CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Fernández Costales, Consejero
Sr. Estella Hoyos, Consejero
Sr. Pérez Solano, Consejero y Ponente
Sr. Quijano González, Consejero
Sr. Nalda García, Consejero
Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 4 de mayo de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxxxxxxxxx,* 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 7 de abril de 2005 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. xxxxxxxxxxxx debido a los daños y perjuicios sufridos con motivo de la no concesión por la Administración de la autorización para realizar la vacunación antirrábica durante la campaña 2001.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 31 de marzo de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 375/2005, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, tal como dispone el artículo 53 del Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo, aprobado por el Decreto 102/2003, de 11 de septiembre. Turnado por la Sra. Presidenta del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Pérez Solano.

Primero.- Con fecha 31 de julio de 2001, tiene entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxxx una reclamación de responsabilidad patrimonial presentada por D. xxxxxxxxxxxx debido a los hechos que se relatan a continuación:

Con fecha 26 de marzo de 2001, D. xxxxxxxxxxxx presenta una solicitud para vacunación antirrábica en clínicas y consultorios veterinarios.

El 24 de abril de 2001 se recibe un escrito referido a una solicitud que no coincide con la del interesado, lo que se hace saber mediante comunicación presentada el 27 de abril.

Con fecha 30 de abril de abril, D. xxxxxxxxxxxx recibe otro escrito que sí se corresponde con su solicitud, requiriéndole aportación de documentación. En dicho escrito no se indica que se haya acordado suspender el plazo para resolver. El interesado contesta el día 8 de mayo.

El 2 de julio de 2001, transcurrido el plazo máximo de tres meses, D. xxxxxxxxxxxx solicita certificado acreditativo del silencio producido.

Con fecha 9 de julio de 2001, el Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx dicta Resolución por la que se deniega la solicitud presentada el 26 de marzo de 2001, siendo notificada al interesado con fecha 13 de julio de 2001.

Con fecha 31 de julio de 2001, D. xxxxxxxxxxxx interpone recurso de alzada ante el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx. La resolución de este recurso, que ratifica la recurrida, se le notifica el 14 de marzo de 2002.

Con fecha 31 julio de 2001, el interesado presenta la primera reclamación de responsabilidad patrimonial, por medio de la cual solicita ser indemnizado “por los perjuicios que supone dictar una resolución desestimatoria impidiéndole realizar la vacunación antirrábica, cuando la misma, por silencio administrativo, debió ser positiva”. Añade en la reclamación que “a tal efecto, y para determinar los perjuicios causados, se debe tomar como referencia las vacunaciones realizadas en la campaña de 1999, en que se concedió la autorización al solicitante. La vacunación en ese ejercicio, supuso unos ingresos de 40.000 pesetas”.

Posteriormente, D. xxxxxxxxxxxx interpone recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso de xxxxx, contra la Resolución del Delegado Territorial, de 3 de marzo de 2003, desestimatoria del recurso de

alzada, obteniendo Sentencia estimatoria según la cual el recurrente ha obtenido una resolución estimatoria de la solicitud derivada del silencio positivo padecido al respecto, por lo que se condena a la Administración demandada a dictar otra resolución expresa reconociendo dichos efectos estimatorios de la solicitud del recurrente de 26 de marzo de 2001, cursada para la vacunación antirrábica de 2001. La Sentencia es declarada firme mediante providencia de 4 de abril de 2003, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de xxxxx.

Con fecha 30 de marzo de 2004, tiene entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx una segunda reclamación de responsabilidad patrimonial, presentada por D. xxxxxxxxxxxx, en la que se hacen constar las circunstancias anteriormente descritas. Señala el reclamante en esta segunda reclamación que la no concesión de la autorización para vacunar y la actuación contraria a derecho de la Administración, negando incluso los efectos del silencio, han supuesto para él una serie de perjuicios de índole económica o susceptibles de ser evaluados económicamente, que se concretan en los siguientes conceptos:

- Pérdidas directas ocasionadas por la imposibilidad de efectuar la vacunación antirrábica en la campaña 2001 y pérdida de clientela: 1.500 euros. Adjunta una copia del listado de animales vacunados durante la campaña 1999.

- Daños morales y profesionales derivados tanto del incumplimiento de compromisos que no han podido ser cumplidos, como los efectos psicológicos y falta de promoción profesional que la falta de concesión de licencia conlleva: 3.000 euros. Acompaña la factura de consulta de especialista.

- Gastos de defensa y representación jurídica en la interposición del recurso contencioso-administrativo: 2.088 euros. Adjunta una copia de los gastos de asesoramiento jurídico y tramitación del proceso.

