



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero
y Ponente

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Besteiro Rivas, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 19 de mayo de 2005, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada por D. xxxxxxxxxxxxxx*, 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 21 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. xxxxxxxxxxxxxx debido al perjuicio ocasionado por la destrucción de una canal de ganado vacuno, que llevó a sacrificar al matadero por ser inmediatamente posterior a otra que dio positivo en el test de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB)*.

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 25 de abril de 2005, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 411/2005, 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. Fernández Costales.

Primero.- Con fecha 20 de febrero de 2002, D. xxxxxxxxxxxxxx presenta un escrito en el que reclama la indemnización de los daños y perjuicios producidos como consecuencia de la destrucción, con posterioridad a su sacrificio el 26 de



diciembre de 2001, de una canal de ganado vacuno de su propiedad, por ser inmediatamente posterior a otra que dio positivo en el test de la encefalopatía espongiiforme bovina (EEB).

Como consecuencia de este escrito de reclamación, el 25 de febrero de 2002 el Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxxxx solicita la confirmación del número de crotal correcto del animal sacrificado, al existir una discrepancia entre el que aparece en el Acta levantada por los Servicios Veterinarios el 17 de enero de 2002 y el que señala el reclamante en su escrito.

Mediante informe de 27 de febrero de 2002, se confirma que el número de crotal correcto es ES050804201700. Se adjunta al expediente el documento de control de movimiento pecuario de la explotación, la autorización sanitaria sobre animales destinados a mataderos relativa a la res propiedad del interesado y el documento de identificación para bovinos, entre otros.

El 6 de marzo de 2002 el Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de xxxxxxx informa favorablemente sobre el resarcimiento económico solicitado.

El 24 de enero de 2003 el interesado reitera su reclamación ante la falta de respuesta por parte de la Administración.

El 12 de febrero de 2003 el Jefe del Servicio Territorial de Sanidad y Bienestar Social de xxxxxxx contesta señalando que "es el matadero, mmmmmm, S.A. en este caso, el que asume la responsabilidad de la posible destrucción de las canales anterior y posteriores en semejante supuesto, no siendo competente este Servicio Territorial del abono de la indemnización que Vd. Solicita, pues los S.V.O.S.P. se han limitado a cumplir con la normativa aplicable, estando el matadero debidamente autorizado, conforme a la legislación estatal vigente". Esta contestación se notifica al interesado el 19 de febrero de 2003.

Segundo.- El 18 de mayo de 2004 tiene entrada en el registro de la Consejería de Presidencia y Administración Territorial de la Junta de Castilla y León el escrito del Procurador del Común de Castilla y León por el que éste, con motivo de la queja presentada por D. xxxxxxxxxxx, señala que, a la vista de la



reclamación presentada por éste, viene a formular la siguiente "resolución formal": "(...) acordar por el órgano competente para ello la admisión o inadmisión de la misma, motivando en este último supuesto, en su caso, lo manifiesto de la falta de fundamento de la pretensión y señalando en la Resolución correspondiente los recursos que contra la misma procedan, el órgano administrativo y judicial ante el que hubieran de presentarse y el plazo para interponerlos".

El 27 de septiembre de 2004 tiene entrada el escrito por el que D. xxxxxxxxxxxx señala que "habiendo recibido contestación por parte del Procurador del Común de Castilla y León (...), solicito (...) saber en que situación se encuentra dicho expediente y las actuaciones que han llevado al respecto". Adjunta el escrito por el que el Procurador del Común pone en su conocimiento que la Consejería de Sanidad ha decidido aceptar, mediante comunicación de 10 de junio de 2004, la Resolución que le formuló el 14 de mayo de 2004.

El 22 de diciembre de 2004 se notifica al interesado el Acuerdo por el que se admite su reclamación de responsabilidad patrimonial y se procede al nombramiento de Instructor.

Tercero.- Previo requerimiento por parte del Instructor del expediente, el 4 de enero de 2005 la Agencia de Protección de la Salud y Seguridad Alimentaria emite un informe en el que concluye:

"No es indemnizable el valor de la canal, con cargo a las indemnizaciones previstas por sacrificio obligatorio de animales sospechosos o afectados de encefalopatías espongiiformes transmisibles, por no encontrarnos ante un `sacrificio obligatorio´, sino libre en su día.

