murió en el Hospital hhhhh de xxxxx el día 7 de febrero de 2008, residió toda su vida en localidades de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, no ha vivido en Gran Bretaña, ni ha viajado a lugares exóticos.

Su muerte está clasificada en el Registro Español de Encefalopatías Transmisibles Humanas, a cargo del Instituto de Salud Carlos III, como una de los únicos tres casos confirmados hasta el 3 de abril de 2008 de la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob.



Dña. mmmmm, nacida el día 22 de enero de 1944, murió en el Hospital de xxxxx el día 19 de agosto de 2008 y residió durante toda su vida en localidades de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En el informe neuropatológico de la Unidad de Neuropatología del Hospital hhhhh Fundación Hospital de hhhhh1 de 22 de septiembre, se establece sobre la causa de su fallecimiento: "Diagnóstico: sistema nervioso central (cerebro) los hallazgos histológicos y el patrón de depósito de la proteína priónica son característicos de la enfermedad de creutzfeldt-jakob de tipo variante".

**Tercero.-** El 29 de junio de 2009 D. yyyyy dirige un escrito a la Administración General del Estado y a la Junta de Castilla y León, en el que solicita una tramitación única de las reclamaciones presentadas y por ello la acumulación de los dos procedimientos que se encuentran en tramitación.

**Cuarto.-** Por Orden de la Consejería de Administración Autonómica de 16 de septiembre de 2009 se admite a trámite la reclamación presentada y se nombra instructora en el procedimiento de responsabilidad patrimonial dirigido contra la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

**Quinto.-** Consta en el expediente, entre otros documentos: Informe de la Dirección General de Producción Agropecuaria, de la Consejería de Agricultura y Ganadería de 14 de octubre de 2009, informe del Servicio de Vigilancia Epidemiológica y Enfermedades Transmisibles (no consta su fecha), e informe del Servicio de Vigilancia y Control Sanitario Oficial de 20 de octubre de 2009, ambos pertenecientes a la Consejería de Sanidad.

**Sexto.-** El 20 de octubre de 2009 se recibe un oficio del Ministerio de Sanidad y Política Social en el que se solicita copia del índice de documentos del expediente de responsabilidad patrimonial, a los efectos de la tramitación de la reclamación presentada contra la Administración General del Estado.

**Séptimo.-** El 2 de noviembre de 2009 D. yyyyy comunica por Burofax la interposición el 22 de octubre de 2009 de un recurso contencioso-administrativo contra la desestimación presunta de la presente reclamación de responsabilidad patrimonial.



**Octavo.-** El 10 de noviembre 2009 la instructora del procedimiento dicta resolución denegatoria de las pruebas solicitadas.

**Noveno.-** Concedido trámite de audiencia, la parte reclamante solicita copia de la documentación incorporada al expediente y el 8 de enero de 2010 presenta un escrito de alegaciones.

**Décimo.-** El 22 de febrero de 2010 la instructora del procedimiento formula propuesta de orden desestimatoria de la reclamación formulada.

**Decimoprimer.-** El 10 de marzo de 2010 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Administración Autonómica informa favorablemente la propuesta desestimatoria.

**Decimosegundo.-** El 11 de marzo de 2010 se formula nueva propuesta de orden desestimatoria de la reclamación presentada a la que incorpora los argumentos que se exponen en el anterior informe jurídico.

En tal estado de tramitación, se dispuso la remisión del expediente al Consejo Consultivo de Castilla y León para que emitiera dictamen.

## II CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**1ª.-** El Consejo Consultivo de Castilla y León dictamina en el presente expediente, con carácter preceptivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 4.1.h), 1º de la Ley 1/2002, de 9 de abril, reguladora del Consejo Consultivo de Castilla y León, correspondiendo a la Sección Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado f), del Acuerdo de 30 de octubre de 2003, del Pleno del Consejo, por el que se determina el número, orden, composición y competencias de las Secciones.

**2ª.-** El procedimiento se ha instruido con arreglo a lo previsto en los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrollados por el Reglamento de los procedimientos de las



Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

No obstante, cabe poner de manifiesto el excesivo tiempo transcurrido desde que se presenta la reclamación (el 6 de febrero de 2009) hasta que se formula la propuesta de resolución (el 11 de marzo de 2010). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración del artículo 12.b) del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que consagra el derecho de los ciudadanos a la resolución de los asuntos que les conciernan en un plazo razonable; e igualmente como una infracción de los principios y criterios que han de regir su actuación, recogidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, como los de eficacia, celeridad, eficiencia y servicio a los ciudadanos, entre otros.

