

Expediente: 3/2007

Objeto: Responsabilidad patrimonial solidaria de la Administración Foral de Navarra por perjuicios sufridos en inmovilización cautelar de animales.

Dictamen: 12/2007, de 21 de marzo

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de marzo de 2007,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don Julio Muerza Esparza actuando como Consejero-Secretario accidental y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El día 23 de enero de 2007 tuvo entrada en el Consejo de Navarra la solicitud del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra, por la que se solicita de este Consejo la emisión de informe preceptivo, conforme a lo previsto por el artículo 19 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), en relación con la “reclamación de responsabilidad patrimonial solidaria formulada por ..., en representación de frente al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra y contra el Ministerio de Sanidad y Consumo, Agencia Española de Seguridad Alimentaria, por un importe de 545.249,68 €, por los perjuicios sufridos por la inmovilización cautelar de los animales de su explotación ante la sospecha de utilización de sustancias prohibidas o no autorizadas (227.428,27 euros), por la pérdida de la clientela habitual de carne de vacuno certificada (200.000 euros), por los honorarios de letrado (37.821,41 euros) y por los

perjuicios de salud de la administradora de la sociedad (30.000 euros)”, remitiéndose al efecto el expediente de responsabilidad patrimonial tramitado como expediente STRP06002.

I.2ª. Antecedentes de hecho

A. Reclamación de responsabilidad patrimonial

Mediante escrito dirigido al Gobierno de Navarra, Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación y al Ministerio de Sanidad y Consumo, Agencia Española de Seguridad Alimentaria, Centro Nacional de Alimentación el día 11 de enero de 2006 y presentado con esa misma fecha en una oficina de Correos de Madrid, doña ..., actuando en nombre y representación de “...” y también “como persona física”, formuló ante ambas Administraciones reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial solidaria cuantificada en la cantidad de 545.249,68 euros.

La copia de ese escrito, dirigida al Gobierno de Navarra, Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, tuvo entrada en este Departamento con fecha de 17 de enero de 2006 y en el mismo se recogían pormenorizadamente los hechos que, a juicio de las reclamantes, daban lugar a la responsabilidad patrimonial exigida y que se iniciaron como consecuencia de las investigaciones realizadas por el Juzgado de Instrucción nº ... de Barcelona, por un presunto delito contra la salud pública, por engorde ilegal de ganado.

A juicio de los reclamantes, “durante más de un año, se ha puesto en tela de juicio la legalidad de la conducta de la reclamante, en base a unos análisis positivos iniciales que se han rebelado absolutamente inválidos, inútiles e ineficaces al haber sido contradichos por el resto de análisis efectuados sobre las mismas muestras y sobre otras distintas pero procedentes de las mismas explotaciones, y... se han causado unos perjuicios económicos enormes, debido a las diversas inmovilizaciones acordadas por el Servicio de Ganadería...

Desde que se inicia el este asunto... hasta la fecha en la que se le comunica a esta parte la iniciación del expediente sancionador y la posibilidad de realizar el análisis contradictorio... transcurren más de 5 meses... pues los análisis que se efectuaron inicialmente en el Laboratorio de Majadahonda... se podrían haber realizado... en menos de una semana...

En tal sentido, el transcurso de más de 5 meses... supone una absoluta negligencia por parte de ambas administraciones reclamadas...

La negligencia entendemos que se ha de imputar a ambas administraciones reclamadas de forma solidaria, pues por un lado el Departamento de Agricultura del Gobierno de Navarra, procedió a enviar unas muestras para realizar el análisis inicial, a un laboratorio... que...no podía realizar el mismo, pues se trata del Laboratorio Nacional de Referencia, y de conformidad con el art. 13.4 del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, no podía realizar la prueba inicial, pues su actuación está reservada para la realización del análisis dirimente... Todo ello, sin contar con una resolución judicial expresa que obligase a enviar dichas muestras al citado laboratorio”.

Entienden, además, las reclamantes que “no es posible mantener, que la autoridad judicial obligó a enviar a dicho laboratorio las muestras, puesto que ante una flagrante irregularidad, la administración... no debería haber hecho caso a las supuestas órdenes judiciales...

Al igual que hubo negligencia en la administración navarra, también la hubo por parte del Laboratorio de Majadahonda, pues... al ser el de referencia... no debería haber aceptado el encargo”.

