

En Logroño, a 8 de septiembre de 2011, 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^a M^a del Carmen Ortiz Lallana y D. José María Cid Monreal, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. José M^a Cid Monreal, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

58/11

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 G. M., SC, por los daños que entiende causados por muerte de animales tras ser vacunados de lengua azul.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

Con fecha 8 de febrero de 2011, ante la Oficina General de Registro del Gobierno de La Rioja D. Á. J. M. R., actuando en nombre y representación de G. M. S.C., presenta un escrito de reclamación en el que hace constar el siguiente relato de hechos:

“El 8 de febrero de 2010, por parte del Veterinario habilitado y designado por esa Consejería, se llevó a cabo la vacunación contra la lengua azul de todo el rebaño de ganado ovino de la explotación del compareciente. El día 1 de marzo de 2010, se procedió a la revacunación de las corderas con la misma vacuna.

Dicha vacunación se realizó dentro del Programa de Vigilancia de la Lengua Azul, la cual tiene carácter obligatorio, de acuerdo con lo establecido en la Orden ARM/3054/2008, de 27 de octubre.

Con anterioridad a la vacunación, el rebaño estaba en perfecto estado sanitario. Una vez realizada la vacunación, los animales comenzaron a mostrar síntomas de enfermedad a partir del día siguiente, 9 de febrero de 2010, produciéndose las muertes ese mismo día siguiente y posteriormente, de manera continuada y constante durante todo el mes de febrero y los meses siguientes.

Este hecho fue puesto en conocimiento del Veterinario que realizó la vacunación y los Servicios Veterinarios Oficiales de la Oficina Comarcal de Cervera de Río Alhama, de manera inmediata, los cuales realizaron una visita de inspección y pudieron comprobar el mal estado en que se encontraba el rebaño y las muertes que se estaban produciendo.

Los síntomas que presentaban los animales se produjeron inmediatamente después de suministrarles la vacuna y eran: anorexia, apatía, e incoordinación... Además, las ovejas que estaban en periodo de lactación, transmitieron la fiebre a los corderos que también fueron muriendo.

La Orden APA/1438/2005, de 17 de mayo, modifica la de 15 de diciembre de 2000, por la que se establecen los baremos de indemnización por sacrificio obligatorio de los animales afectados de lengua azul, y fija los siguientes: Ovino; Aptitud cárnica: 96,05 euros /unidad; menor: 54,09 euros /unidad.

Por lo tanto, si el número de ovejas muertas asciende a 45, el importe a indemnizar es de 4.322,25 euros; y si el número de corderos asciende a 38, el importe a indemnizar es de 2.055,42 euros, resultando un importe total de 6.377,67 euros. Además, el compareciente pertenece a una Agrupación de Defensa Sanitaria Alhama-Linares, por lo que el importe anterior se incrementa en un 10%, resultando un importe de 7.015,44 euros.

A la citada reclamación se adjunta la siguiente documentación: i) tarjeta de Identificación Fiscal de la Sociedad Civil; ii) documentos utilizados para el transporte de cadáveres de animales expedidos por Grasas industriales S.A; y iii) texto de la Orden APA 1438/2005, publicada en el BOR del 23 de mayo de 2005.

Segundo

En fecha 1 de marzo de 2011, se notifica a G. M. S.C. la Resolución de fecha 15 de febrero, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de la CAR, por la que se acuerda el inicio de procedimiento de responsabilidad patrimonial, informando al reclamante de diversos extremos sobre la tramitación del procedimiento. El citado acuerdo es igualmente remitido a la Correduría de Seguros a través de la cual se tiene suscrita la póliza de seguro de responsabilidad civil y a la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas y Política Local.

Tercero

En fecha 18 de febrero, se solicita a la Dirección General de Agricultura y Ganadería, que informe acerca del procedimiento seguido en la vacunación de lengua azul en la explotación de G. M. S.C. y los antecedentes obrantes en el Servicio de Ganadería relativos a indemnizaciones abonadas por daños ocasionados en animales por implantación de la vacuna de lengua azul.

