

En Logroño, a 23 de mayo de 2005, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, de los Consejeros D. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D^a M^a del Bueyo Díez Jalón, y D. José M^a Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D^a M^a del Bueyo Díez Jalón emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

47/05

Correspondiente a la consulta elevada al Consejo Consultivo de La Rioja a instancia del Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja, sobre el *procedimiento administrativo de responsabilidad patrimonial instado por la mercantil P., SA, por los daños causados como consecuencia de la adopción de la medida cautelar consistente en la inmovilización de dos partidas de piensos reexpedidos de Italia, decretada en el curso de un expediente sancionador, cuya resolución ha sido anulada por Sentencia judicial firme del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo n^o 1 de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

El 11 de octubre de 2004, tuvo entrada en el Registro General del Gobierno de La Rioja una petición de reclamación de daños y perjuicios sufridos como consecuencia de la adopción en un procedimiento sancionador de una medida cautelar consistente en la inmovilización de dos partidas de piensos reexpedidos de Italia. En la primera acta de inspección, de 20 de marzo de 2002 y de referencia n^o NS-14/02, los inspectores de la Dirección General de Agricultura, Ganadería e Industrias Agroalimentarias decretaron preventivamente, como medida cautelar ante la sospecha fundada de que la empresa estuviera utilizando inhibidores y/o sustancias medicamentosas en la fabricación de algunos piensos, la inmovilización de dos partidas, una de 2.697 kg. de pienso compuesto MEGA-65, y otra de 3.750 kg. de pienso complejo MEGA-250.

En la segunda acta, levantada el 23 de abril de 2002, con nº de serie NS-15/02, los Inspectores acuerdan como medida cautelar la inmovilización de 3.000 Kg. de pienso complementario MEGA-65 y 3.000 kg, de pienso complejo MEGA-250.

Funda la defensa de la mercantil reclamante la petición de responsabilidad patrimonial en la existencia de una Sentencia judicial firme, dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de La Rioja con el nº 119 y de fecha 4 de junio de 2004, por la que se anula la resolución sancionadora decretada en el curso del expediente sancionador seguido contra P. SA, en cuyo seno se dictaron las medidas cautelares de inmovilización de las partidas de piensos, anteriormente referidas.

Además de analizar la reclamación todos los elementos necesarios para la concurrencia de un supuesto de responsabilidad patrimonial, -hecho imputable a la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, daño efectivo y relación de causalidad-, se viene a afirmar cuanto sigue:

"Quedando, además, acreditada, por la nulidad de la Resolución del expediente administrativo sancionador, que, por parte de P. SA, no se ha cometido irregularidad alguna ni conducta contraria a la regulación específica de los piensos que elabora que justifique y ampare la inmovilización de sus productos que se acordó como medida cautela ... (y)... que no existe obligación alguna de soportar, por parte de P. SA, la inmovilización acordada, por ser las sospechas, a la Administración totalmente infundadas, siendo una actuación antijurídica de la Consejería que P., SA, no tiene obligación alguna de soportar".

A esta petición inicial, la mercantil reclamante añade la siguiente documental:

1. Actas 14/02 y 15/02 de 20 de marzo y 3 de abril de 2002, respectivamente.
2. Sentencia nº 119 de 4 de junio de 2004 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de La Rioja.
3. Certificado de la empresa P., SA, que da constancia de la existencia en las instalaciones de la mercantil, de la mercancía inmovilizada y precintada por los servicios de la Comunidad, el 20 de marzo y 3 de abril de 2002, así como de la toma de muestras para su análisis de los distintos lotes.
4. Informe emitido por el Doctor en Veterinaria D. Pere C.B. sobre la no aptitud de la mercancía inmovilizada para su finalidad por la desaparición o la alteración de los aspectos nutricionales básicos.
5. Facturas de venta de MEGA-65 y MEGA-250 realizadas por P., SA en el ejercicio 2001 y 2002 en virtud de las cuales se ha determinado el precio medio del mercado.

En definitiva, tras una amplia argumentación, cuantifica el importe de la acción resarcitoria en 22.486,67 €, y solicita a la Administración autonómica que se haga cargo de la retirada y destrucción de la mercancía inmovilizada o, subsidiariamente, se haga responsable

del pago de la retirada y posterior destrucción del producto.

