



Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero y  
Ponente

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero

Sr. Quijano González, Consejero

Sr. Madrid López, Consejero

Sr. Nalda García, Consejero

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Segunda del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Valladolid el día 23 de marzo de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxx*, 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 20 de febrero de 2006 tuvo entrada en este Consejo Consultivo la solicitud de dictamen preceptivo sobre el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxx, representada por yyyyy, debido a los daños ocasionados por el sacrificio obligatorio de reses de su propiedad con motivo de una campaña de saneamiento ganadero.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 23 de febrero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 214/2006, 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. Estella Hoyos.



**Primero.-** Con fecha 4 de noviembre de 2004 yyyyy presenta, en nombre y representación de xxxxx, una reclamación de responsabilidad patrimonial en la que alega, en resumen, lo siguiente:

“El pasado día 5 de octubre de 2004, se realizó en la explotación ganadera de mi propiedad un segundo saneamiento ganadero, según previa comunicación que me había cursado el Servicio Territorial competente (...) al realizarse dicho saneamiento, se marcaron determinadas reses como posiblemente afectadas y como consecuencia de los análisis practicados (8 de octubre de 2004), tuvieron que sacrificarse ocho ejemplares (...) en el matadero de mmmmm de xxxxx el pasado día 15 de octubre.

»Mediante escrito de fecha 15 de octubre solicité el pago de la indemnización pertinente por el daño acusado, habiendo recibido una llamada telefónica solicitándome que indicara los 20 dígitos de una cuenta bancaria y que firmara el recibo, a modo de finiquito, de estar conforme con la cantidad ofrecida, fijada de conformidad con el Real Decreto 1328/00, la cual cubriría el total daño producido.

»(...) al considerar que la cantidad ofrecida, fijada en los baremos oficiales, no cubre el daño realmente ocasionado, por virtud del presente escrito solicito la incoación del preceptivo expediente de responsabilidad patrimonial para el total resarcimiento de los daños ocasionados por el sacrificio ordenado, que habrá de cubrir todos los daños y perjuicios ocasionados, en la forma que se acreditará a lo largo del expediente, sin perjuicio de indicarles desde este momento la cuenta bancaria (...) donde podrán ingresar, cautelarmente y como anticipo del total, el importe que resulta de los baremos del citado Real Decreto y ello sin perjuicio del importe total, superior, que se determine finalmente en este expediente”.

**Segundo.-** El 24 de febrero de 2005 el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx emite un informe sobre los siguientes extremos:

“(...) el artículo 1 de la Orden AYG/162/2004, de 9 de febrero, por la que se establecen las normas que han de regular la ejecución de las Campañas de Saneamiento Ganadero para la erradicación de la tuberculosis y brucelosis en el ganado de la especie bovina y de la brucelosis en el de las



especies ovina y caprina, así como el control de la leucosis y la perineumonía bovinas dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL de 18 de febrero de 2004), señala la obligatoriedad de dicha campaña en todo el ámbito territorial de nuestra Comunidad Autónoma (...) el artículo 9 (...) establece el sacrificio obligatorio de los animales reaccionantes positivos a cualquiera de las enfermedades objeto de la Campaña. Sus indemnizaciones se establecen en el artículo 10 de la mencionada Orden.

»(...) está en trámite de pago la indemnización correspondiente a sssss por ocho animales, (...).

»(...) la indemnización se ha realizado de conformidad con los baremos que establece el Real Decreto 1328/2000, para el sacrificio obligatorio de los animales objeto de programas nacionales de erradicación de enfermedades.

»(...) yyyyy (...) únicamente manifiesta que la cantidad ofrecida por la Junta de Castilla y León, como indemnización por el sacrificio ordenado, fijada en los baremos oficiales, no cubre el daño realmente ocasionado. No acreditando, ni cuantificando el interesado los supuestos daños no indemnizados, dejando, según él, para un momento posterior, que sería el período de prueba, la justificación del verdadero daño sufrido por sacrificio de cada animal (...).

**Tercero.-** Mediante escrito notificado a la parte interesada el 27 de julio de 2005, se requiere a yyyyy para que acredite la representación que ostenta sobre xxxxx, por cualquiera de los medios válidos en derecho al efecto, en el plazo máximo de diez días, contados a partir del día siguiente a la notificación del citado escrito. El interesado incorpora al expediente el contrato de sociedad civil, de fecha 27 de diciembre de 2002, inscrito en el Censo de Entidades Jurídicas del Ministerio de Hacienda (folio número 110).