El informe solicitado consta a continuación en el expediente.

Cuarto

Obran después en el expediente las siguientes actuaciones de prueba documental:

- Requerimiento los partes de entrega de cadáveres de animales por parte de la reclamante en el semestre anterior a la vacunación.
- Requerimiento al Laboratorio que preparó la vacuna que informe sobre si han existido reclamaciones relativas al lote al que pertenecían las dosis que se suministraron al ganado de la reclamante.
- Remisión del estudio encargado por el Ministerio a la Universidad de Zaragoza, así como del protocolo interno elaborado por el Servicio de Ganadería, copia del escrito de 14 de julio de 2010, remitido por el Servicio de Ganadería a la reclamante, y copia del Acta de inspección del Veterinario personado en la explotación, según manifiesta la reclamante.

La citada documentación consta a continuación en el expediente, aunque, por lo que se refiere al estudio de la Universidad de Zaragoza, lo que se aporta es un estudio del Centro de Vigilancia Sanitaria Veterinaria de la Universidad Complutense de Madrid.

Quinto

En fecha 17 de junio, se notifica en el domicilio designado al efecto la apertura del trámite de audiencia y vista, que no consta haber sido cumplimentado por el reclamante.

Sexto

En fecha 24 de julio de 2009, se dicta Propuesta de resolución desestimatoria de la reclamación interpuesta, la cual es informada favorablemente por los Servicios Jurídicos mediante informe de fecha 5 de agosto de 2009.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de 12 de julio de 2011, registrado de entrada en este Consejo el 15 de julio de 2011, el Excmo. Sr. Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente 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 15 de julio de 2011, registrado de salida el 15 de julio de 2011, 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 al Consejero señalado 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

El artículo 12 del Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, aprobado por el 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.

El art. 11,g) de la Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja, en la redacción dada por la Disposición Adicional 2ª de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, limita la preceptividad de nuestro dictamen a las reclamaciones que, en concepto de daños y perjuicios, se formulen ante la Administración Pública, cuando la cuantía de las reclamaciones sea indeterminada o superior a 600 euros. La cuantía ha sido elevada a 6.000 euros por la Ley 5/2008, que ha dado nueva redacción al citado precepto, por lo que, reclamándose la cantidad de 300.000 euros, nuestro dictamen resulta preceptivo.

En cuanto al contenido del dictamen, 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 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

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

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.

Se trata de un sistema de responsabilidad objetiva y no culpabilístico que, sin embargo, no constituye una suerte de “seguro a todo riesgo” para los particulares que, de cualquier modo, se vean afectados por la actuación administrativa. En efecto, el vigente sistema de responsabilidad patrimonial objetiva no convierte a las Administraciones públicas en aseguradoras universales de todos los riesgos con el fin de prevenir cualquier eventualidad desfavorable o dañosa para los administrados, derivada de la actividad tan heterogénea de las Administraciones públicas.

Como venimos indicando con reiteración al dictaminar sobre responsabilidad patrimonial de la Administración, cualquiera que sea el ámbito de su actividad en que se manifieste ésta, lo primero que inexcusablemente debe analizarse en estos expedientes es lo que hemos llamado la relación de causalidad en sentido estricto, esto es, la determinación, libre de conceptos jurídicos, de cuáles son las causas que objetivamente explican que un concreto resultado dañoso haya tenido lugar. Para detectar tales causas, el criterio por el que hay que guiarse no puede ser otro que el de la *condicio sine qua non*, conforme al cual un determinado hecho o conducta ha de ser considerado causa de un resultado dañoso cuando, suprimido mentalmente tal hecho o conducta, se alcance la conclusión de que dicho resultado, en su configuración concreta, no habría tenido lugar.