Segundo

El 12 de noviembre de 2004, por la Secretaria General Técnica de la Consejería de Agricultura y Desarrollo Económico, se acuerda la iniciación del expediente de responsabilidad patrimonial y se comunica al reclamante los extremos legalmente exigidos por 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 en la redacción dada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Tercero

Ese mismo día, 12 de noviembre, la Secretaria General Técnica solicita informe a la Dirección General del Instituto de Calidad de La Rioja, en relación con los hechos derivados del expediente sancionador instruido por dicho centro directivo en el que se adoptó la inmovilización del producto objeto de inspección y que concluyó con la imposición de una multa de 3.606,08 €, que posteriormente fue anulada por la Sentencia de 4 de junio de 2004 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de La Rioja.

A tenor del artículo 10 del Real Decreto 429/1993, se solicita informe aclaratorio sobre los hechos imputables a la Administración, el daño ocasionado y el nexo causal existente entre ambos, así como sobre la evaluación económica de 22.486,67 € que solicita el reclamante.

Cuarto

El 17 de diciembre de 2004, el Jefe de la Sección de Inspección del Instituto de Calidad emite el referido informe, entre el que se han de entresacar las siguientes precisiones:

"Los Servicios de la Inspección de esta Consejería, basándose en una comunicación del Ministerio de Salud italiano, que tras un análisis rutinario encontró presencia de inhibidores en los piensos MEGA-65 IT (sulfametizona) y MEGA-250 IT (clorotetraciclina), indicándose la prohibición de comercializarse en Italia, y decretando la repatriación (España) de los mismos, actuaron correctamente en el ejercicio de sus funciones, aplicando el principio de prudencia y seguridad, al inmovilizar unos productos sospechosos de contener estas sustancias prohibidas, por tratarse de productos exactamente iguales a los expedidos a Italia".

"El análisis inicial de los productos inmovilizados, revela en los mismos la presencia e inhibidores, no teniendo en ese momento la empresa autorización para la elaboración de piensos medicamentosos o de premezclas medicamentosas".

Y como conclusión, el informe del servicio concluye afirmando que:

"Hasta este punto, a la vista de los resultados analíticos, que son los únicos en los que se basa las decisiones de la Inspección, la inmovilización inicial de los productos resulta correcta, ya que existen indicios de presencia de inhibidores en los productos muestreados. Por lo tanto, la actuación de la Administración, en el ejercicio de sus funciones resulta adecuada, ya que se aplican los principios de seguridad y prudencia, no incurriendo en responsabilidad patrimonial, derivada del funcionamiento incorrecto de las Administraciones Públicas".

Quinto

El 18 de enero de 2005, la Instructora del expediente abre el trámite de audiencia, y concede el plazo de diez días a la reclamante para formular alegaciones, las cuales son presentadas en el Registro General de la Administración autonómica el 10 de febrero, en las que reitera lo ya expresado en su petición inicial.

Sexto

La Instructora del procedimiento, con fecha de 3 de marzo de 2005, dicta la propuesta de resolución, en el sentido de decretar la no admisión de la petición de responsabilidad patrimonial interpuesta por P. SA, y advierte la necesidad de solicitar informe a la Dirección de los Servicios Jurídicos y dictamen al Consejo Consultivo.

Octavo

El 3 de marzo de 2005, la Secretaria General Técnica de la Consejería solicita el informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos. Con gran claridad, la Asesora Jurídica adscrita a dicho Centro Directivo emite su informe, con fecha de 11 de abril, en el que, tras un amplio análisis de los supuestos de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas derivadas de la adopción de medidas cautelares en el seno de procedimientos administrativos, cuyos actos resolutorios posteriormente se ven anulados por un pronunciamiento jurisdiccional, viene a concluir que se ha de desestimar la reclamación entablada por entender que:

"El hecho de la paralización o medida cautelar adoptada por la Administración no hizo sino constatar la existencia de un riesgo jurídicamente inaceptable, declarando la inmovilización conforme a Derecho, por lo que el daño o perjuicio jurídico sostenido de contrario no es suficiente para reclamar la responsabilidad de la Administración al no concurrir, en iguales términos que los utilizados por el precedente Dictamen del Consejo de Estado <<la concurrencia de otro factor cualitativo, consistente en que sea antijurídico y, por tanto, que el afectado o la víctima no tenga el deber jurídico de soportarlo>>".