**Cuarto.-** Solicitada información acerca de la reclamación presentada, el 29 de agosto de 2005 el Jefe de Servicio de Sanidad Animal de la Dirección General de Producción Agropecuaria emite un informe en el que manifiesta que la historia de saneamiento ganadero de la explotación propiedad de la sociedad interesada refleja que el 30 de marzo de 2004, de los 249 animales muestreados, no resultó ninguno positivo. En los 165 muestreados, el 5 de



octubre de 2004 resultaron 8 positivos a la tuberculosis, mientras que el 24 de mayo de 2005 "sólo se chequearon dos animales con resultado negativo y el ganadero se negó a sanear el resto".

El 1 de septiembre de 2005 se notifica a la parte interesada la Orden de 24 de agosto de 2005 del Consejero de Agricultura y Ganadería por la que se acuerda admitir su reclamación y se procede al nombramiento de instructor, así como un escrito, de la misma fecha, en el que se le informa de los extremos a los que se refiere 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.

**Quinto.-** Mediante escrito de fecha 5 de octubre de 2005, notificado el 14 de octubre, se solicita a la parte interesada que proceda a señalar las pruebas que desea que sean practicadas, así como que determine el importe exacto de la indemnización reclamada.

El 27 de octubre de 2005 tiene entrada un escrito por el que la parte reclamante solicita como prueba:

"Copia íntegra de la documentación de las pruebas realizadas en las campañas de saneamiento ganadero llevadas a cabo en mi explotación desde al año 1997 hasta el día de hoy (...).

»Informe elaborado por los Servicios competentes de la Junta de Castilla y León o por quien ella estime oportuno (...) acreditativo de los siguientes extremos:

»- Plazo de incubación de la tuberculosis en el ganado bravo y fecha a partir de la cual se puede detectar con unas pruebas analíticas idóneas.

»- Tiempo de recuperación de un encaste de reses bravas, con sus características de consaguinidad propias.

»- Determinar si el grado de fertilidad del ganado infectado por tuberculosis se reduce.



»- Valor por la pérdida de ocho vacas de lidia, especificando los conceptos a tener en cuenta por cada uno de los conceptos que resulten pertinentes”.

»Informe sobre el grado de fiabilidad de los análisis y pruebas llevadas a cabo en las campañas de saneamiento para detectar posibles infecciones en el ganado saneado”.

Por último, señala que “el importe que reclamo en concepto de indemnización asciende a la cantidad de ochenta mil euros (80.000'00 €)”.

**Sexto.-** El día 27 de diciembre de 2005, concluida la instrucción del expediente, se da audiencia del mismo a la parte interesada (que recibe la notificación el día 30 de diciembre), 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 presente los documentos y justificaciones que estime oportunos.

Mediante este mismo escrito se le informa, en relación con las cuestiones solicitadas como prueba, lo siguiente:

“La Sociedad reclamante sólo dispone de código de explotación desde 2004. Desde 5 de enero de 2004, hasta 4 de noviembre de 2004, se han detectado ocho animales positivos a tuberculosis en la explotación.

»(...) El plazo de incubación de la enfermedad varía entre dos meses aproximadamente y varios años. Según la Directiva europea por la que se rigen los Programas de Erradicación de la tuberculosis bovina, las pruebas para el diagnóstico de la tuberculosis bovina deben realizarse en los bovinas a partir de los seis meses de edad”.

Se pone en conocimiento de la interesada que “las cuestiones referentes al tiempo de recuperación de un encaste de reses bravas, a la determinación del grado de fertilidad del ganado infectado, y al valor de la pérdida de ocho vacas de lidia, son extremos estos relacionados estrictamente con la pérdida patrimonial ocasionada (especialmente con el lucro cesante). Por tanto, sólo de entenderse probada la misma, se solicitará informe acerca de ellos”.



En cuanto al grado de fiabilidad de los análisis y pruebas llevadas a cabo en las campañas de saneamiento para detectar posibles infecciones en el ganado saneado, en base al informe emitido por el Jefe del Servicio de Sanidad Animal de 27 de diciembre de 2005, se señala que "la prueba oficial de elección utilizada para la detección de la tuberculosis bovina en la Unión Europea y prácticamente en todo el mundo, es la intradermotuberculinización, cuya sensibilidad no llega por sí sola al 90% de los animales infectados. Ello implica que cabe la posibilidad de que una vaca infectada no reaccione positivamente a la prueba: son los animales llamados anérgicos".