Segundo.- Mediante escrito de 7 de octubre de 2004, se notifica al reclamante comunicación sobre el procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, al amparo de lo dispuesto en el artículo 42.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones

Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, recibiendo la notificación el 16 de octubre de 2004.

Tercero.- Con fecha 8 de octubre de 2004, el Consejero de Agricultura y Ganadería dicta Orden por la que se acuerda admitir a trámite las reclamaciones formuladas por D. xxxxxxxxxxxx, iniciar el correspondiente procedimiento de responsabilidad patrimonial y proceder al nombramiento de Instructora en el mismo, notificándose al interesado el 26 de octubre de 2004.

Cuarto.- Con fecha 19 de octubre de 2004, la Instructora del expediente solicita al Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx la emisión de informe acerca de todos los puntos que se han hecho constar en las reclamaciones presentadas por D. xxxxxxxxxxxx, incluido, a ser posible, el referente a la valoración económica del daño, así como sobre aquellas cuestiones que considere pertinentes o de interés.

Quinto.- Con fecha 4 de noviembre de 2004, el Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de xxxxx emite el informe solicitado, del que cabe destacar los siguientes extremos:

"En el año 1999 se concedió autorización administrativa para realizar la campaña de vacunación antirrábica al reclamante, de acuerdo con el artículo 7.4 de la Orden de 26 de diciembre de 1997, de la Consejería de Agricultura y Ganadería que la regulaba, y en función de la Instrucción del Servicio de Sanidad Animal 2/1996, de la Dirección General de Agricultura y Ganadería.

»Las Campañas Antirrábicas de los años 2000 y 2001, reguladas por la Orden citada, se atenían, no obstante, a la Instrucción del Servicio de Sanidad Animal 1/2000, de la Dirección General de Producción Agropecuaria, que indica en el punto A-3 lo siguiente:

»`En el caso de los consultorios se exigirá además licencia para albergar animales vivos´, no requerida en la Instrucción de 1996, solicitándosela en el año 2000 y sucesivos, y que D. xxxxxxxxxxxx no aportó.

»Con fecha 20 de marzo de 2000, D. xxxxxxxxxxxx solicita la vacunación antirrábica para la campaña 2000 en su consultorio de xxxxx,

oficiándolo el Jefe de Sección de Sanidad y Producción Animal el 17 de abril de ese mismo año, con respecto a la `Falta de autorización del establecimiento (Licencia de Apertura)´. El 3 de mayo de 2000 el interesado remite Notificación Municipal que indica no precisar un consultorio veterinario de Licencia de Apertura. A la vista de lo aportado se dicta el 22 de mayo de 2000, Resolución del Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx denegando la Vacunación Antirrábica para esa campaña, al ser imprescindible la licencia de apertura municipal para albergar animales vivos en el caso de consultorías, contra la que se interpone recurso de alzada el día 11 de junio de 2000, dictándose con fecha 14 de noviembre Resolución del recurso del Ilmo. Sr. Delegado Territorial desestimándolo.

»En el citado escrito de 11 de junio de 2000, D. xxxxxxxxxxxx, expresa haber realizado la vacunación antirrábica durante 1999, en su domicilio profesional (vía pública, vehículo del cliente, despacho profesional, local en que se encuentra el despacho, etc., donde se estima oportuno en el momento de la actuación), siendo sus solicitudes para las campañas 1999, 2000 y 2001 para su consultorio veterinario, y en ningún caso llevar la vacunación a cabo en los lugares que cita, cuyo hecho se produjo posiblemente al no contar su consultorio con todas las autorizaciones administrativas e inscripción para efectuarlo.

»Asimismo, (...) los consultorios de animales, según el artículo 27.1.IV del Reglamento de Sanidad Animal de Castilla y León, Decreto 266/1998, de 17 de diciembre, deben inscribirse en el Registro de Núcleos Zoológicos, contemplándose en el artículo siguiente las condiciones para la inscripción, no figurando en el Registro Provincial ningún consultorio de animales en xxxxx.

»El 26 de marzo de 2001, D. xxxxxxxxxxxx presentó solicitud para vacunación antirrábica en Clínicas y Consultorios Veterinarios, aportando entre la documentación la misma Notificación Municipal presentada en el año 2000, y que dio lugar a la denegación de su autorización, motivo por el que el Jefe de la Sección de Sanidad y Producción Animal del Servicio Territorial le requirió por oficio de 17 de abril de 2001 la `Autorización de funcionamiento del establecimiento´ (Licencia de Apertura), que por error se emitió dos veces, incluyendo en el primero que la solicitud de vacunación era para la A.D.S. de

xxxxxx, rectificando en el segundo y comunicando el error por oficio de 7 de mayo, pero siendo la petición de documentación la misma en ambas.