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 21 de abril de 2005, registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura y Desarrollo Económico del Gobierno de La Rioja remite al Consejo Consultivo de La Rioja, a través de su Presidente y para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Mediante escrito de fecha 21 de abril de 2005, registrado de salida el al día siguiente, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar, provisionalmente, la misma bien efectuada, así como la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia a la Consejera señalada en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del dictamen del Consejo Consultivo.

1.- Necesidad.

Son varios los preceptos en los que se afirma la preceptividad de la emisión de informe de Órganos Consultivos, en los expedientes de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, a saber:

- El artículo 11 de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja establece que el Consejo Consultivo *deberá* ser consultado en los siguientes asuntos: “g) *Reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública*”.

- El artículo 12.1 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial dispone que:

“Concluido el trámite de audiencia, en el plazo de diez días, el órgano instructor propondrá que se recabe, cuando sea preceptivo a tenor de lo establecido en la Ley Orgánica del Consejo de Estado, el dictamen de este órgano consultivo o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma. A este efecto, remitirá al órgano competente para recabarlo todo lo actuado en el procedimiento, así como una propuesta de resolución que se ajustará a lo dispuesto en el artículo 13 de este Reglamento o, en su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento”.

- El artículo 12 del Decreto 8/2002, de 24 de enero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de este Consejo Consultivo, también atribuye el carácter de preceptivo a este dictamen, en virtud de lo dispuesto en su párrafo 2, letra G): *"reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública"*.

2.- Ámbito.

Siguiendo el apartado 2º del artículo 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, este Consejo Consultivo ha de pronunciarse sobre: la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida; y en su caso, es decir, de concurrir el nexo de causalidad, se ha de examinar, la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Para determinar si, en el presente caso, procede acceder a la pretensión indemnizatoria de la mercantil reclamante, se hace necesario partir de cuáles sean los requisitos para el reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, en general. La Sentencia de la Sección Sexta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de fecha 17 de octubre de 2000, ha enumerado los siguientes y de esta forma, han sido analizados en diversos Dictámenes de este Consejo Consultivo:

1.- Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos que no tenga obligación de soportar.

2.- Que aquella sea real efectiva y susceptible de evaluación económica.

3.- Que el daño sea imputable a la Administración y se produzca como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, entendidos estos en el más amplio sentido de actuación, actividad administrativa o gestión pública, en una relación de causa a efecto entre aquel funcionamiento y la lesión, sin que sea debida a casos de fuerza mayor.

4.- Que no haya prescrito el derecho a reclamar, cuyo plazo legal es de un año, computado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Se trata de un sistema de responsabilidad *directa* de la Administración (aunque el daño haya sido causado por personal dependiente de la Administración o sea atribuible genéricamente a los servicios administrativos), *objetiva* (aunque no haya mediado culpa individual o la actuación no haya sido "ilícita") y *general* (aplicable a cualesquiera de las actividades y servicios de la Administración). Todo ello al abrigo de lo dispuesto en el artículo 106.2 de la Constitución Española y en el Título X de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (artículos 139 a 146, parcialmente afectados por la reforma introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero), con el pertinente desarrollo reglamentario en materia procedimental, a través del R.D. 429/1993 de 26 de marzo.

Tercera

Inexistencia de lesión antijurídica y deber jurídico de soportar el daño causado por la adopción de las medidas cautelares decretadas en el seno de un procedimiento sancionador.

Uno de los principales requisitos que han de concurrir para la exigibilidad de responsabilidad patrimonial frente a las Administraciones Públicas, de carácter objetivo, es que el daño invocado por el damnificado constituya una lesión, un daño antijurídico. Por ello, el artículo 141.1º LRJPAC establece literalmente que: "*sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la ley*".