A juicio de las reclamantes, “como las muestras inicialmente recogidas... no son enviadas... todas juntas... supuso un evidente retraso en la resolución final del expediente sancionador”.

Señalan las reclamantes que “las únicas analíticas que resultaron positivas, fueron analizadas en el Laboratorio de Majadahonda, y lo fueron

de muestras de pelo, lo cual ... es absolutamente esclarecedor de la total negligencia de la administración navarra y del Laboratorio de Majadahonda, pues, por un lado con un resultado positivo en pelo, deberían haber aplicado unas medidas de control exhaustivas sobre la explotación en la ue se hubiera detectado, y en su caso al resto de las que tuvieran relación, pero en ningún caso proceder a inmovilizaciones tan prolongadas como poco justificadas, pues en ningún momento se han detectado positivos en algún material o tejido que determinase con total seguridad que esta parte había utilizado sustancias no autorizadas”.

En otra parte del escrito de reclamación, se califica de “absolutamente negligente” la actuación del Laboratorio de Majadahonda, por la “tardanza en la obtención de unos resultados analíticos” y por la “absoluta falta de fiabilidad de los análisis realizados”.

Como consecuencia de dichos presuntos positivos, se concluye, “se nos ha causado un perjuicio casi irreparable”, señalándose que “como consecuencia de los hechos... se procedió a la detención del esposo de la firmante... como presunto responsable de un delito contra la salud pública, el cual se encuentra aún hoy como imputado en las Diligencias Previas nº 4405/03, seguidas ante el Juzgado de Instrucción nº ... de Barcelona”.

La indemnización, que por importe total de 545.249,68 euros se solicita de manera solidaria de ambas administraciones, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 18 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, en relación con el artículo 140 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, incluye las partidas siguientes:

- 1) 277.428,27 euros por la inmovilización cautelar de los animales, según se explica en el informe pericial que se aporta y que incluye el coste del propio informe (5.733,89 euros).
- 2) 200.000 euros por la pérdida de clientela y fondo de comercio.
- 3) 37.821,41 euros por honorarios de letrado.

- 4) 30.000 euros por la pérdida de salud y daños que cabe calificar como morales.

B. Instrucción del procedimiento e informes

a. Iniciación

Por Orden Foral 80/2006, de 13 de marzo, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se resolvió la iniciación del procedimiento de responsabilidad patrimonial instado por "...", nombrándose instructor del mismo notificándose la iniciación del procedimiento a "...", al instructor, a "...", correduría de seguros y a la Secretaría Técnica del Departamento.

b. Informe del Negociado de Oficinas Pecuarias

Con fecha de 18 de abril de 2006, el Negociado de Oficinas Pecuarias del Departamento de Agricultura Ganadería y Alimentación, emitió un informe, en el que, también de manera pormenorizada se reflejan los hechos acaecidos desde que se recibiera con fecha de 14 de enero de 2004 una solicitud de asistencia técnica de los servicios veterinarios oficiales del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación en el marco de las actuaciones Policiales (...) y Judiciales (Diligencias Previas 4405/2003-A del Juzgado de Instrucción nº ... de Barcelona) por un presunto delito contra la Salud Pública, engorde ilegal de ganado.

En contestación a las consideraciones realizadas por la reclamante en su escrito, se señala en este mismo informe:

“Como en todos los expedientes abiertos por positivos, una vez conocido el resultado se abre expediente sancionador, se le ofrece la oportunidad de realizar un análisis contradictorio con la muestra que obra en su poder, y si el resultado de este análisis es negativo se realizar un tercer análisis dirimente con la tercera muestra en poder de la administración. Si el resultado del análisis dirimente es negativo se archiva el expediente y se levantan todas las acciones cautelares, y en

caso de que sea positivo se sanciona y se ejecutan las actuaciones previstas por la legislación con respecto a los animales...

El tiempo transcurrido entre la toma de muestras y los resultados no es atribuible a esta administración, si bien hacer constar que a lo largo de todo el proceso los tiempos empleados por los diferentes laboratorios han sido muy variables. Esta administración comunicó los resultados en el momento en que dispuso de ellos...

El laboratorio nacional de referencia tiene entre sus funciones la de la realización de análisis dirimientes, pero no tiene prohibido la realización de análisis iniciales, de hecho los ha venido realizando habitualmente en otro tipo de sustancias...

