

Sra. Salgueiro Cortiñas, Presidenta

Sr. Estella Hoyos, Consejero

Sr. Fernández Costales, Consejero

Sr. Pérez Solano, Consejero y

Ponente

Sr. Quijano González, 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 Valladolid el día 9 de marzo de 2006, ha examinado el *expediente de responsabilidad patrimonial iniciado como consecuencia de la reclamación presentada a instancia de xxxxx, C.B.*, 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 enero 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 formulada a instancia de xxxxx, C.B., representada por D. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la inmovilización de la explotación y de la retirada del talonario de autoguías.*

Examinada la solicitud y admitida a trámite con fecha 2 de febrero de 2006, se procedió a darle entrada en el registro específico de expedientes del Consejo con el número de referencia 159/2006, iniciándose el cómputo del plazo para la emisión del dictamen, previa ampliación del mismo, 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 18 de enero de 2005, xxxxx, C.B., representada por D. yyyyy, presenta un escrito en el que reclama una indemnización por los daños y perjuicios producidos por la actuación de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León. En dicho escrito se señala lo siguiente:

“Primero.- El día 7 de Junio de 2.004 se trasladaron cinco vacas de la explotación ganadera del compareciente al Matadero xxxxx (xxxxx) para su sacrificio.

»Al descargar las vacas del camión en el Matadero, una de ellas, con crotal ES xxxxx, murió, desconociéndose las causas, por lo que, lógicamente, no fue sacrificada, siendo retirada por la empresa encargada de la recogida de productos MER.

»El día 2 de Agosto de 2.004, es decir, casi dos meses después, por parte de este Servicio Territorial se levanta Acta de Inspección (nº xxxxx) en la explotación del compareciente y se le comunica que un animal de la explotación ha resultado positivo a la EEB, acordándose la inmovilización de la explotación y la retirada del talonario de autoguías.

»Aunque en el Acta de Inspección no constaba la identificación del animal afectado, tras las oportunas gestiones se le comunicó al compareciente que se trataba de la vaca que había muerto dos meses antes en el Matadero xxxxx.

»Dos días después de la inmovilización, se personó en la explotación el Técnico de este Servicio D. aaaaa con la documentación obtenida del SIMOCYL para confrontarla con el libro de explotación, y comunicó al compareciente que pasados 15 o 20 días se procedería al sacrificio de 17 vacas, –que eran las nacidas en el mismo año y en el año siguiente que la que resultó afectada por la EEB–, en el Matadero de xxxxx (xxxxx).

»El día 30 de Agosto de 2.004 se levanta nuevo Acta de Inspección (nº xxxxx) en la explotación del compareciente y se le comunica que queda sin efecto la inmovilización de la explotación, y se le devuelve el Talonario de Autoguías que había sido retirado.

»Aunque en este Acta se señala que esas medidas habían sido adoptadas por 'sospecha de EEB', lo cierto es que en el primer Acta no se hablaba de sospecha, sino que se decía que un animal había resultado positivo a la EEB.

»Segundo.- En consecuencia, resulta que la explotación ganadera del compareciente ha estado inmovilizada durante un mes sin causa justificada, pues lo que no entendemos, y no entiende nadie, es que habiendo muerto la vaca el 7 de junio, en dos meses (hasta el 2 de agosto en que se inmovilizó la explo[t]ación) no se pudiese determinar con certeza si estaba o no afectada por la EEB, resultando luego que no estaba afectada, lo que se determinó un mes después, por lo que si la explotación había estado funcionando sin problemas dos meses después de la muerte de la vaca, podía haber seguido así hasta que se determinó que la vaca no estaba afectada por EEB, sin que hubiese resultado necesaria la inmovilización”.

A continuación se detallan los perjuicios causados por la inmovilización, que resumidamente son:

- 1.800 euros por pérdida de valor de seis chotos y 237,60 euros por exceso de alimentación.

- 1.020 euros por pérdida de valor de una vaca a causa del anuncio de su sacrificio y de una caída provocada por la falta de arreglo de las pezuñas ante tal aviso.

- 720 euros por cuatro terneros perdidos por parto prematuro a causa del aviso de sacrificio.

-14.400 euros por la leche que no se pudo obtener de las cuatro vacas que parieron prematuramente por la anterior causa.

Se acompaña diversa documentación, entre la que destacan las actas de inmovilización y de levantamiento de la inmovilización, de 2 y 30 de agosto de 2004 respectivamente, y los documentos relativos a los daños invocados.

**Segundo.-** El 4 de febrero de 2005, la Sección de Sanidad y Producción Animal emite un informe sobre el asunto, señalando que el 2 de agosto de 2004 se recibió una comunicación oral del Jefe del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de xxxxx sobre un positivo a EEB en la explotación, procediéndose a la inmovilización. Se añade que el mismo día se recibió un fax del Servicio de Sanidad Animal indicando que el resultado de la muestra estaba pendiente de ser emitido por el Centro Nacional de Referencia de xxxxx. Por último, se señala que, recibido el fax de dicho centro el viernes 27 de agosto, el 30 de agosto se levantó la inmovilización.

**Tercero.-** Concedido el trámite de audiencia a la parte interesada, mediante escrito de 22 de agosto de 2005 formula alegaciones, reiterándose en su petición.

**Cuarto.-** El 7 de noviembre de 2005, el Jefe del Servicio de Sanidad Animal emite un informe en el que señala que el resultado positivo-dudoso se comunicó por la xxxxx de xxxxx mediante fax de 28 de julio de 2004.

Notificado a la parte interesada este informe con el fin de que formule alegaciones, no consta que ésta presente escrito alguno al respecto.

**Quinto.-** El 28 de diciembre de 2005, la instructora elabora la propuesta de resolución por la que se desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial presentada.