Éste requisito, como hemos matizado en Dictámenes anteriores, es clave del régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial, porque permite corregir los resultados a los que conduciría hacer responder a la Administración de todos los daños a cuya causación haya contribuido por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, al margen evidentemente de los supuestos de fuerza mayor. Y así, pese a la afirmación doctrinal y jurisprudencialmente admitida de que la responsabilidad patrimonial de las Administraciones

es objetiva, el artículo 141.1º transcrito anteriormente, admite una interpretación según la cual, en determinados supuestos, un deber jurídico de soportar los daños causados enerva la acción resarcitoria directa y objetiva que el artículo 106.2º de la CE, y el Título X de la LRJPAC, ha hecho pesar sobre aquéllas.

La adopción de medidas cautelares en el seno de los procedimientos administrativos están amparadas en el artículo 72 LRJPAC, del cual, y como límite a la legalidad de las mismas, hemos de resaltar dos párrafos del precepto, a saber, el 1º y el 3º, que expresan cuanto sigue:

"1. Iniciado el procedimiento, el órgano administrativo competente para resolverlo, podrá adoptar, de oficio o a instancia de parte, las medidas provisionales que estime oportunas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, si existieran elementos de juicio suficientes para ello.

3. No se podrán adoptar medidas provisionales que puedan causar perjuicio de difícil o imposible reparación a los interesados o que impliquen violación de derechos amparados por las leyes".

En concreto y dentro de los expedientes administrativos sancionadores, el Título IX LRJPAC, previene, también, dentro de los principios rectores del procedimiento sancionador, la adopción de medidas cautelares en su artículo 136 que reza así:

"Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá proceder mediante acuerdo motivado a la adopción de medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer".

Este precepto de la Ley 30/1992, fue objeto de desarrollo en el Reglamento que regula el procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por el Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, y, en particular, el artículo 15 establece los límites para la adopción de las medidas cautelares en el seno de estos procedimientos administrativos especiales. El artículo 15 R.D. 1.398/1993 dispone que:

"1. De conformidad con lo previsto en los artículos 72 y 136 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el órgano competente para resolver podrá adoptar en cualquier momento, mediante acuerdo motivados las medidas de carácter provisional que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer, el buen funcionamiento del procedimiento, evitar el mantenimiento de los efectos de la infracción y las exigencias de los intereses generales. Cuando así venga establecido por razones de urgencia inaplazable, el órgano competente para iniciar el procedimiento o el órgano instructor podrá adoptar las medidas provisionales que resulten necesarias.

2. Las medidas de carácter provisional podrán consistir en la suspensión temporal de actividades y la prestación de fianzas, así como en la retirada de productos o suspensión temporal de servicios por razones de sanidad, higiene o seguridad, y en las demás previstas en las correspondientes normas específicas.

3. Las medidas provisionales, deberán estar expresamente previstas y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los objetivos que pretenda garantizar en cada supuesto concreto".

A la luz de estos preceptos legales y reglamentarios, la adopción por la Administración de una medida cautelar en el curso de un procedimiento sancionador ha de estar amparada en una norma, ha de ajustarse en su intensidad, y ha de ser proporcionada o lo que es lo mismo, que la misma no implique sacrificios ni riesgos inútiles, innecesarios o excesivos, en suma, desproporcionados al riesgo creado por el presunto infractor.

Ante tal marco normativo, hemos de analizar la *legalidad de la medida cautelar* adoptada en el curso del procedimiento administrativo sancionador, cuya resolución, la sanción, posteriormente, fue anulada por una Sentencia judicial firme; pues la eventual responsabilidad patrimonial de la Administración autonómica no nace de la anulación de un acto administrativo (artículo 142.5 LRJPAC), sino de la adopción de medidas cautelares de inmovilización de piensos de la empresa reclamante, cuya eventual antijuridicidad generaría la prosperabilidad de la acción resarcitoria; y, *a contrario sensu*, su legalidad, la existencia de una lesión no antijurídica, que el afectado tiene el deber jurídico de soportar (artículo 141.1 LRJPAC).

De lo expuesto y para dilucidar la juridicidad de las medidas cautelares adoptadas, hemos de analizar los requisitos que han de concurrir: 1º su amparo legal o reglamentario; y 2º su proporcionalidad.