Por otro lado, el artículo 140.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que "En otros supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación".

La Administración General del Estado y la Junta de Castilla y León han considerado conveniente la tramitación independiente de las reclamaciones presentadas -pese a la solicitud de la parte reclamante-, por considerar que las competencias de cada Administración en la materia están claramente deslindadas.

En apoyo de esta decisión la propuesta de resolución cita, entre otras, la Sentencia 1.493/2002, de 2 de noviembre, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, que señala que "el artículo 140 de la Ley 30/92 dispone que la responsabilidad era solidaria cuando existen formas colegiadas de actuación, o bien, de acuerdo con reiterada doctrina del Tribunal Supremo, cuando la impone la efectividad del principio de indemnidad, que constituye el fundamento de la responsabilidad patrimonial, ahora bien, ello tan sólo cabe apreciarlo cuando no es posible determinar a qué Administración es imputable la actividad generadora del daño, en este sentido así lo han puesto de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1993 y 13 de febrero de 1997.



»(...) se aplica el criterio de solidaridad cuando exista gestión dimanante de fórmulas conjuntas de actuación entre varias administraciones públicas, pero añade que en los demás casos la responsabilidad solidaria, sólo jugará cuando no sea posible la determinación de la responsabilidad de cada administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención, como señala y recoge el Tribunal Supremo en sentencia 23 de noviembre de 2000”.

En cuanto a la alegación referente a la indefensión por la denegación de determinadas pruebas solicitadas por la parte reclamante, hay que partir de que lo que se está dilucidando en este procedimiento es la existencia o no de responsabilidad por parte de la Administración de la Comunidad de Castilla y León dentro del ámbito de sus competencias; y éstas, de acuerdo con la propuesta de resolución, están claramente deslindadas. La práctica de las pruebas documental y testifical solicitadas por la parte reclamante se circunscribe a competencias de la Administración del Estado, ya que se refiere a informes sobre actuaciones y a la solicitud de testimonios de personas que han formado parte de organismos del Estado o comunitarios, por lo que, según la propuesta de resolución, no aportan nada y resultan irrelevantes para la resolución del presente procedimiento.

**3ª.-** Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver el presente procedimiento corresponde a la Consejera de Administración Autonómica, conforme a lo establecido en el artículo 142.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en relación con los artículos 71.2 y 82 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, en relación con la disposición adicional primera del Decreto 69/2007, de 12 de julio, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Autonómica y el artículo 3 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

La parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La reclamación se interpuso el 6 de febrero de 2009 y los fallecimientos de los



contagiados, D. ppppp y Dña. mmmmm, se produjeron, respectivamente, los días 7 de febrero y 19 de agosto de 2008.

**4ª.-** El artículo 106.2 de la Constitución establece que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

La referencia constitucional a la ley debe entenderse hecha a los artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, a la que además se remite el artículo 82.1 de la citada Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la reiterada doctrina del Consejo de Estado así como la de este Consejo Consultivo, la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública exige la concurrencia de los siguientes requisitos:

- a) La existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
- b) El carácter antijurídico del daño, en el sentido de que la persona que lo sufre no tenga el deber jurídico de soportarlo, de acuerdo con la ley.
- c) La imputabilidad a la Administración de la actividad dañosa, es decir, la integración del agente en el marco de la organización administrativa a la que pertenece o la titularidad pública del servicio o actividad en cuyo ámbito se produce el daño.
- d) La relación de causa a efecto entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, nexo causal que implica la necesidad de que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa en relación directa e inmediata.
- e) Ausencia de fuerza mayor.
- f) Que no haya transcurrido un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.





Sin embargo conviene reflexionar el hecho de que esta responsabilidad objetiva y el impulso universalizador que traslada la aplicación de estos principios tiene sus evidentes riesgos, dado que no puede concebirse a la Administración como un asegurador universal de cualquier evento dañoso.

La responsabilidad patrimonial se proyecta sobre el funcionamiento anormal de los servicios públicos, entendidos éstos de la manera más amplia posible, pero la Administración también responde de los efectos dañosos del funcionamiento normal. De ahí que deban conocerse los límites del servicio público y, por ello, se haga una llamada a los denominados “estándares de servicio” o patrones de calidad media. En estos estándares influyen muchos factores -piénsese que los medios materiales y económicos de la Administración no son ilimitados-, como pueden ser la conciencia administrativa del principio de eficacia (artículo 103 de la Constitución); la concepción y el nivel de exigencia de los ciudadanos sobre hasta dónde ha de llegar el servicio público; la intervención creciente de la Administración en todos los órdenes de la vida y, bajo el prisma del riesgo social, la potencialidad objetivamente dañosa de muchos de sus actos. Estos estándares pueden estar formalizados o no, recogidos en un precepto legal o no, formar parte o no de las cláusulas de los contratos usuario-concesionario o usuario-Administración para la utilización de los servicios públicos.