Sólo una vez determinada la existencia de relación de causalidad en este estricto sentido y aisladas, por tanto, la causa o causas de un concreto resultado dañoso, resulta posible entrar en la apreciación de si concurre o no el criterio positivo de imputación del que se sirva la ley para hacer responder del daño a la Administración, que no es otro que el del funcionamiento normal o anormal de un servicio público a su cargo, y de si concurren o no criterios negativos de esa imputación, esto es, de alguno de los que, expresa o tácitamente, se sirva la ley para negar esa responsabilidad en los casos concretos.

La Propuesta de resolución reconoce la existencia de una daño efectivo, representado por la pérdida de una serie de cabezas de ganado, pero entiende que no debe ser estimada la reclamación formulada, por considerar que no se ha acreditado la existencia de relación de causalidad entre las muertes y la aplicación de la vacuna contra la lengua azul.

En primer lugar, excluye cualquier tipo de responsabilidad por lo que se refiere a los corderos fallecidos, pues los mismos no fueron objeto de vacunación, y se niega la existencia de relación de causalidad sobre la base de un Informe realizado por la Universidad Complutense de Madrid acerca de la existencia de relación o no entre la vacunación contra la lengua azul y el incremento de mortandad en explotaciones ganaderas en la Comunidad

Autónoma de Castilla León, que habían sido vacunadas en diciembre de 2007 y enero de 2008.

Igualmente se considera que, según la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, no se ha detectado ninguna alerta por razones de farmacovigilancia ni se ha instaurado medida cautelar alguna en relación al lote de vacunas al que pertenece las suministradas a la explotación de la reclamante, ni existe constancia de otras reacciones adversas desde la Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación al medicamento suministrado.

Por último, se considera que la labor de la Comunidad Autónoma de La Rioja, a propósito de la vacunación, que es obligatoria, solamente es de coordinación y control del proceso de vacunación, lo que se ha llevado a cabo de manera diligente, por lo que se concluye, en definitiva, que no existe relación de causalidad entre el resultado dañoso y la actuación de la Consejería, lo que lleva a proponer la desestimación la reclamación formulada en su día.

No obstante lo anterior, del expediente se desprende que el hecho fundamental para desestimar la reclamación lo constituye la existencia de un Protocolo interno de la Consejería consultante para actuación ante posibles reacciones adversas a la vacunación de lengua azul y según el cual, para tener la consideración de reacciones adversas a la vacunación, deberán cumplirse una serie de requisitos y, entre ellos, que se trate de bajas o abortos producidos como máximo 15 días después de la vacunación o revacunación y que las bajas supongan más del 8% de los efectivos del rebaño. Tal Protocolo, que obra incorporado al expediente, ha sido establecido por los Veterinarios oficiales y los Veterinarios libres que intervinieron en la campaña de vacunación del Gobierno de La Rioja.

Pues bien, en primer lugar es necesario indicar que tal Protocolo, no deja de constituir unas pautas de actuación ante la ocurrencia de determinadas circunstancias, pero, en modo alguno, puede servir como parámetro para medir la adecuación de la actuación administrativa, al menos a los efectos de determinar la existencia o no de responsabilidad patrimonial. Dicho Protocolo supone una aplicación automática, sin tener en cuenta circunstancia alguna relativa al estado de salud previo del ganado, las condiciones de la explotación, los productos aplicados, la forma y momento en que se aplican los medicamentos, etc.

Por otra parte, tampoco parece apropiado, como forma de exclusión de la responsabilidad reclamada aducir la existencia de una mera labor de coordinación y control de la Consejería consultante del proceso de vacunación, pues el vigente Estatuto de Autonomía

de La Rioja 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 atribuye a la Comunidad Autónoma de La Rioja, competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de sanidad e higiene. Por ello, la actuación desarrollada por la Comunidad Autónoma en el proceso de vacunación no puede sino 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.