Estos han sido exigidos por retirada doctrina jurisprudencial a la hora de examinar la legalidad de las mismas. Sirva de ejemplo la Sentencia de la Sala 3ª de nuestro Tribunal Supremo de 29 de octubre de 2003 (Ar. 8722), en cuyo F.J. Cuarto expone que:

"La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, al regular la potestad sancionadora de la Administración, y concretamente los principios del procedimiento sancionador, establece en su artículo 136 la posibilidad de acordar medidas de carácter provisional cuando así esté previsto en las normas que regulan los procedimientos sancionadores, y a su vez, el artículo 15.3 del Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora aprobado por Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, dispone que las medidas provisionales deberán estar expresamente previstas, y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los objetivos que se pretendan garantizar en cada supuesto concreto".

1º Cobertura normativa de las medidas provisionales adoptadas en el procedimiento sancionador seguido contra P., SL: la inmovilización de partidas de piensos.

El Real Decreto 1.945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, además de remitirse a la legislación sobre el procedimiento administrativo (a la antigua LPA), permite la adopción de medidas tendentes a la protección de la salud, incluido el cierre temporal de la empresa (artículo 10.10), sin que tengan éstas medidas el carácter de sancionadoras, sino de

protección de la salud y sanidad públicas frente a los riesgos generados por el presunto infractor.

Ante el reexpido de partidas de piensos exportados al Estado italiano, por la presencia de productos inhibidores y sustancias medicamentosas, la actuación pronta de la Administración autonómica obliga imperativamente, ante la existencia de un riesgo generado por la empresa reclamante, P., SL, a adoptar, con lógica, la medida de inmovilización de los piensos devueltos de Italia.

El hecho de ordenar la paralización o inmovilización de las partidas afectadas no hace sino constatar la existencia de un *riesgo jurídicamente inaceptable*, frente al cual la Administración ha de poner freno para evitar un mal mayor, el peligro de la sanidad y salud pública, pues los piensos estaban destinados a la alimentación de ganado con destino final para el sacrificio y consumo humanos.

2º Proporcionalidad: "ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidad de los objetivos que se pretendan garantizar en cada supuesto concreto".

La medida cautelar adoptada en el procedimiento sancionador, a pesar de que posteriormente el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 1 de La Rioja anuló la sanción por no quedar clara la presencia de dichas sustancias, responde al principio de proporcionalidad exigido por la norma, el Real Decreto Real Decreto 1.945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, que incluso prevé el cierre o clausura temporal de los establecimientos.

La inmovilización de las partidas de piensos afectadas y reexportadas de Italia responde a los indicativos de intensidad y proporcionalidad, pues existe un riesgo inaceptable al que sirve: el riesgo creado para la salud humana, si se hubieran dejado en el libre mercado las mismas.

Por consiguiente, nos hallamos ante una lesión que no es antijurídica, y sobre el reclamante pesa la obligación jurídica de soportar el daño causado.

De esta forma lo ha expuesto la propia Jurisprudencia comunitaria cuando una persona o entidad mercantil decide libremente ejercer una actividad debe asumir sus beneficios y sus riesgos, y debe contar con la posibilidad de incluso tener que suspenderla, cuando lo ordene la autoridad administrativa competente. Un Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, dado en Luxemburgo el 11 de abril de 2001(C-459/00), relativo a la inmovilización y retirada del mercado de autorizaciones de medicamentos que contenían anfepramona ha aclarado

cuanto sigue:

"En un sector (como el farmacéutico) que a menudo requiere inversiones considerables y en el que las autoridades competentes pueden verse obligadas a intervenir rápidamente cuando aparecen riesgos para la salud pública, por razones que las empresas afectadas no siempre pueden prever, corresponde a éstas últimas protegerse frente a las consecuencias de dicha intervención mediante una política apropiada, so pena de que sean ellas mismas quienes carguen con los perjuicios derivados de dicha intervención" habida cuenta de que la Comisión ya había llamado la atención sobre los efectos nocivos de estos medicamentos, "la posibilidad de que se adoptase una decisión de retirada o de suspensión de las autorizaciones de comercialización de las que la empresa afectada era titular, formaba parte de los riesgos que ésta debía normalmente asumir".

Esta tesis no ha quedado desacreditada por el hecho de que el Legislador estatal, en determinados supuestos, otorgue a los perjudicados por estas medidas cautelares el derecho a obtener una compensación económica, como ocurre, *ad exemplum* en la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Salud animal, en cuyo artículo 21.1 prevé una compensación económica ante el sacrificio obligatorio del ganado y la destrucción de los medios de producción que se consideren contaminados.