El requerimiento judicial de asistencia se limitó a la toma de muestras, desconociendo en todo momento cualquier aspecto de la investigación. En el momento de rellenar el acta de recogida de muestras la secretaria judicial nos indicó que en el apartado de sustancias a analizar hiciéramos constar "sustancias ilegales para el engorde" y como en un primer momento no se nos indicó a qué laboratorio había que enviar las muestras se hizo referencia en el acta al Laboratorio Agrario de Villava, donde se realizan habitualmente los análisis de estilbenos, esteroides, tireostáticos, beta-agonistas y zeranol. Posteriormente se nos indicó que remitiéramos las muestras al Centro nacional de alimentación. Es práctica habitual que las muestras tomadas en una actuación judicial en distintas comunidades se remitan a un mismo laboratorio...

A la vista del resultado positivo se siguieron en todo momento las actuaciones indicadas por la legislación vigente, realización de un muestreo, inmovilización cautelar de la explotación e investigación de las explotaciones relacionadas. La duración de la inmovilización viene marcada por los resultados obtenidos en los análisis y no por un criterio arbitrario de la administración...

La reclamante pone en tela de juicio los métodos y personal del Laboratorio Nacional de Referencia que es el garante de que el resto de los laboratorios nacionales realicen sus funciones correctamente y que a su vez es supervisado y controlado por el Laboratorio Comunitario de Referencia...

Así mismo pone en duda que las muestras se correspondan con las de su explotación. La toma de muestras se realiza, tal y como está establecido en la legislación, de modo que cada muestra consta de tres ejemplares homogéneos que son acondicionados y precintados de manera que, con estas formalidades, se garantiza la identidad y seguridad de las muestras con su contenido, durante el tiempo de conservación de la misma...

La detención del esposo no fue consecuencia de los hechos descritos sino que se realizó dentro de las actuaciones policiales y judiciales que motivaron los hechos descritos, no teniendo ninguna responsabilidad esta administración en su detención. Desconocemos cuales son los motivos por los que fue detenido y todavía está imputado, ya que la única comunicación que ha recibido el Servicio de Ganadería del Juez que instruye las Diligencias Precias es una copia del resultado del primer análisis de una muestra tomada el 16 de enero de 2004...

La inclusión de explotación ... en la Red de Alerta Sanitaria, hecho que desconocemos ya que es responsabilidad de la Agencia de Seguridad Alimentaria, se hace en base a los Acuerdos de Santiago, como medida de protección de la salud pública en todos los casos positivos del Plan Nacional de Investigación de Residuos. Del resto de explotaciones, desconocemos igualmente hayan estado incluidas en la Red, pero no creemos que sea así ya que no existe ningún resultado positivo que determine su inclusión...

La Administración Navarra ha puesto todos sus medios para conocer la verdad, no dudando en buscar laboratorios para el análisis de muestras incluso en el extranjero (... de Nantes, Laboratorio Nacional de Referencia en Francia). El análisis dirimente se remitió al

Laboratorio Comunitario de Referencia en Holanda, superando la inicial reticencia de la AESA para garantizar al interesado un análisis dirimente con todas las garantías legales...

Como ya se ha indicado anteriormente la responsabilidad de la detención y de la publicación en prensa no se puede atribuir a esta administración.

El informe de valoración 2005/264 realizado por ... de las pérdidas ocasionadas en la empresa ... debidas a la inmovilización cautelar ordenada por la Dirección General de Agricultura y Ganadería del Gobierno de Navarra, desde nuestro punto de vista contiene algunos errores en sus consideraciones...

El autor del informe parece desconocer la realidad del sistema de cría de la explotación...

La pérdida de comercialización no se debe a la inmovilización cautelar dictada el 21 de junio, sino que ya se había producido con anterioridad, sin que por parte del Servicio de Ganadería se hubiera adoptado ninguna medida cautelar en dichas explotaciones... La pérdida de comercialización habría que buscarla, a nuestro entender en la pérdida de confianza del grupo al que suministraba, al verse afectado por una investigación policial y judicial, y no por las actuaciones del Servicio de Ganadería...

No está justificada que la inmovilización sea la causa del deterioro del material ganadero...