»No toda lesión que sufran los particulares y que sea imputable a una Administración otorga el derecho a percibir una indemnización, la antijuridicidad es el presupuesto para la imputación del daño a la Administración. Este supuesto no concurre en este caso, ya que los Servicios Veterinarios Oficiales actuaron legitimados por el ordenamiento jurídico en aras al interés público y el perjudicado tuvo el `deber jurídico´ de soportar el daño, ya que se cumplió la legalidad vigente y posteriormente no hay cobertura del proceso indemnizatorio".



Se adjuntan las Actas levantadas por los Servicios Veterinarios Oficiales con motivo del sacrificio el 17 de enero de 2002, entre otros documentos.

Cuarto.- El 10 de enero de 2005 se da trámite de audiencia al interesado, siéndole notificado el 12 del mismo mes y año. El 1 de marzo de 2005 tiene entrada el escrito por el que el interesado solicita una copia del expediente e incorpora a éste la Orden de 8 de enero de 2003 del Consejero de Agricultura y Ganadería por la que se inadmite por falta de competencia la reclamación presentada por D. xxxxxxxxxx con motivo del sacrificio del animal vacuno identificado con el número de crotal ES0508042xxxxx.

Quinto.- El 4 de marzo de 2005 el Instructor elabora la propuesta de resolución de la Consejería de Sanidad por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

Sexto.- El 14 de marzo de 2005 la Asesoría Jurídica de la Consejería de Sanidad, 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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla B), apartado g), 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 Sanidad, en virtud de lo establecido en los artículos 142.2 de la mencionada Ley 30/1992 y 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 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 presentada por D. xxxxxxxxxx debido al perjuicio producido como consecuencia de la destrucción de una canal de ganado vacuno que llevó a sacrificar al matadero por ser inmediatamente posterior a otra que dio positivo en el test de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB).

Es preciso señalar que 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 destrucción del animal se produjo el 26 de diciembre de 2001, constando acreditado que reclamó por primera vez el 20 de febrero de 2002, antes de transcurrir un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

Por lo que se refiere al necesario análisis de la concurrencia efectiva de las condiciones objetivas legitimadoras de la reclamación de responsabilidad patrimonial a las que se refiere el expediente que se está examinando, es preciso señalar que la actuación de la Administración se produce en evitación de un mal mayor, para preservar la salud pública, siendo, por tanto, realizada dicha actuación en ejercicio legítimo de las tareas de salvaguardar el interés público que incumben a aquélla, y que se contienen en el Real Decreto 3454/2000, de 22 de diciembre, por el que se establece y regula el programa integral coordinado de vigilancia y control de las encefalopatías espongiformes



transmisibles de los animales, y por la Orden de 26 de julio de 2001, por la que se modifican determinados anexos del Real Decreto citado. Conforme a los textos normativos citados, “en los casos en que las pruebas de diagnóstico rápido den positivo en animales sacrificados para el consumo, por lo menos la canal inmediatamente anterior a la que haya dado positivo en las pruebas y las dos canales inmediatamente posteriores a ésta en la misma cadena de sacrificio, serán destruidas con arreglo a lo dispuesto en el párrafo anterior, además de la propia canal que haya dado positivo”.

Cuestión distinta a la de la licitud o no de dicha actuación administrativa –que, tal y como señala la propuesta de resolución, es correcta– es la de dilucidar si el ciudadano ha de soportar los daños que una actividad de ese tipo pueda llevar consigo, cuando tales daños tienen carácter antijurídico, bien entendido que la antijuridicidad no se refiere al aspecto subjetivo del obrar administrativo, sino a su aspecto objetivo, de daños que el particular no está obligado a soportar.

En efecto, la Administración tiene como objetivo la satisfacción del interés general, mas su actuación en la consecución de tal logro puede llevar consigo una potencial naturaleza lesiva en la esfera jurídica de los particulares. Pues bien, cuando éstos no tienen el deber jurídico de soportar esa lesividad, surge la responsabilidad patrimonial de la Administración con independencia de que el acto originador del daño suponga un funcionamiento normal o anormal del servicio público, que no otra cosa significa la objetividad que se predica de esta responsabilidad, que sólo quiebra en los supuestos de fuerza mayor o en aquéllos en que una causa extraña o imputable a un tercero incide en el nexo de causalidad. El Dictamen del Consejo de Estado nº 965/1999 señala, tal y como nos recuerda la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de julio de 1998, que “sí existe ese derecho a la indemnización cuando un acto de la Administración produce un perjuicio, que el recurrente no está obligado a soportar, y no es, por tanto, el aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración el que debe exigirse como soporte de la obligación de indemnizar, sino el aspecto objetivo de la ilegalidad del perjuicio que se materializa en la realidad de unos daños y perjuicios, además de la obligada relación de causalidad entre el daño producido y el acto que lo causa”. Esta postura tiende a evitar la introducción de un elemento subjetivo en lo que constituye una institución, como es la responsabilidad patrimonial de la