»Respecto a la valoración económica requerida del daño producido por la tramitación administrativa de su solicitud respecto al año 2001, se analiza a continuación cada una de las partidas que refleja:

»- Pérdidas directas ocasionadas por la imposibilidad de efectuar la vacunación Antirrábica y pérdida de clientela.

»(...) la pérdida de clientela no tuvo lugar en el año 2001, produciéndose automáticamente en el año anterior al no obtener la autorización para practicarla, ya que, aun cuando la vacunación antirrábica (...) debe realizarse con carácter obligatorio a todos los perros que no hayan sido vacunados el año anterior, al denegarle la vacunación en su consultorio en el año 2000, trascendió en la localidad en la que presta servicio, llevando consigo el abandono de sus clientes anticipadamente al año reclamado.

»Analizando el listado de las vacunaciones efectuadas en el año 1999 por el interesado, se observa que los perros vacunados pertenecen a propietarios con los domicilios siguientes:

»- xxxx (1).

»- xxxxxxx (4).

»- xxx (3).

»- xxxxxx (2).

»- xx (2).

»- xxxxx (63).

»- xxx (3).

»- xxxxx (4).

»En el susodicho escrito de fecha 11/06/2000, reconoce que tales vacunaciones las realiza en `vía pública, vehículo del cliente, despacho profesional, local del edificio donde se encuentra el despacho, etc. donde se estima oportuno en el momento de su actuación´, cuando se le concedió para vacunar en su consultorio, no en lugares que el mismo indica, y cuya circunstancia es imposible en el año 2001 al deber ajustarse a lo establecido en la Instrucción del Servicio de Sanidad Animal 1/2000 de la Dirección General de producción Agropecuaria.

»Concluyendo, no se consideran pérdidas económicas por la imposibilidad de efectuar la vacunación antirrábica ya que no tenía licencia de apertura para atender en su consultorio animales vivos, y a la vez la clientela la habría perdido en el año 2000.

»- Daños morales y profesionales derivados tanto del incumplimiento de compromisos, así como los efectos psicológicos y la falta de promoción profesional que conlleva no tener la concesión de Licencia.

»No se observa certeza absoluta de que la falta de autorización para la vacunación en su consultorio le haya producido daños morales por el sólo hecho de acompañar la factura de honorarios profesionales por consultas del Doctor ddddddddd, de 9 de julio de 2003, dos años después, de escasa cuantía: 100 euros.

»Tampoco se consideran daños profesionales derivados del incumplimiento de compromisos adquiridos, ya que tener autorizada la campaña de vacunación de 1999 no implica tenerla para los años siguientes, y por tanto tener comprometido su ejercicio profesional, máxime después del año sabático que supuso la denegación del año 2000.

»La falta de promoción profesional aludida tiene lugar en el año 2000 al no obtener la autorización, siendo negativa por sí misma, sin ningún tipo de responsabilidad administrativa, ya que fue tramitada oportunamente.

»- Gastos de defensa y representación jurídica en la interposición del recurso contencioso administrativo.

»Al no haber estimado los dos conceptos anteriores sobre la responsabilidad patrimonial, huelga tenerlos en consideración" (sic).

Sexto.- Mediante escrito de 23 de noviembre de 2004, concluida la instrucción del expediente, se da audiencia del mismo al interesado (recibiendo la notificación el 2 de diciembre de 2004), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, aprobado por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, a efectos de que formule las alegaciones y presenten los documentos y justificaciones que estime oportunos.

Con fecha 21 de diciembre de 2004, tiene entrada en la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx un escrito del reclamante en el que pone de manifiesto los siguientes extremos:

Primero.- Que se ratifica en todos y cada uno de los extremos alegados con motivo de su escrito de solicitud de responsabilidad.

Segundo.- En cuanto al informe emitido por el Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx, manifiesta que:

a) Parte del contenido del informe se refiere a un expediente del año 2000 y no a la reclamación que ahora se efectúa, que corresponde a una solicitud de autorización de vacunación del año 2001.

b) Cuando se refiere a la solicitud de 2001 sobre la que versa la reclamación, lo hace acerca de hechos irrelevantes que se refieren a un error de la propia Administración en un requerimiento.

