En Logroño, 14 de diciembre de 2020, el Consejo Consultivo de La Rioja, constituido telemáticamente (al amparo del art. 17.1 de la Ley 40/2015), 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^a Amelia Pascual Medrano, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, habiéndose ausentado el Consejero D. Pedro María Prusén de Blas, por concurrir en el mismo causa legal de abstención, y siendo ponente D. Joaquín Espert y Pérez-Caballero, emite, por unanimidad de los asistentes, el siguiente

DICTAMEN

88/20

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, en relación con la *reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración ganadera formulada por la mercantil H.G.S.A. por daños y perjuicios que entienda causados por sacrificio obligatorio de aves reproductoras ordenado por la Administración pública en aplicación de la legislación sobre epizootias; y que valora en 60.468,28 euros.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

En el marco del Plan Nacional de Control de *Salmonella*, dio resultado positivo, en fecha 10 de enero de 2020, una muestra tomada en la explotación, sita en Alfaro (La Rioja, de la que es titular *S.P.A.P.G.S.A.*, constando en el expediente la venta de la explotación por parte de dicho titular a *H.G.S.A.U.*, mediante escritura pública de 6 de marzo de 2018, otorgada en Tres Cantos ante el Notario D. J.A.G.E. La manada de aves reproductoras pesadas a que corresponde la muestra incluye, a fecha 31 de enero de 2020, 8.365 hembras y 783 machos, todos ellos con una edad de 56 semanas.

Por Resolución de 4 de febrero de 2020, 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 *H.G.S.A.*, titular de la explotación por su compra, según ha quedado referido en el antecedente anterior, y propietaria de las aves, solicita, con fecha 21 de julio de 2020, percibir el importe de 60.468,28 euros, correspondiente a la valoración de las aves sacrificadas, según los baremos de indemnización aprobados por el Real Decreto 823/2010, antes citado.

Tercero

El Servicio de Ganadería emite, el 27 de julio de 2020, un informe-propuesta de resolución en el sentido de acordar la indemnización por sacrificio obligatorio de aves 2020 y realizar su abono, por importe de 60.468,28 euros, a *H.G.S.A.*

Cuarto

Con fecha 15 de septiembre de 2020, se emite la Propuesta de resolución que contiene la siguiente conclusión:

“A la vista de lo anteriormente expuesto, se propone reconocer el derecho De H.G.S.A.U. (A28313211), como propietario de las aves objeto de sacrificio, a percibir una indemnización de 60.468,28 euros, como consecuencia por el sacrificio obligatorio de los animales indicados en la solicitud de 21 de julio de 2020, impuesta 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”.

Quinto

Recabado informe de los Servicios Jurídicos, es emitido, el siguiente día 27 de noviembre, advirtiendo que, *“sin perjuicio de que la propuesta de resolución de 15 de septiembre de 2020 hace referencia a la indemnización por sacrificio de aves reproductoras ligeras, aplicando el baremo correspondiente del Real Decreto 823/2010, la solicitud que consta en el expediente hace referencia a aves reproductoras pesadas y dichas aves, según el mismo Real Decreto, tendrían una indemnización distinta”.*

Sexto

Previa consulta, el Servicio de Ganadería, con fecha 2 de diciembre de 2020, emite informe aclaratorio, en el que se especifica que la explotación de que se trata se encuentra inscrita en el Registro de Explotaciones Ganaderas (REGA) como una explotación de

producción y reproducción con una clasificación zootécnica “*granja para selección de huevos*”. Las estirpes operadas en dicha explotación **son líneas ligeras** (producción de aves ponedoras).

La Secretaría General Técnica emite, el día inmediato siguiente, un informe concluyendo: i) la procedencia de la indemnización de 60.468,28 euros, correspondiente al sacrificio de 9.148 aves (8.365 reproductoras ligeras hembras y 783 reproductoras ligeras machos), al ser acorde con los criterios de valoración del Real Decreto 823/2010, de 25 de junio; y ii) la realidad de los animales sacrificados según informe del Servicio de Ganadería de fecha 27 de julio de 2020.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito fechado el 3 de diciembre de 2020, registrado de entrada en este Consejo el 4 de diciembre de 2020, la Excm. Sra. Consejera de Agricultura, Ganadería, Mundo Rural, Territorio y Población, 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 10 de diciembre de 2020, 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

1. 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 60.468,28 euros, nuestro dictamen resulta ser preceptivo.

2. 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 de los administrados, consecuencia del funcionamiento normal de los servicios públicos, en tanto que la normativa compele a la Administración a ordenar el sacrificio de las aves reaccionantes positivas a los controles establecidos; ii) el daño es efectivo, ha sido evaluado económicamente y resulta individualizado respecto un perjudicado concreto; y, iii) el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportarlo porque, aunque está obligado al sacrificio, tiene el derecho de verse compensado por el mismo.

Ahora bien, como ya dijimos en nuestro dictamen D.04/18, 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 *Salmonella*, 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 *H.G.S.A.U.*, como propietaria de las aves sacrificadas, en la cantidad de 60.468,28 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