Administración, configurada legalmente con un carácter objetivo, es decir, desprendido, en principio, de cualquier elemento culpabilístico.

Esa antijuridicidad o ilicitud sólo se produce cuando el afectado no hubiera tenido la obligación de soportar el daño o el perjuicio y ese deber de soportar el daño o el perjuicio sufrido se da en los supuestos en que la ley y el grupo normativo de ella derivado justifican dichos detrimentos de un modo expreso o implícito. Así, del examen de las Sentencias del Tribunal Supremo de 7 de abril, 19 mayo y 19 diciembre 1989, entre otras, se infiere que el criterio esencial para determinar la antijuridicidad del daño o perjuicio causado a un particular por la aplicación de un precepto legal o normativo debe ser el de si concurre o no el deber jurídico de soportar el daño, ya que las restricciones o limitaciones impuestas por una norma, precisamente por el carácter de generalidad de la misma, deben ser soportadas, en principio, por cada uno de los individuos que integran el grupo de afectados, en aras del interés público. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo en Sentencias de 4 de junio de 1990, 21 de enero de 1991, 1 y 25 de junio de 1992 y 7 de julio de 1997.

A este respecto, el propio Real Decreto 3454/2000 establece en su artículo 9 el derecho a indemnización en el caso de sacrificio de animales, por sospecha o confirmación de la enfermedad. Resulta, por lo tanto, necesario que el resarcimiento de otros daños distintos del sacrificio de los animales, causados como consecuencia de la aplicación de las medidas que el citado texto normativo contiene, se encuadren en la responsabilidad patrimonial de la Administración, siempre que reúna los requisitos legalmente exigidos. Sin embargo, este Consejo Consultivo estima, al igual que los órganos que han informado a lo largo del procedimiento, que el caso que nos ocupa no es ni un supuesto de sacrificio obligatorio, puesto que tal y como señala la propuesta de orden "el ganadero llevó a sacrificar su res de forma totalmente voluntaria", ni un daño distinto del de sacrificio obligatorio que haya de ser indemnizado por la vía de la responsabilidad patrimonial, precisamente porque no se da el requisito de la antijuridicidad del daño. Así, el mismo precepto que dispone la destrucción de la canal añade la previsión de que esta destrucción no será obligatoria si el matadero "dispone de un sistema de prevención de la contaminación entre canales", de lo que se deduce que no toda canal sacrificada que sea inmediatamente posterior a otra que haya resultado positiva en el test de EEB tendrá que ser destruida, y que precisamente esa destrucción



no vendrá impuesta por una decisión administrativa en sentido estricto, sino por los medios de los que dispone el matadero en el que se lleva a cabo el sacrificio "voluntario" del animal.

En el caso que nos ocupa, el deber del perjudicado de soportar el daño causado viene impuesto, tal y como ya hemos señalado, por el anexo II, A, punto 4, del Real Decreto 3454/2000, de 22 de diciembre, por el que se establece y regula el programa integral y coordinado de vigilancia y control de las encefalopatías espongiformes transmisibles de los animales, y tiene su origen en el deber de la Administración de garantizar elevados niveles de protección de la salud a los ciudadanos y consumidores mediante la aplicación de las medidas de seguridad adecuadas en todos los eslabones de la cadena de producción de los alimentos, solucionando así, en la medida de lo posible, la problemática originada por las encefalopatías espongiformes transmisibles.

De todo lo anteriormente expuesto se deduce que no se puede hablar de la concurrencia de los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración, puesto que el daño producido no es antijurídico.

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. xxxxxxxxxx debido al perjuicio producido por la destrucción de una canal de ganado vacuno, que llevó a sacrificar al matadero por ser inmediatamente posterior a otra que dio positivo en el test de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB).

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