Tercero.- En cuanto al contenido del informe referente a la valoración económica de los daños, entiende que carece de mínima consistencia, por cuanto:

a) En relación con la afirmación de que se perdió la clientela del año 1999, porque al no autorizarse en el 2000 no existiría clientela en el 2001, apunta que ello no es así en tanto que es posible que en el 2001 hubiera vacunado a todos o casi todos los animales de los clientes de la campaña de 1999, más lo que en esa campaña hubiera captado. Entiende que

la reclamación es moderada, ya que sólo se reclama por las vacunaciones efectuadas en 1999, un año que vacunó partiendo de cero.

Asimismo, pone de manifiesto que los animales vacunados en 1999, al realizarse la vacunación cada dos años, tienen que volver a vacunarse en 2001, que es la campaña para la que se reclama indemnización.

Por otro lado entiende que el informe del Jefe de Servicio Territorial aumenta la confusión en tanto que al clasificar por localidades a los perros vacunados, está olvidando que si la vacunación se produce en relación con un pequeño perro de compañía, lo normal es que el cliente acuda a la clínica; sin embargo, cuando se vacunan animales grandes, perros de guarda o partidas de perros de caza es más razonable que el veterinario se desplace a la finca o perrera y efectúe allí las vacunaciones. Pero ésta no es cuestión que afecte a la realidad de las pérdidas sufridas, ya que éstas lo son por no haber podido vacunar y en nada afecta el lugar donde se realicen.

b) En cuanto a los daños morales y profesionales, es difícil establecer una relación causa efecto entre un problema profesional y un daño moral. Sin embargo esta relación está ampliamente reconocida. Las tablas de indemnizaciones por accidente incluyen no sólo el valor económico del perjuicio, sino también sus inevitables daños morales. Resulta irrelevante el valor de la consulta profesional, en cuanto que lo relevante no es el coste de la misma, sino el perjuicio moral causado.

c) En cuanto a los gastos de defensa y representación jurídica como consecuencia de la interposición del recurso contencioso-administrativo, entiende que el resto de los conceptos reclamados como indemnización y éste son independientes entre sí. La solicitud de este gasto se basa en la necesidad de resarcir en el administrado el gasto causado para restablecer la legalidad conculcada por la Administración, en la medida en que la negativa a reconocer su derecho ha obligado a éste a acudir a la vía judicial, único medio posible y que por imperativo legal requiere asistencia y representación letrada.

Séptimo.- La propuesta de resolución de la Dirección General de Producción y Agropecuaria de 1 de marzo de 2005 señala que no procede indemnizar a D. xxxxxxxxxxxx al considerar que:

a) En relación con el daño por él invocado como consecuencia de la denegación de la autorización para vacunar contra la rabia en la campaña de 2001, éste no es un daño efectivo.

b) En cuanto a los daños psicológicos que ello le ha ocasionado: no se ha probado relación causa-efecto por el interesado entre éstos y la actuación administrativa.

c) En cuanto a la reclamación de las costas procesales derivadas de la interposición de recurso contencioso-administrativo contra la resolución denegatoria de autorización de la vacunación: no concurre el requisito de la antijuridicidad, teniendo el particular que opta por esta vía que asumir los costes que ello genera, y no siendo la responsabilidad patrimonial la institución adecuada para resarcir unos gastos a los que el órgano judicial no ha condenado en ningún momento a la Administración.

Octavo.- El 23 de marzo de 2005 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente sobre la propuesta de resolución indicada.

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 Primera emitir el dictamen, según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la regla A), apartado a), 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.

3ª.- Concurren en el reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la referida Ley 30/1992. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde al Consejero de Agricultura y Ganadería, en virtud de lo dispuesto en el artículo 82.2 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a la que además se remite el artículo 82.1 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo (entre otras, Sentencias de 1 de marzo, 21 de abril y 29 de octubre de 1998; 28 de enero de 1999; 1 y 25 de octubre de 1999), así como la doctrina del Consejo de Estado (Dictámenes de 27 de marzo de 2003, expte. nº 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. nº 3583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. nº 3251/2002), 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 la 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.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de daños y perjuicios formulada por D. xxxxxxxxxxxx debido a los daños y perjuicios sufridos con motivo de la no concesión por la Administración de la autorización para realizar la vacunación antirrábica durante la campaña 2001.

El interesado 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, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En efecto, la primera reclamación se interpone con fecha 30 de julio de 2001 como consecuencia de la denegación de su solicitud que tuvo lugar mediante Resolución de 9 de julio de 2001.

La segunda reclamación se interpone con fecha de 30 de marzo de 2004, con fundamento en una Sentencia estimatoria que adquirió firmeza el 4 de abril de 2003.