**5ª.-** El expediente sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx y otros, debido a los daños y perjuicios derivados del fallecimiento de Dña. mmmmm, y D. ppppp, a causa de la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob de Tipo Variante.

Para la determinación de la posible responsabilidad patrimonial de la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León hay que analizar, dado que está acreditada la causa de la muerte, en primer lugar, si ha existido una relación de causalidad entre el hecho de consumir productos cárnicos de vacuno contaminado dentro del territorio de la Comunidad o procedente de ella, y el resultado de fallecimiento de los dos familiares de los interesados; y, en segundo lugar, si el origen de esta contaminación puede ser imputada, directa o indirectamente, a la Administración de la Comunidad de Castilla y León.



Debe subrayarse que la prueba de los hechos constitutivos de la reclamación es una carga de la parte interesada, de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori*, aunque la Administración tiene la obligación de facilitar al ciudadano todos los medios a su alcance para cumplir con dicha carga, dado que el procedimiento se impulsa de oficio (artículo 6.2 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial), en mayor medida en los casos en que los datos estén sólo en poder de aquélla. De la misma manera, los hechos impositivos, extintivos o moderadores de la responsabilidad son carga exigible a la Administración (artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, por remisión del artículo 60.4 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa).

En el presente caso, dado el largo periodo de incubación de la enfermedad -de cinco a diez años-, la parte reclamante no puede acreditar dónde y cuándo se produjo el contagio de la enfermedad, la ingesta de carne de bovino infectada, de sus vísceras o productos derivados de ésta, frescos o envasados y, en su caso, si procedían o no de Castilla y León e igualmente si fueron consumidos en la Comunidad o fuera de ella.

Por otro lado, la parte reclamante no detalla qué medidas adicionales de protección debieron adoptarse, o cuál es la normativa concreta sobre salud alimentaria que se ha incumplido.

Según se desprende de los informes contenidos en el expediente, la Administración de la Comunidad de Castilla y León ha actuado en coordinación con otras Administraciones y ha cumplido la normativa en la materia, al haber adoptado todas las medidas necesarias para la prevención y el control de la enfermedad, medidas que se acordaron según el estado de la ciencia y la técnica en cada momento. Estas prevenciones fueron controladas, según se detalla en el expediente, por numerosas inspecciones comunitarias que no detectaron incumplimientos en la Comunidad de Castilla y León.

Por ello procede concluir que el daño producido no puede atribuirse al funcionamiento de los servicios públicos de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, dado que ésta cumplió sus deberes de vigilancia y control.



Por otro lado, el artículo 141.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, establece que "(...) sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, (...)".

No cabe exigir a la Administración, en el ámbito de la salud pública, sino la aplicación de los medios posibles en función del estado de la ciencia en el momento en que aquélla presta sus servicios, puesto que, en todo caso, esta prestación es de medios y no de resultado. La Administración Sanitaria no está obligada, como es natural, a obtener un resultado siempre positivo, pues entender otra cosa supondría aceptar un principio de aseguramiento universal, que convertiría a la Administración en una especie de aseguradora de todas las enfermedades, independientemente de la prestación de todos los medios que pone a su alcance la ciencia en cada momento (doctrina del Tribunal Supremo, por todas la Sentencia de 23 mayo 2007, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 6ª). Esta circunstancia excluiría la responsabilidad, puesto que el daño que pretende resarcirse no sería antijurídico y en consecuencia no sería resarcible.

**6ª.-** Sin perjuicio de las consideraciones anteriores, al constar que la parte reclamante ha interpuesto un recurso contencioso-administrativo contra la resolución presunta por silencio administrativo, denegatoria de su reclamación de responsabilidad patrimonial, resulta obligado advertir que, en el caso de que en dicho proceso hubiera recaído sentencia firme, no procedería ya dictar resolución alguna en vía administrativa, sino dar cumplimiento en sus propios términos al fallo de la sentencia.

### **III CONCLUSIONES**

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla y León informa:



**CONSEJO  
CONSULTIVO**  
DE CASTILLA Y LEÓN

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. yyyyy, en nombre y representación de D. xxxxx y otros, debido a los daños y perjuicios derivados de la asistencia sanitaria que le fue prestada.

No obstante, V.E. resolverá lo que estime más acertado.