

En Logroño, a 19 de febrero de 2018, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro María Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

4/18

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, en relación con la *reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración ganadera formulada por la empresa A.A.S.A, en representación de S.P.A.P.G.S.A. por daños y perjuicios que entiende causados por sacrificio obligatorio de aves reproductoras ordenado por la Administración pública en aplicación de la legislación sobre epizootias; y que valora en 60.707,01 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En el marco del Plan Nacional de Control de Salmonella, dio resultado positivo, en fecha 7 de julio de 2017, una muestra tomada en la explotación sita en Alfaro de la que es titular A.A.S.L. La manada de aves reproductoras pesadas a que corresponde la muestra incluye, a fecha 10 de dicho mes y año, 7.187 hembras y 627 machos, todos ellos con una edad de 42 semanas.

Por Resolución núm. 480, de 10 de julio, la Dirección General de Agricultura y Ganadería acordó la adopción de determinadas medidas, entre ellas el sacrificio y destrucción de las aves de la manada infectada, sacrificio que dará derecho a la correspondiente indemnización de acuerdo con el baremo previsto en el art. 3 y en el Anexo B del Real Decreto 823/2010, de 25 de junio.

Segundo

El representante de A.A.S.L, titular de la explotación, en nombre de S.P.A.P.G.S.A., propietaria de las aves, con fecha 31 de julio de 2017, solicita percibir el importe de 60.707,01 euros correspondiente a la valoración de las aves sacrificadas según los baremos de indemnización aprobados por el Real Decreto 823/2010 antes citado.

Tercero

Por oficio de la Secretaría General Técnica, de 24 de octubre de 2017, se requiere, al representante de A.A.S.L, a fin de que acredite, en el término de 10 días, la representación de la mercantil propietaria de las aves sacrificadas.

Cuarto

El anterior requerimiento no es atendido, pese a lo cual, el Servicio de Ganadería emite, el 22 de diciembre de 2017, un informe-propuesta de resolución en el que, partiendo del hecho de disponer del contrato de integración de fecha 26 de agosto de 2012, firmado por A.A.S.L, como *integrado*, y por S.P.A.P.G.S.A, como *integrador*, cuya cláusula octava especifica que el integrado reconoce expresamente al integrador como único y legítimo propietario de las aves de la explotación, propone acordar la indemnización por sacrificio obligatorio de aves 2017 y realizar el abono de dicha indemnización, por importe de 60.707,01 euros a S.P.A.P.G.S.A.

Quinto

Con fecha 26 de enero de 2018, se eleva, al Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente, la Propuesta de resolución que contiene la siguiente conclusión:

“A la vista de lo anteriormente expuesto, se propone reconocer el derecho de S.P.A.P.G.S.A, como propietario de las aves objeto de sacrificio, a percibir una indemnización de 60.707,01 euros, como consecuencia por el sacrificio obligatorio de los animales, indicados en su solicitud de 31 de julio de 2017, que le ha sido impuesto por esta Administración en aplicación del Programa nacional de control de Salmonella en manadas de aves reproductoras y ponedoras del género Gallus gallus y de manadas de pavos reproductores”.

Sexto

Recabado informe de los Servicios Jurídicos, es emitido, en sentido favorable a la Propuesta de resolución, el siguiente día 26 de enero.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 30 de enero de 2018, registrado de entrada en este Consejo el día 1 de febrero, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente remite al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

Por escrito, firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 2 de febrero de 2018, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asumida la ponencia por el Consejero señalado en el encabezamiento, la misma quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo

A tenor del art. 81.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas (LPAC'15), cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros o a la que se establezca en la correspondiente legislación autonómica, así como en aquellos casos que disponga la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado, será preceptivo solicitar dictamen del Consejo de Estado o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma.

A estos efectos, el órgano instructor, en el plazo de diez días a contar desde la finalización del trámite de audiencia, remitirá al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución, que se ajustará a lo previsto en el artículo 91, o, en

su caso, la propuesta de acuerdo por el que se podría terminar convencionalmente el procedimiento.

En el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el artículo 11-g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Ley 7/2011, de 22 de diciembre, remite a la normativa reguladora de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, legislación estatal, para la determinación del carácter preceptivo de los dictámenes. Por aplicación de dicha normativa, como acabamos de exponer el dictamen será preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros. Por tanto, reclamándose una cuantía de 60.707,01 euros, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, el párrafo final del citado art. 81 de la LPAC'15 dispone que aquél deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en esta Ley.

