

En Logroño, a 30 de enero de 2012, 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. Antonio Fanlo Loras, D. Pedro de Pablo Contreras, D<sup>a</sup> M<sup>a</sup> del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, 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**

**6/12**

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 presentada por D. L. R. B. por los daños, a su juicio, ocasionados por la muerte de varios animales de su explotación ganadera tras la campaña de vacunación obligatoria contra la lengua azul y que cuantifica en 7.428,62 euros.

## **ANTECEDENTES DE HECHO**

### **Antecedentes del asunto**

#### **Primero**

Mediante escrito de fecha 9 de mayo de 2011, registrado de entrada en la Oficina Auxiliar del Registro en la misma fecha, el expresado ganadero presenta reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración exponiendo, en síntesis, que habiendo adquirido, en la primera quincena de octubre de 2010, un rebaño de ovejas formado por 227 animales en Navajún, antes de su traslado al municipio de Grávalos, siguiendo instrucciones del Veterinario Oficial de la Oficina Comarcal, se procedió, el día 21 de dicho mes, a la vacunación de los animales contra la lengua azul, vacunación que, fue causa de la muerte de 25 ovejas y 96 corderos.

Valora el daño en la cantidad antes expresada y acompaña a su escrito: i) copia de los partes de control de movimiento pecuario que acreditan la muerte de los animales, así como los documentos para el transporte de cadáveres de animales de la empresa homologada para tal efecto en La Rioja; ii) Certificado Veterinario Oficial, emitido por D<sup>a</sup>. E. J. F., en el que se recogen los hechos acreditados por la Facultativa y su conclusión clínica; y iii) reportaje fotográfico de los animales afectados.

## **Segundo**

Por Resolución de 5 de agosto, el Secretario General Técnico de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente resuelve iniciar el procedimiento de responsabilidad patrimonial, informar al reclamante de determinados aspectos procedimentales, en cumplimiento de las previsiones de la Ley 30/1992, y designar Instructor a la Jefa del Servicio de Planificación y Ordenación Jurídica de la propia Secretaría General Técnica.

## **Tercero**

Por escrito de la misma fecha, pero con Registro de salida de 14 de septiembre, el Secretario General Técnico se dirige al Director General de Agricultura y Ganadería solicitando: i) informe detallado del procedimiento seguido en la vacunación de lengua azul llevada a cabo el pasado año en la explotación ganadera propiedad del reclamante, así como sobre cualquier otro extremo determinante para la resolución final; y ii) antecedentes obrantes en el Servicio de Ganadería relativos a indemnizaciones abonadas por daños ocasionados en animales por implantación de la vacuna de lengua azul.

## **Cuarto**

Con fecha 24 de agosto, el mismo Secretario General Técnico pone en conocimiento de la Consejería de Administración Pública y Hacienda la resolución por la que se acordó iniciar el procedimiento y haber dado el oportuno traslado a la Compañía Z. aseguradora de la Administración, como interesada en el expediente en el supuesto de estimarse la indemnización solicitada.

## **Quinto**

El Jefe del Servicio de Ganadería emite, con fecha 27 de septiembre, el informe interesado el anterior día 14; informe amplio y detallado del que interesa destacar ahora que, el 16 de diciembre de 2010, el reclamante ya había solicitado indemnización por reacciones adversas a la vacunación de lengua azul, solicitud a la que se le respondió en sentido negativo por escrito de 26 de enero siguiente, al que se adjuntaba resultado de la necropsia realizada a una oveja adulta por el Departamento de Patología Animal de la Facultad de Veterinaria Zaragoza.

En dicho escrito del 26/01/2011, el Jefe del Servicio de Ganadería informaba al reclamante en los siguientes términos:

*“1º) El Departamento de Patología de la Facultad de Veterinaria de Zaragoza, en la necropsia realizada a un animal ovino procedente de su explotación, ha diagnosticado ectima contagioso de gran virulencia.*

*2º) A los 10-12 días de la vacunación de lengua azul, serotipo 1+8, se detectaron en las ovejas los primeros síntomas de la enfermedad.*

*3º) Han sido afectados en mayor medida los animales jóvenes de la explotación, que no fueron vacunados de lengua azul.*

*4º) Los análisis efectuados a los animales de su explotación, en relación con la lengua azul, han resultado negativos”.*

Al informe ahora emitido, se acompaña copia de la meritada respuesta y el informe anatomopatológico.

#### **Sexto**

El 14 de octubre, la Instructora del expediente da al interesado trámite de vista y audiencia, del que no consta se haya hecho uso.

#### **Séptimo**

Con fecha 18 de noviembre, la Instructora formula Propuesta de resolución, en la que llega a la conclusión de que no existe nexo de causalidad entre el resultado dañoso y la actuación de la Administración, por lo que propone desestimar la reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta.

