CONSEJO CONSULTIVO
DE CASTILLA Y LEÓN

Sr. Amilivia González, Presidente

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

Sr. Sobrini Lacruz, Secretario

La Sección Primera del Consejo Consultivo de Castilla y León, reunida en Zamora el día 3 de julio de 2008, 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 26 de mayo de 2008, 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 Dña. yyyyy, en nombre y representación de xxxxx, debido a los daños ocasionados en una explotación ganadera a causa del acuerdo de inmovilización de los animales en un control de saneamiento ganadero.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 4 de junio de 2008, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 493/2008, 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 el Sr. Presidente del Consejo, correspondió su ponencia al Consejero Sr. Estella Hoyos.

Primero.- El 2 de enero de 2006, Dña. yyyyy, en nombre y representación de xxxxx, presenta en el registro de la Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en xxxxx, ante la Consejería de Agricultura y Ganadería, una reclamación de daños en la que expone lo siguiente:

"Que habiéndoseme realizado un control de saneamiento ganadero el día 26 de mayo de 2005 en el cual me comunican que tengo que sacrificar el animal ES040804350007 en un plazo de 15 días, y no oponiéndome al marcado del mismo, se procedió inmediatamente al sacrificio de éste, quedando desde ese mismo día inmovilizada toda la explotación (excepto sacrificio) -en torno a 200 cabezas de vacas nodrizas con sus crías- retirándoseme el talonario de control y movimiento pecuario. El 22 de agosto me comunican que después de haber realizado la observación macroscópica de las muestras BACTEC MGIT 960 `no se detectó la presencial de microbacterias en las muestras analizadas´.

»Se hizo un segundo saneamiento los días 5 y 8 de septiembre en una finca y los días 23 y 26 de septiembre en otra.

»A pesar de lo anterior, no he dispuesto de tarjeta sanitaria hasta el 4 de octubre, aunque creo que después de la comunicación de la no detección de la presencia de microbacterias, la devolución de la tarjeta sanitaria debería haber sido inmediata.

» (...).

»Por tal motivo y debido a haber tardado tanto tiempo en analizar dicha muestra, las pérdidas han sido muy elevadas, tanto más en un año (...) de mucha sequía (campaña 2005) y con la explotación inmovilizada, no he podido trasladar las vacas nodrizas a la otra explotación, ocasionando grandes gastos en compras de piensos, camiones de agua, y lo más importante, no pudiendo asistir a los mercados a vender el ganado, por lo cual estuvieron depreciándose al estar en retención y no poder asistir tampoco a subastas de la raza avileña".

Acompaña a su reclamación copia de la documentación relativa al saneamiento ganadero realizado y de la tarjeta sanitaria del año 2005. Previo requerimiento de la Administración, aporta la documentación acreditativa de la representación con la que actúa en nombre de la sociedad cooperativa.

Posteriormente, el 2 de marzo de 2006, presenta un escrito en el que cuantifica los perjuicios ocasionados en la cantidad total de 20.600,00 euros.

Segundo.- El 3 de marzo de 2006, el Jefe de la Sección de Sanidad y Producción Animal del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería emite un informe sobre las actuaciones realizadas durante la campaña oficial de saneamiento ganadero obligatorio del año 2005, en la explotación ganadera de la que es titular la sociedad reclamante.

Tercero.- Concedido el trámite de audiencia, no consta en el expediente que se haya presentado escrito de alegaciones o documentación alguna.

Cuarto.- El 14 de noviembre de 2006, se formula la propuesta de orden en el sentido de que procede desestimar la reclamación.

Quinto.- El 7 de abril de 2008, la Asesoría Jurídica de la Consejería de Agricultura y Ganadería informa favorablemente la propuesta de orden mencionada.

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.