Segundo

Sobre los requisitos exigidos para que surja la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas

Nuestro ordenamiento jurídico (arts. 106.2 de la Constitución y 32 y ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen jurídico del Sector público -LSP'15- y concordantes de la LPAC'15) reconoce a los particulares el derecho a ser indemnizados de 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 normal o anormal de los servicios públicos, entendido como cualquier hecho o actuación enmarcada dentro de la gestión pública, sea lícito o ilícito, siendo necesario para declarar tal responsabilidad que la parte reclamante acredite la efectividad de un daño material, individualizado y evaluable económicamente, que no esté jurídicamente obligado a soportar el administrado, y debiendo existir una relación de causa a efecto directa e inmediata, además de suficiente, entre la actuación (acción u omisión) administrativa y el resultado dañoso para que la responsabilidad de éste resulte imputable a la Administración, así como, finalmente, que ejercite su derecho a reclamar en el plazo legal de un año, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde la manifestación de su efecto lesivo.

Tercero

Sobre la existencia de responsabilidad patrimonial en el presente caso

Entiende la Propuesta de resolución que se cumplen, en el caso sometido a dictamen, las premisas antedichas, por cuanto que: i) se ha producido una lesión en los bienes y derechos del afectado, consecuencia del funcionamiento, normal en este caso, de los servicios públicos, en tanto que la normativa compele a la Administración a ordenar el sacrificio obligatorio de animales objeto de los Programas nacionales de control de Salmonella; ii) el daño es efectivo, está evaluado económicamente y resulta individualizado; y, iii) el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportarlo, dado que la normativa vigente le obliga al sacrificio de los animales, pero le reconoce el derecho de ser compensado.

Ahora bien, nos encontramos en un supuesto que presenta sus peculiaridades desde el momento que, tanto el daño resarcible, como su evaluación y el derecho al resarcimiento vienen reconocidos *ex lege*.

En efecto, en el marco de la legislación española sobre sanidad animal, Ley 8/2003, de 24 de abril, y de la normativa europea específica de control de la salmonela, la Decisión 2006/759/CE de la Comisión, de 8 de noviembre, aprobó el programa, presentado por España, de aplicación desde 1 de enero de 2007, una de cuyas medidas es el sacrificio obligatorio de las aves de manadas, consideradas infectadas. Y el Real Decreto 823/2010, de 25 de junio, reconoció expresamente el derecho a la correspondiente indemnización por el sacrificio de animales, ordenado por la autoridad competente, dentro de la aplicación de los programas nacionales de control, de acuerdo con los baremos previstos en su Anexo (art. 3.1).

La especialidad del caso está reconocida por la Sentencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1996, citada en la Propuesta de resolución, según la cual:

“aunque estamos ante un supuesto de indemnización derivada de una lesión objetiva sufrida por ganaderos, cuyas reses han sido sacrificadas de forma obligatoria para paliar los efectos de una epizootía, no se trata del planteamiento de carácter general respecto al tema que se regula en el artículo 106 de la Constitución y en el artículo 139 LPAC’92 y concordantes. 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 epizootía. Es decir, ante un supuesto de régimen especial de responsabilidad patrimonial de la Administración que debe aplicarse frente al régimen general que actúa con carácter supletorio. Y aquél viene determinado por lo dispuesto en los artículos 149 y concordantes del Reglamento de epizootias, aprobado por Decreto de 4 de febrero de 1955 y que desarrolla el artículo 19 de la Ley de 20 de diciembre de 1952, vigentes en la actualidad”.

Sustituyendo los preceptos a que se remite por los actualmente vigentes, esta jurisprudencia es de plena aplicación a este caso; siendo de destacar que, por nuestra parte, hemos completado tal doctrina jurisprudencial sosteniendo, en nuestros dictámenes D.27/12 y D.61/12, que el sacrificio obligatorio de animales en caso de epizootias supone un supuesto de expropiación virtual, más que propiamente de responsabilidad patrimonial, por más que el dictamen de este Consejo siga siendo preceptivo, al tratarse de una reclamación indemnizatoria y de que el procedimiento administrativo aplicable, sin perjuicio de las especialidades contenidas al respecto en la normativa reguladora de esta materia, sea supletoriamente el de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas.

Ratificando, pues, esta doctrina, hemos únicamente de destacar, por lo que respecta al presente caso, que precisamente las especialidades procedimentales aludidas, permiten simplificar el procedimiento y prescindir, al amparo del art. 82.4 LPAC'15, del trámite de audiencia dado que el interesado no ha mostrado oposición al método de determinación de dicha indemnización, sino que, al contrario, la fija en su solicitud ajustándose a los importes que determina el Programa nacional de control de Salmonella en el ya citado Real Decreto 823/2010, de 25 de junio.

CONCLUSION

Única

Procede indemnizar a la mercantil *S.P.A.P.G.S.A*, como propietaria de las aves sacrificadas, en la cantidad de 60.707,01 euros, con cargo a la partida presupuestaria que corresponda.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

Joaquín Espert y Pérez-Caballero