6ª.- La cuestión planteada en el presente expediente consiste en determinar si en la reclamación objeto del mismo concurren los presupuestos legales para conceder la indemnización solicitada.

Como ha quedado expuesto en el relato fáctico, el reclamante presentó, con fecha 26 de marzo de 2001, una solicitud para llevar a cabo la vacunación antirrábica en clínicas y consultorios veterinarios.

Con fecha 30 de abril de 2001, recibe un escrito en el que se le requiere para que aporte cierta documentación, contestando al mismo el día 8 de mayo de 2001.

Tras transcurrir los tres meses de que dispone la Administración para resolver sin haber recibido contestación expresa a la solicitud presentada, con fecha 2 de julio de 2001 solicitó certificado acreditativo del silencio administrativo positivo que, entendía, se había producido.

Con fecha 13 de julio de 2001, se le notificó la resolución de 9 de julio dictada por el Jefe de Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx, por la que se denegaba al interesado la solicitud anteriormente presentada.

Frente a la citada Resolución interpone recurso de alzada ante el Delegado Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, dictándose con fecha 3 de marzo de 2002 resolución desestimatoria de aquél.

Interpuesto recurso contencioso-administrativo contra la resolución del recurso de alzada, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de xxxxx dicta Sentencia, con fecha 3 de marzo de 2003, en la que se declara que el recurrente ha obtenido una resolución estimatoria de su solicitud derivada del silencio positivo padecido al respecto y condena a la Administración demandada a dictar otra resolución expresa reconociendo dichos efectos estimatorios de la solicitud del recurrente de 26 de marzo de 2001. La sentencia fue declarada firme mediante providencia de 4 de abril de 2003.

Con fecha 30 de marzo de 2004, D. xxxxxxxxxxxx interpone la segunda reclamación de responsabilidad en la que solicita una indemnización de 6.588,00 euros, cuantía en la que valora los daños que se le han ocasionado debido a que no se le concedió autorización para llevar a cabo la vacunación antirrábica durante la campaña 2001. Considera que ha sufrido pérdidas directas ocasionadas por la imposibilidad de efectuar la vacunación antirrábica durante esa campaña; daños morales y profesionales derivados del incumplimiento de compromisos que no han podido ser cumplidos, como los

psicológicos y la falta de promoción profesional que la falta de concesión de la licencia conlleva, así como gastos de defensa y representación jurídica ocasionados como consecuencia de la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Para abordar adecuadamente el contenido de la reclamación, será conveniente analizar de forma separada cada una de las pretensiones ejercidas por el interesado.

7ª.- Reclama, en primer lugar, las pérdidas que manifiesta haber sufrido por la imposibilidad de efectuar la vacunación antirrábica durante la campaña 2001.

En relación con esta cuestión, es necesario aclarar que el hecho de que la Sentencia de 3 de marzo de 2003, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de xxxxx, anulara la resolución de 3 de marzo de 2002 por la que se desestimaba el recurso de alzada interpuesto por el interesado, no supone que de manera inmediata surja responsabilidad basada en tal extremo. Existe la posibilidad de que tal anulación sea presupuesto inicial u originador para que tal responsabilidad pueda nacer, pero para ello será necesario que concurran los requisitos que, con carácter general, se exigen para que opere el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En este sentido es necesario exponer la interpretación que, a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, debe hacerse del contenido del artículo 142.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual: “La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone el derecho a la indemnización”.

Para ello, sirve traer a colación los pronunciamientos contenidos en varias de sus sentencias, refiriéndonos, en primer término, a lo establecido en la Sentencia de la Sala 3ª, Sección 6ª, de 18 de diciembre de 2000. Así, mantiene el Tribunal Supremo:

"La responsabilidad patrimonial de la Administración, derivada de la anulación de resoluciones administrativas, ha sido objeto de interpretación, en cuanto a sus requisitos y alcance por numerosas sentencias de esta Sala.

»Sin embargo, debemos destacar la línea que se inicia mediante la Sentencia de 5 de febrero de 1996, seguida por las de 31 de mayo y 4 de noviembre de 1994 y otras muchas, sienta la doctrina que la obligación de indemnizar exigida en el artículo 40.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, no es consecuencia obligada de la simple anulación de las resoluciones administrativas, sin que ello suponga obstáculo para que tal derecho a ser indemnizado pueda ser reconocido cuando se cumplan los restantes requisitos del artículo 40 a que nos referimos, a saber, daño efectivo individualizado y evaluable económicamente, nexo causal entre el actuar de la administración y el resultado dañoso y lesión antijurídica en el sentido de ausencia de deber jurídico del administrado de soportar el resultado lesivo. Por ello no cabe interpretar el precepto que nos ocupa con tesis maximalistas de uno y otro sentido, como si dijera que de la anulación de una resolución administrativa no cabe nunca derivar responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco cabe afirmar que siempre se producirá tal responsabilidad.