No obstante, cabe hacer las siguientes observaciones:

- Ha transcurrido un excesivo tiempo desde que se formula la reclamación (2 de enero de 2006) hasta que la solicitud de dictamen tiene entrada en este Consejo Consultivo (26 de mayo de 2008). Esta circunstancia necesariamente ha de considerarse como una vulneración por parte de la Administración de principios y criterios relativos a 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.

- Se advierte que no se ha incorporado al expediente remitido el documento justificativo de la notificación de la apertura del trámite de audiencia a la parte reclamante. No obstante, teniendo en cuenta que la propuesta de orden señala expresamente que "el mencionado acto de trámite fue notificado con fecha 30 de marzo de 2006", este Consejo Consultivo presume la certeza y veracidad de dicha afirmación y, por tanto, no considera necesario requerir al órgano consultante la aportación de aquel documento. No obstante ello, se recuerda la obligatoriedad de remitir a este órgano el expediente completo para su adecuado estudio y dictamen.

3ª.- Concurren en la parte reclamante los requisitos de capacidad y legitimación exigidos por la Ley 30/1992, de 26 de noviembre. La competencia para resolver la presente reclamación corresponde a la Consejera 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 mencionada Ley 30/1992, de 26 de noviembre,

a la que además se remite el artículo 82.1 de la también citada Ley 3/2001, de 3 de julio.

Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la 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.

No obstante lo anterior, la jurisprudencia ha venido modulando el carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial, al rechazar que la mera titularidad del servicio determine la responsabilidad de la Administración respecto de cualquier consecuencia lesiva relacionada con el mismo que se pueda producir. El Tribunal Supremo ha declarado, en su Sentencia de 5 de junio de 1998, que “la prestación por la Administración de un determinado servicio público y la titularidad por parte de aquélla de la infraestructura material para su prestación no implica que el vigente sistema de

responsabilidad patrimonial objetiva de las Administraciones Públicas convierta a éstas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados que pueda producirse con independencia del actuar administrativo, porque de lo contrario, como pretende el recurrente, se transformaría aquél en un sistema providencialista no contemplado en nuestro ordenamiento jurídico". Criterio que ha sido recogido en otros fallos (*a.e.* sentencias de 13 de septiembre de 2002, 30 de septiembre y 14 de octubre de 2003, o 17 de abril de 2007).

También ha declarado el Tribunal Supremo de forma reiterada que no es acorde con el referido sistema de responsabilidad patrimonial objetiva su generalización más allá del principio de causalidad, de manera que, para que exista aquélla, es imprescindible la existencia de nexo causal entre la actuación de la Administración y el resultado lesivo o dañoso producido.

Por lo tanto, la responsabilidad de la Administración procederá en aquellos casos en que los daños sean consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, no bastando a estos efectos que los daños aparezcan con motivo u ocasión de la prestación de dichos servicios públicos.

5ª.- El asunto sometido a consulta versa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial formulada por Dña. yyyyy, en nombre y representación de xxxxx, debido a los daños y perjuicios ocasionados en una explotación ganadera a causa del acuerdo de inmovilización de los animales en un control de saneamiento ganadero.

La reclamación se ha interpuesto en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

6ª.- En cuanto al fondo del asunto, la reclamante alega que la ganadería estuvo indebidamente inmovilizada desde el 11 de agosto de 2005 (fecha de comunicación del resultado negativo de las pruebas de tuberculosis) hasta el 4 de octubre de 2005 (día en que recupera la tarjeta sanitaria); y que dicha inmovilización le ha ocasionado los siguientes daños: no ha podido trasladar las vacas nodrizas a la otra explotación, lo que le ha ocasionado gastos en piensos y camiones de agua; no ha podido asistir a los mercados a vender el ganado, lo que ha producido su depreciación al estar en retención; y tampoco ha podido asistir a subastas de la raza avileña.