A su Propuesta de resolución, añade la Instructora el informe del Profesor J.M. S. V., Catedrático de Sanidad Animal de la Universidad Complutense de Madrid, de abril de 2009, sobre el estudio del aumento de mortalidad en el ganado ovino y su posible relación con la vacunación de lengua azul.

#### **Octavo**

La Dirección General de los Servicios Jurídicos, el 14 de diciembre, informa favorablemente la Propuesta de resolución.

## **Antecedentes de la consulta**

### **Primero**

Por escrito fechado el 19 de diciembre de 2011, registrado de entrada en este Consejo el día 4 de enero de 2012, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente del Gobierno de La Rioja, remite al Consejo Consultivo de La Rioja para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

### **Segundo**

Mediante escrito de 9 de enero de 2012, registrado de salida el mismo día, 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 señalada.

## **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

### **Primero**

#### **Necesidad y ámbito del Dictamen del Consejo Consultivo**

El art. 12 del Reglamento de los Procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, dispone que, concluido el trámite de audiencia, se recabará el dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma cuando dicho dictamen sea preceptivo, para lo que se remitirá todo lo actuado en el procedimiento y una propuesta de resolución.

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, el dictamen será

preceptivo cuando la indemnización reclamada sea de cuantía igual o superior a 50.000 euros, a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 7/2011.

Por ello, entendemos aplicable el límite de 6.000 euros, que era el vigente al tiempo de conferirse al reclamante el trámite de audiencia, tal y como, visto el precitado art. 12 del RD 429/93, señalamos en Dictámenes anteriores (cfr. D.73/05, D.106/05 y D.124/05, entre otros). En consecuencia, nuestro dictamen resulta preceptivo en el presente caso.

En cuanto al contenido del mismo, éste, a tenor del art. 12.2 del citado Real Decreto 429/1993, 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, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización, considerando los criterios previstos en la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC).

## **Segundo**

### **Existencia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública en el presente caso**

Nuestro ordenamiento jurídico (art. 106.2 de la Constitución y 139.1 y 2 141.1 LPAC), 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.

La Propuesta de resolución reconoce la existencia de un daño real y efectivo, representado por la pérdida de un total de 120 cabezas de ganado ovino (24 ovejas y 96 corderos), pero entiende que debe ser desestimada la reclamación al no haberse acreditado la relación de causalidad entre la aplicación de la vacuna contra la lengua azul y las muertes.

Para negar la relación de causalidad, dicha Propuesta se funda en que los análisis a los animales de la explotación en relación con la lengua azul resultaron negativos y que el mayor número de muertes se registra en los corderos que no fueron vacunados de lengua azul.

Añade la Instructora que no existe una única causa que explique la muerte de los animales y que debe admitirse que existe una concurrencia de causas que explican el resultado dañoso:

- El estado de inmunodepresión multifactorial del ganado como consecuencia del traslado de explotación, tal y como se recoge en el informe de la Veterinaria aportado por el reclamante.
- La preexistencia en los animales del virus causante del ectima contagioso, diagnosticado en la necropsia practicada a un animal a instancia del reclamante.
- La coincidencia en el tiempo de las anteriores causas con la administración a las ovejas de la vacuna obligatoria contra la enfermedad azul.

Incorpora el expediente, en apoyo de la propuesta denegatoria, un informe del Catedrático de la Universidad Complutense D. J. M. S. V., de abril de 2009, que niega relación entre la vacunación frente a la lengua azul y el incremento de mortalidad en explotaciones ganaderas de Castilla y León vacunadas en diciembre de 2007 y enero de 2008.

Pero, además, aun admitiendo que exista relación de causalidad, la Instructora excluye la responsabilidad de la Comunidad Autónoma de La Rioja, al venir impuesta la vacunación obligatoria contra la lengua azul por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino en la Orden ARM/3054/2008, de 27 de octubre, suministrando el propio Ministerio las vacunas utilizadas en toda España.

Este Consejo emitió su Dictamen 58/2011, en un caso muy parecido, en el que la Propuesta de resolución utilizó similares argumentos y aportó el mismo informe del Catedrático Sr. S. V.

En aquél dictamen rechazábamos la exclusión de responsabilidad de la Administración Pública riojana y la implícita imputación a la estatal que se postulaba en base al origen de la norma que imponía la obligatoriedad de la vacunación y alegando que la CAR se limitaba a una mera labor de coordinación y control del proceso de vacunación. Como dijimos entonces, el vigente Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR'99) atribuye a esta Comunidad, con carácter exclusivo en su artículo 8.19, la competencia en

agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias de acuerdo con la ordenación general de la economía, mientras que el artículo 9.5 EAR'99 atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja (CAR) competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene. Por ello, la actuación desarrollada por la CAR en el proceso de vacunación ha de ser considerada como un ejercicio de competencias propias de la misma y, por lo tanto, susceptible de originar responsabilidad patrimonial, si concurren los requisitos legales exigidos.