»Como recoge la memoria del Consejo de Estado del año 1990, `el artículo 40 que examinamos sólo dice que «no presupone», es decir, que no se da por supuesto el derecho a la indemnización, lo que implica tanto como dejar abierta la posibilidad de que, no siendo presupuesto, sea o no supuesto del que se sigan efectos indemnizatorios si concurren los requisitos establecidos legalmente´, requisitos a los que antes nos hemos referido.

»Lo hasta aquí señalado resulta conforme con la línea marcada por la Sentencia de este Tribunal en Sentencia de fecha 20 de febrero de 1989 que, afirmando la tesis de que la responsabilidad del artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado es una responsabilidad objetiva que no precisa en consecuencia de un actuar culposo o negligente del agente, expresamente rechaza la tesis de lo que se ha denominado `margen de tolerancia´, rechazo que reiteramos por las razones expuestas en la citada Sentencia en el sentido de que tal tesis, que pudiere ser aplicada en casos extremos, pugna con la declaración constitucional del artículo 106 que reconoce a los ciudadanos, en los términos establecidos en la ley, el derecho a ser

indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos; ello porque, como continúa diciendo la Sentencia de referencia, en todos los procesos se discute con más o menos fundamento para la oposición y de esta forma se constituiría en excepción lo que viene establecido como norma general, de tal manera que si bien la mera anulación de resoluciones administrativas no presupone el derecho a la indemnización en el sentido que anteriormente señalábamos de darlo por supuesto, sí puede ser supuesto de tal indemnización en aquellos casos en que tal anulación produjo unos perjuicios individualizados y evaluables económicamente que el ciudadano no viene obligado a soportar, no siendo, por tanto, el aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración el que debe exigirse para sostener el derecho a la indemnización, sino el objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportarlo, ya que en tal caso desaparecería la antijuridicidad de la lesión al existir causas de justificación en el productor del daño, esto es en el actuar de la Administración.

»De la referida doctrina ha de concluirse el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración como consecuencia de la anulación de resoluciones administrativas tanto en vía jurisdiccional como en vía administrativa, siempre y cuando concurran los requisitos para ello, ya que el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado no establece un principio de exoneración de la responsabilidad de la Administración en los supuestos de anulación de resoluciones administrativas, sino que afirma la posibilidad de que tal anulación sea presupuesto inicial u originador para que tal responsabilidad pueda nacer siempre y cuando se den los restantes requisitos exigidos con carácter general para que opere el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, requisitos cuya concurrencia, si se quiere, ha de ser examinada con mayor rigor en los supuestos de anulación de actos o resoluciones que en los de mero funcionamiento de los servicios públicos, en cuanto que estos en su normal actuar participan directamente en la creación de riesgo de producción de resultado lesivo".

En el mismo sentido que la Sentencia anteriormente referida, la Sentencia de la Sala 3ª, Sección 6ª, de 1 de abril de 2003, afirma en el fundamento jurídico cuarto: "Y lo primero que hay que recordar es que, tanto

en la vigente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo común, como en la legislación anterior, `la anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización´ (art. 142.4, LRJ-PAC). Lo que quiere decir, y dice, que también en estos casos es necesario demostrar que se ha producido un daño antijurídico, efectivo, evaluable económicamente y que sea imputable a la Administración".

Por su parte, la Sentencia de la Sala 3ª, Sección 7ª, de 24 de febrero de 2004, afirma en el fundamento de derecho 5º: "Tampoco la simple anulación de la resolución administrativa presupone derecho a la indemnización, pues como ha reconocido la jurisprudencia de esta Sala, en sentencias de 14 de octubre de 1994, y 14 de julio de 1995, entre otras, de la propia anulación de los actos administrativos impugnados no se deriva el deber de indemnizar de la Administración, pues la anulación del acto administrativo no genera tal responsabilidad, ya que el propio art. 40.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, es reiterado por el art. 142.4 de la Ley 30/1992, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, según el cual, la simple anulación en vía administrativa o por los Tribunales de las resoluciones administrativas no presupone por sí misma derecho a indemnización y así lo tiene declarado la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Supremo, entre otras en sentencias de 6 de marzo, 6 de junio, 25 de junio de 1990 y 8 de febrero de 1991. Además la existencia de un daño, o lesión patrimonial traducible en una indemnización económica individualizada constituye el núcleo esencial de tal responsabilidad patrimonial; daño que ha de ser real y efectivo no traducible en meras especulaciones o simples expectativas y pesando sobre el interesado la carga de la prueba del mismo".