**Sexto.-** El 17 de enero 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 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, sustancialmente, 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 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 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. n° 183/2003; 6 de febrero de 2003, expte. n° 3.583/2002; y 9 de enero de 2003, expte. n° 3.251/2002), 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 xxxxx, C.B., representada por D. yyyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la inmovilización de la explotación y de la retirada del talonario de autoguías.

Es preciso señalar que la parte interesada ha ejercitado su derecho en tiempo hábil, de acuerdo con lo establecido en el artículo 142.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, constando que reclamó 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, con carácter general, que la actuación de la Administración se produce en prevención 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 3.454/2000, 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.

Cuestión distinta a la de la licitud o no de dicha actuación administrativa –que, tal y como señala la propuesta de resolución, y sin perjuicio de posteriores comentarios, es, en principio, correcta– es la de dilucidar si el ciudadano ha de soportar los daños que una actividad de ese tipo pueda llevar consigo, valorando cuándo 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 significa otra cosa 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 Consejo de Estado, en el Dictamen 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 3.454/2000 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 que la inmovilización ordenada por el Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería no es ni un supuesto de sacrificio obligatorio, 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.

En el caso que nos ocupa, el deber del perjudicado de soportar los daños causados por la inmovilización viene impuesto, tal y como ya hemos señalado, por el Real Decreto 3.454/2000, 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. En concreto, la obligación de soportar la inmovilización se deriva del artículo 6.2 del citado Real Decreto, según el cual:

“Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en caso de comunicación de sospecha, así como en los casos en que dispongan de datos que hagan presumir la posible existencia de la enfermedad, adoptarán las siguientes medidas:

»a) Visita de comprobación por parte de los Servicios Veterinarios Oficiales.

»b) Aislamiento inmediato de los animales sospechosos e inmovilización de los animales presentes en la explotación afectada”.

Partiendo de las anteriores premisas, cabe resaltar que estrictamente la actuación normal de la Administración Autonómica no es la causa del daño ocasionado a la reclamante por la inmovilización. Esto es así puesto que, conforme a lo explicado, la inmovilización ordenada el 2 de agosto de 2004 se realiza en cumplimiento del ya citado artículo 6.2 del Real Decreto 3.454/2000. Y, por otro lado, porque el levantamiento de la inmovilización, realizado el 30 de agosto de 2004, además de realizarse en cumplimiento del artículo 6.4,

párrafo segundo, de la citada norma, y de producirse en un tiempo razonable desde que la Consejería de Agricultura y Ganadería tuvo conocimiento del resultado negativo del Centro Nacional de Referencia (viernes 27 de agosto de 2004, a las 12:54 horas), no puede considerarse que sea la causa de los daños alegados, los cuales –salvado el carácter no antijurídico de la inmovilización por el tiempo preciso para confirmar o no el positivo-dudoso– se habrían producido, en su caso, por el posible retraso en el levantamiento de la inmovilización, aspecto este no imputable a la actuación de la Administración Autonómica.

Ha de resaltarse en este punto que, por lo expuesto, no cabe achacar un funcionamiento anormal a la Consejería de Agricultura y Ganadería, en el sentido de que sea responsable de no haber levantado antes la inmovilización decretada el 2 de agosto de 2004. Si hubiera habido retraso, a partir de la inmovilización, en la confirmación –en este caso negativa– del positivo-dudoso, –aspecto, por otro lado, en el que no ha incidido especialmente la reclamante–, no sería imputable a dicha Consejería, de quien no dependía el análisis confirmatorio.

Por último, cabe realizar un comentario en relación a los daños invocados por la parte reclamante (punto tercero, apartados B y C), en cuanto pudieran haber sido causados –según se especifica en el escrito de reclamación– por la comunicación al compareciente de un técnico del Servicio Territorial de Agricultura y Ganadería de que “pasados 15 o 20 días se procedería al sacrificio de 17 vacas (...)”.

Obviamente, si tal comunicación fuera cierta en los términos que la reclamante señala, podría dar lugar a un resarcimiento en la medida que habría sido una información errónea, pues los sacrificios vendrían condicionados por el resultado del análisis del Centro Nacional de Referencia. No obstante, este Consejo Consultivo entiende que la documentación existente en el expediente no es suficiente para tener por probado tal hecho. Aunque un veterinario colegiado alude, en escrito presentado por la reclamante junto a su solicitud, al “aviso de sacrificio emitido por los servicios veterinarios oficiales de diecisiete vacas en la xxxxx, C.B., (...)”, lo cierto es que el informe de 4 de febrero de 2005, de la Sección de Sanidad y Producción Animal, nada dice al respecto, estando firmado, además de por el jefe de aquella, por el técnico que, según la reclamante, realizó la comunicación comentada. Es cierto que este silencio del

informe citado podría jugar también, a efectos probatorios, en contra de la Administración en la medida que no rebate la afirmación de la reclamante. Mas también ha de tenerse en cuenta que, conocedora la reclamante por el trámite de audiencia de tal omisión en el citado informe, no formula a su vez alegación expresa alguna en cuanto a tal asunto, sin incidir nuevamente en él. En este estado de la cuestión el Consejo considera que es difícil dar por probada la comunicación errónea de sacrificio, máxime si se considera que, conforme al informe citado, el propio día 2 de agosto recibió la Sección la noticia de que estaba pendiente un resultado del Centro Nacional de Referencia, y si se pondera que la supuesta errónea comunicación se habría desarrollado en el marco de una conversación verbal.

### **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 a instancia de xxxxx, C.B., representada por D. yyyy, debido a los daños y perjuicios derivados de la inmovilización de la explotación y de la retirada del talonario de autoguías.

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