El 18 de enero de 2006 tiene entrada un escrito en el que la parte interesada, reiterando las alegaciones contenidas en su reclamación, solicita de nuevo la práctica de las pruebas propuestas.

**Séptimo.-** La propuesta de resolución, de 26 de enero de 2006, señala que procede desestimar la reclamación presentada.

**Octavo.-** El 10 de febrero de 2006 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 Segunda emitir el dictamen según lo establecido en el punto 4º, regla C), por analogía con la 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.

**3ª.-** Concurren en la parte interesada 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 yyyyy, en nombre y representación de xxxxx, debido a los daños ocasionados por el sacrificio obligatorio de reses de su propiedad que resultaron positivas durante la ejecución de la campaña de saneamiento ganadero para la erradicación de la tuberculosis y brucelosis en el ganado de especie bovino y de la brucelosis en el de las especies ovina y caprina, así como el control de la leucosis y la perineumonía bovinas dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

En primer lugar, 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, esto es, antes de transcurrir un año desde el momento en que se produjo el hecho causante.

En segundo lugar, aludiendo a la cuestión principal que puede surgir del examen del expediente, es necesario determinar la idoneidad del cauce formal seguido para la sustanciación de la pretensión indemnizatoria deducida por





yyyyy, en nombre y representación de la sociedad civil sssss. Así, es ineludible examinar si los daños alegados por la parte reclamante como consecuencia del sacrificio obligatorio de ocho reses de su propiedad que resultaron positivas a la tuberculosis en el marco de la ejecución, por parte de los servicios veterinarios de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de la campaña de saneamiento ganadero, pueden ser indemnizados por la vía de la responsabilidad patrimonial de la Administración.

Con carácter general, ha de recordarse que en supuestos semejantes, y según ya ha expuesto este Órgano Consultivo en dictámenes anteriores (así, Dictamen 171/2006, de 2 de marzo), el Consejo de Estado viene reiterando que “no procede encauzar una petición de indemnización por la vía de la responsabilidad extracontractual de la Administración, cuando el supuesto de hecho causante y la correspondiente reparación del daño tienen otra vía procedimental específica, prevista en el ordenamiento jurídico, como son los eventuales efectos lesivos que se producen en el seno de una actuación expropiatoria (Dictámenes del Consejo de Estado núms. 48.675, de 20 de febrero de 1986; 48.115, de 2 de abril de 1986; 549/96, de 16 de mayo de 1996; 1.480/97, de 29 de mayo de 1997; 2.981/98, de 16 de julio de 1998; 1.008/99, de 24 de junio de 1999). Ello es debido a la configuración del instituto jurídico de la responsabilidad objetiva de la Administración como una vía de resarcimiento sólo utilizable cuando no hay otra de índole específica, y para que, como ya afirmara el dictamen núm. 54.319, de 5 de diciembre de 1990, ‘no pueda ser conceptualizado e interpretado como instituto de cobertura de cualquier pretensión indemnizatoria’.

»Conforme a tal doctrina, no es procedente, por tanto, acudir a la vía procedimental de la responsabilidad patrimonial de la Administración cuando los pretendidos efectos lesivos se originan con ocasión de la expropiación de una finca en el seno del procedimiento instituido por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, ni por tanto, acceder a la reclamación de indemnización de daños y perjuicios que se formule, cuando en el expediente expropiatorio se tuvo en cuenta, o debió tenerse en cuenta, el efecto lesivo que las actuaciones expropiatorias produjeron sobre la finca expropiada”. (Dictamen del Consejo de Estado nº 3.180/2002, de 12 de diciembre).

En este mismo sentido, ha de traerse a colación la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1996, cuyo fundamento de derecho segundo



establece que “se plantea así en este supuesto un caso relativo a una indemnización por una lesión objetiva sufrida por el ganadero, debiendo calificarse de objetiva puesto que en ella no puede apreciarse la existencia de culpa por parte de la Administración. Por lo demás, prescindiendo de la, al menos, irregular conducta del Veterinario en su informe inicial, lo cierto es que, controlada la existencia de la enfermedad animal, la Administración cumplió su obligación en Derecho al efectuar la destrucción de las reses por lo que no se ha producido un funcionamiento anormal de los servicios públicos.