Tal y como se deriva de la normativa aplicable al instituto de la responsabilidad patrimonial, y así es interpretada por la jurisprudencia mencionada, el daño que dé lugar al nacimiento de responsabilidad para la Administración ha de ser efectivo, entendiendo por tal el cierto ya producido, excluyéndose de tal concepto los daños eventuales o simplemente posibles, pero no actuales.

Ya en la Sentencia de 2 de enero de 1990 (Sala 3ª, Sección 5ª), el Tribunal Supremo señalaba que "es indispensable que, entre otros requisitos, el daño que se invoque, además de ser evaluable económicamente sea real y efectivo, por más que esta realidad o efectividad no sólo hayan de tenerse por cumplidas cuando se trata de consecuencias lesivas pretéritas o actuales, sino también de futuro acaecimiento, pero, por supuesto, siempre que por su carácter fatal derivado de esa anterioridad o actualidad, sean de producción indudable y necesaria, por la anticipada certeza de su acaecimiento en el tiempo, y no, por el contrario, cuando se trata de aconteceres autónomos con simple posibilidad, que no certeza, de su posterior producción, dado su carácter contingente y aleatorio, que es lo que sucede generalmente con las simples expectativas".

Por otra parte, es un principio claro en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración que la indemnización que se reconozca debe perseguir la reparación íntegra, es decir, la plena satisfacción de la lesión producida atendiendo a la efectiva dimensión económica de la misma, de forma que el patrimonio del interesado resulte inalterado. De esta forma la indemnización debe dejar indemne a la víctima del daño injusto, comprendiendo por tanto, no solo el importe del daño emergente sino también el lucro cesante o beneficios dejados de percibir como consecuencia del hecho dañoso.

Ahora bien, como ha quedado expuesto, no tienen la consideración de lucro cesante las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, puesto que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, deben excluirse de este concepto las meras expectativas o ganancias dudosas o contingentes, ya que no deben computarse aquellas ganancias dejadas de percibir que sean posibles, pero derivadas de resultados inseguros y desprovistos de certidumbre, cuando las pruebas de las ganancias dejadas de percibir sean dudosas o meramente contingentes.

En todo caso, según indica el Tribunal Supremo en sentencias tales como la Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª) de 3 de noviembre de 2004: "La indemnización por el lucro cesante requiere demostrar que se ha producido, de forma inmediata, exclusiva y directa, un perjuicio efectivo y susceptible de valoración económica derivado de la pérdida de unos ingresos no meramente contingentes (…).

»Excluidas de aquel concepto las meras expectativas o ganancias dudosas o hipotéticas, según reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo, que no computa las dejadas de percibir que sean posibles, pero derivadas de resultados inseguros".

En el caso que nos ocupa, señala el interesado en la reclamación que interpuso con fecha 31 de julio de 2001 que, a efectos de determinar el daño que le causó el no ser autorizado para realizar la vacunación antirrábica durante la campaña 2001, se debe tomar como referencia las vacunaciones realizadas en la última campaña en la que se le concedió autorización, es decir, la campaña de 1999. Él mismo valoró el importe de los ingresos percibidos en 40.000 pesetas (240,40 euros).

Posteriormente, con fecha 30 de marzo de 2004, presenta una nueva reclamación en la que altera el importe que solicita como indemnización por el mismo concepto, considerando que las pérdidas directas que se le ocasionaron por la imposibilidad de efectuar la vacunación antirrábica en la campaña 2001, así como la pérdida de clientela que dicha circunstancia le supuso, ascienden a 1.500 euros.

Prescindiendo de la ausencia de explicación que supone que un mismo daño sea valorado de modo tan diferente, dependiendo del momento en que plantea sus reclamaciones, hay que decir que difícilmente puede entenderse probada la existencia de un lucro cesante indemnizable, ya que la presentación de una copia del listado de animales vacunados durante la campaña de 1999 no puede considerarse suficiente para acreditar los ingresos dejados de obtener por D. xxxxxxxxxxxx en la campaña 2001, considerando, además, que durante la campaña de 2000 no llevó a cabo ninguna vacunación al no ser autorizado para ello.