Sin embargo, el informe de la Sección de Sanidad y Producción Animal pone de manifiesto que las actuaciones llevadas a cabo por la Administración han sido las exigidas ante la presencia de un animal positivo a tuberculosis, en el marco de una campaña de saneamiento ganadero, de acuerdo con lo previsto en 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 del territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

El mencionado informe expone que el 23 de mayo de 2005 se realizaron en la explotación ganadera las pruebas sanitarias correspondientes a la campaña oficial de saneamiento ganadero obligatorio del año 2005, y que en dicha actuación uno de los animales resultó positivo a la prueba de intradermotuberculinización, procediéndose a su marcado como animal positivo y a la notificación al titular de la explotación de dicho hallazgo y de la obligatoriedad de sacrificarlo en el plazo de 15 días. Una vez sacrificado el animal (31 de mayo de 2005), se tomaron muestras del mismo en el matadero para su análisis, siendo el resultado negativo a la enfermedad. Dichos resultados fueron comunicados el 11 de agosto de 2005.

La presencia de un animal positivo a la prueba de intradermotuberculinización conllevó la suspensión de la calificación sanitaria de la explotación (apartado 5 del Anexo A de la Orden AYG/162/2004) y su inmovilización, prohibiéndose todo movimiento de animales desde la explotación o hacia la misma, salvo las autorizaciones por causas de fuerza mayor concedidas exclusivamente por los servicios veterinarios para la salida de animales con destino directo a matadero (artículo 11.3 de la Orden).

El apartado 5 del Anexo A citado establece que la recuperación de la calificación, en caso de explotaciones de bovinos afectadas por tuberculosis, exige la realización de una prueba negativa como mínimo 42 días después del sacrificio de los sospechosos. El informe de la Sección de Sanidad y Producción Animal señala que la Instrucción del Servicio de Sanidad Animal de la Dirección General de Producción Agropecuaria 1/2004, de 12 de abril, exige la repetición

de la prueba de intradermotuberculinización simple a todo el establo; y si el resultado fuera negativo, se devolvería la calificación sanitaria.

De acuerdo con ello, una vez comunicado el informe con el resultado del análisis microbiológico de la muestra del animal sacrificado, tal circunstancia se notificó al titular de la explotación, a fin de concertar la fecha para la realización de una nueva revisión de tuberculosis. La Sección de Sanidad y Producción Animal manifiesta que "el titular solicitó que se hiciese en tal fecha que permitiese hacerlo coincidir con la REV.1 obligatoria de brucelosis que todas las explotaciones tienen que realizar para el mantenimiento de la calificación de brucelosis, al objeto de no tener que cerrar los animales en dos ocasiones sino solo en una, facilitando así considerablemente el manejo". Las pruebas de tuberculosis y brucelosis fueron practicadas el 23 de septiembre de 2005 y los resultados fueron gestionados en el programa informático el 30 de septiembre, momento a partir del cual la explotación recuperó la calificación sanitaria aun cuando la tarjeta sanitaria se entregara físicamente el 4 de octubre (el 1 y 2 de octubre fueron sábado y domingo).

Así pues, el alegado retraso en la devolución de la tarjeta sanitaria de la explotación ganadera no cabe atribuirlo a la Administración, puesto que ésta ha actuado conforme a la normativa que regula las actuaciones durante las campañas de saneamiento ganadero, realizando las pruebas complementarias exigidas para que la explotación ganadera recuperara la calificación sanitaria suspendida. En cualquier caso, la fijación de la fecha de las nuevas pruebas parece que fue acordada con el titular de la explotación –no consta que se haya rebatido este argumento-.

En definitiva, no constando retrasos indebidos en la actuación de la Administración, el titular de la explotación está obligado a soportar las consecuencias de la inmovilización derivada de la detección de un animal positivo a tuberculosis hasta la recuperación de la calificación sanitaria. Por lo que, y en virtud de lo expuesto anteriormente, no cabe apreciar daño antijurídico indemnizable.

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 Dña. yyyyy, en nombre y representación de xxxxx, debido a los daños ocasionados en una explotación ganadera a causa del acuerdo de inmovilización de los animales en un control de saneamiento ganadero.

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