»Ahora bien, aunque estamos ante un supuesto de indemnización no se trata del planteamiento de carácter general respecto al tema que se regula en el artículo 40 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 julio 1957 entonces vigente y en el artículo 106 de la Constitución. Tales preceptos no son los aplicados por el Tribunal de instancia ni los invocados por las partes, ni siquiera por el ganadero como posible fundamento de una petición subsidiaria. Por el contrario nos encontramos en este proceso ante un supuesto especial de indemnización por lesión previsto en la legislación sectorial reguladora de la actuación administrativa y los derechos de los particulares en caso de epizootia. (...).

»La cuestión central del proceso consiste justamente en que el representante de la Administración al partir de que estamos ante un supuesto específico de indemnización regulado por la legislación concreta aplicable a una rama de la actividad administrativa, insiste en que no se cumplieron en el caso de autos los requisitos necesarios para que proceda el pago de una indemnización de acuerdo con la legislación reguladora, requisitos que actúan como presupuesto de la obligación de abonar la indemnización y nexo causal entre los hechos acaecidos y la obligación de la Administración pública de abonar la indemnización correspondiente”.

**6ª.-** Aplicando lo anteriormente señalado al caso que nos ocupa, debemos de partir del escrito inicial en el que el interesado solicita la apertura del procedimiento de responsabilidad patrimonial de la Administración, fundamentándose en que “la cantidad ofrecida, fijada en los baremos oficiales, no cubre el daño realmente ocasionado”.

Los baremos a los que alude el reclamante aparecen fijados normativamente. Así, el artículo 10 de la Orden AYG/162/2004, de 9 de febrero,



por la que se establecen las normas que han de regular la ejecución de las campañas de saneamiento ganadero para la erradicación de la tuberculosis y brucelosis en el ganado de la especie bovina y de la brucelosis en el de las especies ovina y caprina, así como el control de la leucosis y la perineumonía bovinas dentro de la Comunidad Autónoma de Castilla y León (BOCyL de 18 de febrero de 2004), establece:

“1.- Cuando se realice el sacrificio obligatorio de las reses de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente, los propietarios de las mismas tendrán derecho a percibir la correspondiente indemnización, a excepción de aquellos animales diagnosticados positivos en explotaciones de precebo o cebo, o como resultado de la realización de pruebas a petición de parte.

»2.- En todos los casos indemnizables, el baremo oficial de indemnización por sacrificio obligatorio de los animales objeto de programas nacionales de erradicación de enfermedades será el que se encuentre en vigor en el momento del sacrificio”.

De acuerdo con el informe emitido por el Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería el 24 de febrero de 2005 a la sociedad reclamante, se le está tramitando el pago de la indemnización correspondiente a los ocho animales sacrificados obligatoriamente, de acuerdo con el baremo oficial mencionado. A pesar de haber solicitado esta indemnización y de haber aceptado el pago de la misma como “pago inicial”, del escrito de reclamación de la interesada se deduce la disconformidad de ésta con la Orden AYG/162/2004, de 9 de febrero, ya citada, y con el Real Decreto 1328/2000, de 7 de julio, por el que se establecen los baremos de indemnización por sacrificio obligatorio de los animales objeto de programas nacionales de erradicación de enfermedades.

Sin embargo, la parte interesada, sobre la que recae la carga de la prueba de acuerdo con los viejos aforismos *necessitas probandi incumbit ei qui agit* y *onus probandi incumbit actori* y con el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, no ha acreditado que se le hayan ocasionado perjuicios distintos de los estrictamente derivados del sacrificio obligatorio de los animales que resultaron positivos en tuberculosis. Ni siquiera ha aportado prueba alguna



de que el valor de los animales sea superior al previsto en la normativa de aplicación.

Habiendo solicitado, y aceptado, el pago de la indemnización legalmente prevista como consecuencia del mencionado sacrificio obligatorio, ha de considerarse que el trámite procedimental a seguir no debería ser el de la responsabilidad patrimonial de la Administración, sino el del recurso en vía administrativa frente a la indemnización reconocida a la parte interesada en aplicación de los baremos oficiales en vigor en el momento del sacrificio.

### **III CONCLUSIONES**

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

No procede pronunciarse sobre el fondo del asunto en el expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxx, representada por D. yyyyy, debido a los daños ocasionados por el sacrificio obligatorio de reses de su propiedad con motivo de una campaña de saneamiento ganadero, por considerar que éste no es el procedimiento adecuado al existir una vía procedimental específica para tramitar la pretensión de la reclamante.

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