Hay que notar, sin embargo, que tales compensaciones o ayudas económicas no son fruto de la responsabilidad patrimonial de los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, sino que constituyen premios, incentivos, o subvenciones otorgadas a los ganaderos para que colaboren con las autoridades ante la detección, control y erradicación de enfermedades de los animales destinados al consumo humano.

Lógico corolario de todo lo anteriormente expuesto es que la Administración autonómica no debe responder de los daños causados ante la adopción de medidas provisionales o cautelares adoptadas en el seno de un procedimiento sancionador, y que resultan ajustadas a Derecho, pues en definitiva, han sido decretadas bajo el suficiente amparo normativo, y son proporcionadas a su fin, que no es otro, que el de combatir una situación de peligro que luego se revela "aparente" o "incierto" y tal apariencia de riesgo ha sido creada por el sujeto que ahora alega los daños, pues en definitiva, es la mercantil reclamante la que tiene el deber jurídico de soportarlos, doctrina ya mantenida en nuestro Dictamen 50/00.

Cuarto

Consideraciones formales del expediente.

Únicamente hacer una breve reflexión sobre el contenido de la comunicación a la que hace referencia el artículo 42.4 de la LRJPAC. La reforma que, sobre la Ley 30/1992, realizó la Ley 4/1994, en los preceptos relativos al régimen jurídico del silencio administrativo (artículos 42 a 44), quiso incidir, en esencia, en la preceptividad del plazo máximo de que dispone la Administración para resolver y notificar el acto resolutorio de los expedientes

administrativos, todo ello, considerando como día inicial del cómputo el de entrada en el registro del órgano competente para instruir y resolver. Por ello, y como garantía del interesado, introdujo el deber de emitir una comunicación expresiva de esta circunstancia, y de otras, tales como la duración máxima del procedimiento y los efectos estimatorios o desestimatorios del silencio administrativo. Y así lo expresa literalmente el artículo 42.4º LRJPAC:

"En todo caso, las Administraciones Públicas informarán a los interesados del plazo máximo normativamente establecido para la resolución y notificación de los procedimientos, así como los efectos que pueda producir el silencio administrativo, incluyendo dicha mención en la notificación o publicación del acuerdo de iniciación de oficio, o en comunicación que se les dirigirá al efecto dentro de los diez días siguientes a la recepción de la solicitud en el registro del órgano competente para su tramitación. En este último caso, la comunicación indicará además la fecha en que la solicitud ha sido recibida por el órgano competente".

La comunicación obrante en el expediente da fiel cumplimiento a la expresión de todos los extremos exigidos *"ex lege* por el precepto transcrito, no obstante, y ante la afirmación del carácter negativo del silencio, dejando expedita, transcurrido el plazo máximo de seis meses sin resolver, la vía judicial contenciosa-administrativa; previene la comunicación que analizamos que el reclamante, ante tal caso, podría interponer recurso contencioso-administrativo contra el acto presunto, dirigiéndole ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja.

Sin embargo, hemos de manifestar que la revisión de tal acto presunto no recae en la competencia objetiva de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja, pues no se ha tenido en cuenta la reforma que, sobre la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, ha operado la LO 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la LOPJ, cuya Disposición Adicional 14ª ha introducido varias reformas en la Ley Procesal Contenciosa, y entre ellas, las referentes a los artículos 8 y siguientes, en orden al reparto de la competencia objetiva entre los órganos judiciales que integran esta Jurisdicción.

Con ello, y a efectos de evitar el uso de modelos preestablecidos, sugerimos que se modifique tal extremo de la comunicación, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.2 letra c) LJCA, en la actualidad, y por razón de la cuantía reclamada, inferior a 30.050 €, la competencia para conocer, tanto del acto presunto como, en su caso, del expreso, recae en los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo.

CONCLUSIONES

Única

Procede desestimar la solicitud de responsabilidad patrimonial entablada, pues la lesión alegada por la mercantil *P. S.A.* no es antijurídica, y en consecuencia, ha de ser ella quien asuma el deber jurídico de soportar el daño infligido.

Este es el dictamen que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.