Y ello porque el hecho de vacunar a un número determinado de perros durante un año concreto no supone que en los años sucesivos se mantenga de forma inalterable la clientela adquirida en años anteriores, ya que esta circunstancia depende de varios factores desprovistos de certeza, tales como el número de facultativos autorizados para vacunar, el número de animales que deban ser vacunados y, en definitiva, la intención de sus dueños de acudir al facultativo que consideren conveniente. Y ello debido a que no existe ninguna asignación por zonas o por profesionales que permita calcular, aunque sea de

modo aproximado, la clientela atribuible a cada profesional. Estas razones desvirtúan las afirmaciones realizadas por el interesado en sus alegaciones cuando mantiene que, de haber sido autorizado a vacunar durante la campaña de 2001, habría vacunado, como mínimo, a los mismos animales a los que ya lo había hecho durante la campaña de 1999.

De ahí que no pueda considerarse probado el daño que dice haber sufrido por el hecho de presentar una copia de la relación de animales a los que administró la vacuna antirrábica durante la última campaña en la que fue autorizado para vacunar, ya que ello no supone que haya existido una probanza efectiva y concreta sobre la realidad del daño sino una simple alegación de su existencia, y esta falta de prueba presupone, a los efectos que nos ocupan, la inexistencia de los perjuicios alegados.

8ª.- Reclama, igualmente, por los presuntos daños psicológicos ocasionados como consecuencia de la ausencia de autorización para la vacunación antirrábica durante el año 2001.

En relación con esta cuestión hay que decir que es cierto que tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo como el Consejo de Estado moderan la exigencia de prueba cuando se trata de daños morales, pero ello no puede traducirse en que la mera afirmación de su existencia por parte del reclamante implique su automática aceptación. Moderar la exigencia de la actividad probatoria no puede confundirse con omitirse cualquier actividad con dicha finalidad.

En el caso que nos ocupa el pretendido daño moral no puede considerarse acreditado a través de la factura de consulta a un especialista, aportada por el reclamante, ya que no prueba la relación causal con la actividad administrativa.

9ª.- En cuanto a los gastos de defensa y representación jurídica que se le originaron con el planteamiento del recurso contencioso-administrativo, y que valora en 2.088 euros, tal y como resulta de la copia relativa a la factura de honorarios profesionales que presenta, hemos de considerar los pronunciamientos realizados por el Tribunal Supremo en sentencias tales como la Sentencia de la Sala 3ª, Sección 6ª, de 18 de marzo de 2000, según la cual:

"La cuestión de si cabe incluir entre los perjuicios indemnizables los gastos y costas causados para conseguir en vía administrativa y sede jurisdiccional la anulación de los actos o disposiciones de la Administración no ha recibido una respuesta jurisprudencial uniforme (...).

»Con el fin de establecer un criterio jurisprudencial debemos diferenciar los gastos habidos en vía administrativa previa de las costas causadas en los procesos judiciales.

»Respecto de los primeros, al no existir una norma específica para su atribución y pago, consideramos que procede incluirlos como uno de los posibles conceptos indemnizables al ser declarada la responsabilidad patrimonial de la indemnización como consecuencia de la anulación de sus actos o disposiciones.

»En cuanto a las costas procesales, al existir un régimen propio para decidir sobre la imposición a los litigantes, entendemos que el pronunciamiento que al respecto se ha de contener en la sentencia anulatoria del acto o disposición impide su reclamación ulterior cuando se ejercita separadamente la acción por responsabilidad patrimonial de la Administración (...)".

Aplicando esta jurisprudencia al supuesto objeto de análisis, hemos de poner de manifiesto que en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de 3 de marzo de 2003, no se hace expresa mención de costas, según se recoge en la propuesta de resolución, de lo que cabe deducir que cada parte litigante deberá soportar las causadas por cada una de ellas, sin que resulte oportuno que D. xxxxxxxxxxxx reclame a la Administración, utilizando la vía de la acción de responsabilidad, el importe de unas costas que, en su día, no le fueron impuestas por el órgano jurisdiccional.

Por ello, puede concluirse que los gastos que ha soportado el particular como consecuencia de haber acudido a la vía jurisdiccional no suponen un daño que no tenga el deber jurídico de soportar, a efectos de declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino que, en este caso, y a la vista del fallo de la sentencia, del que forma parte el pronunciamiento sobre las costas procesales, D. xxxxxxxxxxxx está obligado a sufragar los gastos derivados de su postulación procesal.

III
CONCLUSIONES

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

Procede dictar resolución desestimatoria en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxxxxxxxxx debido a los daños y perjuicios derivados de la no concesión por la Administración de la autorización para llevar a cabo la vacunación antirrábica durante la campaña 2001.

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