A la luz de lo manifestado y centrándonos en el caso concreto, hemos de indicar que no se ha puesto en duda la existencia de la mortalidad de las ovejas y corderos que se mencionan por la reclamante. Dichas bajas son 45 ovejas y 38 corderos en el periodo comprendido entre el 11 de febrero y el 15 de abril de 2010. Es decir, que en un periodo de 57 días, se producen unas bajas totales de 83 animales. Ello supone 0,78 ovejas por día y 0,67 corderos diarios. Debe tenerse en cuenta que la vacunación se produce el día 8 de febrero y la revacunación el 9 de marzo. De la documentación aportada con la reclamación, y de la que obra en el expediente, se desprende que los mayores fallecimientos tienen lugar en dos periodos: uno entre el 11 y el 22 de febrero, y otro entre el 15 y el 25 de marzo. Por lo tanto, la mortalidad se concentra en los días siguientes a la vacunación y a la revacunación. De la documentación aportada a instancia del Instructor, se constata que la explotación, en el periodo comprendido entre el 17 de febrero y el 14 de abril del año anterior, lo que suponen 56 días, al que se refiere la reclamación, presentó pérdidas de 22 ovejas y 23 corderos, lo que afecta a un total de 45 animales, que se traduce en una pérdida diaria de 0,39 ovejas y 0,41 corderos. Comparando las cifras de uno y otro año, se comprueba cómo la mortalidad de las ovejas prácticamente se duplica el año en el que se suministra la vacuna, lo que debe hacernos concluir que alguna relación debe existir entre su aplicación y la mortandad de los animales, pues resulta al menos llamativo que la mortandad se incremente en los días próximos a la aplicación de la vacuna y la revacunación, y que, además, el año en el que se aplica la vacuna, las muertes duplican, en el mismo periodo, las del año anterior en el que no consta que se aplicase la misma. Esa relación no ha sido desvirtuada de manera efectiva a lo largo de la tramitación del expediente, pues, como ya hemos indicado, el Protocolo de actuación al que ya nos hemos referido a la vista de los datos anteriormente expuestos, no puede tener efectos enervantes de la responsabilidad exigida, toda vez que el mismo no contiene justificación alguna acerca de los datos que toma como referencia, que pueden obedecer a una mera conveniencia antes que a razones científicas contrastadas.

Ahora bien, lo anterior no quiere decir que deba estimarse la reclamación en los mismos términos en que aparece formulada, pues cierto es que la mortandad de los corderos no aparece debidamente acreditado, que se deba a la vacunación de las ovejas y que éstas hayan transmitido la enfermedad al parir, pues ninguna prueba se ha practicado al respecto, y, por otra parte, el incremento de la mortandad de los corderos no resulta tan significativo como el de las ovejas, que se duplica de un año para otro.

Es por ello que, a nuestro juicio, la reclamación debe ser estimada parcialmente, debiendo indemnizarse exclusivamente las pérdidas derivadas de la muerte de las ovejas que exceda de aquello que venía siendo habitual en la explotación, por lo que debe ser reconocido el derecho a percibir el 50% de la cantidad solicitada, al considerar que el perjuicio real sufrido por la reclamante se concreta en el exceso de mortalidad, para lo habitual en la explotación, y ese exceso podemos cifrarlo en el referido 50%.

CONCLUSIONES

Primera

Procede estimar parcialmente la reclamación interpuesta por G. M. S.C.

Segunda

El importe de la indemnización se fija en la cantidad de 2.161,13 euros, que deberán abonarse en efectivo con cargo a la partida presupuestaria correspondiente.

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

Joaquín Espert y Pérez-Caballero
Presidente

Antonio Fanlo Loras
Consejero

Pedro de Pablo Contreras
Consejero

José M^a Cid Monreal
Consejero

M^a del Carmen Ortiz Lallana
Consejera

Ignacio Granado Hijelmo
Letrado-Secretario General