Por lo que se refiere al informe citado del Sr. S. V., nos parece de difícil aplicación al caso que ahora dictaminamos, por no coincidir, pese a lo dicho en la Propuesta de resolución, la sintomatología y diagnóstico y, fundamentalmente, el distinto patrón temporal. El cuadro clínico en los casos estudiados en el repetido informe se inicia, en las explotaciones ovinas de Salamanca, once meses después de la vacunación y, en los demás casos, entre tres y cinco meses después de la vacunación, mientras que, en el caso objeto del presente dictamen, los primeros síntomas aparecen inmediatamente después de la vacunación realizada el 21 de octubre de 2010, y el 4 de noviembre se producen las primeras muertes.

Existe, sin embargo, alguna diferencia significativa entre los motivos que fundan la Propuesta de resolución desestimatoria de las reclamaciones objeto del Dictamen 58/2011 y los que apoyan la sometida ahora al presente.

Del anterior expediente, se desprendía que la razón fundamental para desestimar la reclamación era la existencia de un Protocolo interno de la Consejería para actuación ante posibles reacciones adversas a la vacunación de lengua azul, según el cual, para tener la consideración de reacciones adversas a la vacunación y ser indemnizables, deberán concurrir, entre otros requisitos, que se trate de bajas o abortos producidos como máximo quince días después de la vacunación o revacunación, y que las bajas supongan más del 8% de los animales vacunados.

En el caso que ahora dictaminamos, la Propuesta de resolución no hace referencia alguna al Protocolo en cuestión, pese a que está citado y sintetizado en el informe de 27 de septiembre de 2011, emitido por el Jefe del Servicio de Ganadería (Antecedente Quinto del Asunto), si bien en el propio informe se remite al escrito dirigido al ganadero reclamante el anterior 21 de enero, cuya copia se adjuntaba, por el que se razonaba la improcedencia de tramitar su solicitud de indemnización, sin que fuera una de las razones alegadas el no concurrir los requisitos exigidos por el repetido Protocolo. La negativa se fundaba exclusivamente en el diagnóstico de la necropsia a una de la ovejas, que reveló ectima contagioso de gran virulencia, en la afectación de animales jóvenes que no habían sido vacunados y, en el resultado negativo de los análisis efectuados a las animales de la explotación en relación con la lengua azul.

Y estas mismas son, en definitiva, las razones que fundamentan, como ya vimos, la negación por la Instructora de la relación de causalidad y su subsiguiente propuesta desestimatoria.

Entendemos que la argumentación no es totalmente convincente. La misma existencia de un Protocolo de actuación ante reclamaciones de indemnización por reacciones adversas a la vacunación, es suficientemente expresiva, supone la admisión de la posibilidad de reacciones adversas manifestadas en los días posteriores a la vacunación y afectando a un número de animales vacunados, sin que ello suponga que la reacción adversa consista en contraer el animal la enfermedad contra la que se le vacuna.

En el presente caso, además de concurrir los presupuestos previstos en el Protocolo, lapso de tiempo entre la vacunación y primeros síntomas y afectación de más de la mitad de los animales del rebaño, existe, aportado por el reclamante, un Certificado Veterinario Oficial, que obra al folio 25, emitido por la Facultativa que atendió la emergencia desde el primer momento, en el que, en base a su experiencia, sienta la opinión de que: *“en estas ovejas, se ha producido una inmunodepresión multifactorial (transporte, cambio de explotación ...) que, acompañada con la vacunación de lengua azul, ha desencadenado que una enfermedad, como el ectima contagioso, caracterizado por su baja mortalidad, haya hecho alcanzar una tasa de mortalidad elevada del 13% de las ovejas compradas”*. Adviértase que, con posterioridad a la fecha del certificado, 13 de diciembre de 2010, continuaron produciéndose muertes hasta el total de las antes reseñadas.

Creemos, en definitiva, que no puede negarse la relación de causalidad entre la vacunación contra la enfermedad de la lengua azul y el resultado lesivo, si bien debe apreciarse el concurso de causas que apunta el certificado veterinario, reconociendo a tal concurrencia de causas eficacia moderadora de la cuantía indemnizatoria. En este sentido, este Consejo propone que la responsabilidad de la Administración autonómica se minore en un 50%.

## CONCLUSIONES

### Primera

Existe relación de causalidad entre la vacunación del rebaño adquirido por el reclamante y las muertes de cabezas integrantes del mismo, aun cuando, a la producción del resultado lesivo, han contribuido otras causas como el cambio de explotación o su traslado.

## **Segunda**

La Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja deberá indemnizar al interesado en 3.714,31 euros, cantidad que corresponde al 50% de la cantidad reclamada.

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