La inmovilización cautelar de los animales afectó en principio tan solo a una de las 20 explotaciones vinculadas a ..., y una vez conocidos los resultados analíticos de la misma durante un mes al resto de explotaciones del grupo, quedando una vez analizados las muestras tomadas suspendida la inmovilización.

Por lo anteriormente se puede concluir que:

La actuación del Servicio de Ganadería, se ha basado en todo momento en lo indicado por el Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos, y en lo señalado en los Acuerdos de Santiago de la Comisión Nacional de Coordinación del PNIR (Diciembre de 2003)".

A este informe se adjuntó la documentación justificativa de las actuaciones llevadas a cabo por el Departamento.

c. Solicitud de documentación complementaria

Con fecha de 24 de mayo de 2006 el instructor del expediente solicitó de la reclamante, "...", la aportación de documentación complementaria que, posteriormente, fue incorporada al mismo.

d. Ampliación del plazo para la resolución de la reclamación

Por Orden Foral 201/2006, de 5 de junio, del Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación se amplió en tres meses el plazo máximo de resolución del expediente.

e. Informe del Servicio de Ganadería

Con posterioridad, desde la Sección de Producción Animal de ese Servicio, se emite un informe en el que se examina la valoración contenida en el informe emitido para "..." por el veterinario don ..., concluyéndose que la inmovilización del ganado no ha ocasionado perjuicio económico alguno, teniendo en cuenta la evolución de los precios del mercado, los pesos de las canales y el consumo de pienso. Más al contrario, se significa en el informe, "se produce un incremento de ingresos netos sobre lo previsto de más de 3.000 €".

f. Comunicación a la Agencia Española de Seguridad Alimentaria

Consta en el expediente que con fecha de 14 de junio de 2004, el Instituto de Salud Pública de Navarra remitió a la Agencia Española de

Seguridad Alimentaria la relación de empresas (...”) en las que habían sido detectadas muestras positivas al uso de sustancias prohibidas, a los efectos de su inclusión en la red de alerta. Y, asimismo, la comunicación que fue remitida con fecha de 11 de enero de 2005, indicando que los análisis dirimientes realizados, habían dado negativo, razón por la cual se solicitaba la correspondiente retirada de la empresa de dicha red de alerta.

g. Información del Juzgado de Instrucción nº ... de Tudela

Por parte del Juzgado de Instrucción nº ... de Tudela se ha informado al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación, con fecha de 12 de septiembre de 2006, que ese Juzgado “practicó la entrada y registro en la explotación ... sita en ... a través del exhorto recibido del Juzgado ... de Barcelona y las muestras recogidas se ordenó por la Secretario de este Juzgado, se remitieran al laboratorio de Majadahonda y su resultado ponerlo en conocimiento del Juzgado exhortante en sus Dilig. Previas 4405/03-A, que es el que instruye la causa”.

h. Aclaración presentada por “....”

A solicitud del instructor del expediente, con fecha de 17 de octubre de 2006, “....” y doña ... han aclarado la relación mantenida entre esa sociedad, que actuaba como propietaria de los animales, y los titulares de las explotaciones (ganaderos) que, no asumían riesgo alguno, sino que recibían una remuneración por sus servicios. Asimismo, han aclarado que la relación comercial con la empresa “...” derivaba de un acuerdo verbal.

i. Conclusión de la fase de instrucción y audiencia

Con fecha de 8 de noviembre de 2006, el instructor del expediente dio por concluida la fase de instrucción y concedió a los interesados el plazo de audiencia de diez días.

Con fecha de 5 de diciembre de 2006, “....” y doña ... , ratificaron íntegramente su solicitud, considerando que se daban todos y cada uno de los presupuestos y requisitos exigidos para declarar la responsabilidad de las administraciones reclamadas y, solicitaron la estimación de la

reclamación o la terminación convencional del procedimiento con aceptación de los términos económicos planteados por los reclamantes. Todo ello -se añadía- “sin perjuicio de que esta parte proceda a formular cuantas alegaciones considere oportunas tras el examen del expediente incoado por el MISACO”.

Mediante escrito de fecha 30 de noviembre de 2006, fue “...” la que presentó alegaciones considerando que no existía ninguna responsabilidad del Gobierno de Navarra por acatar y cumplir órdenes emanadas de los órganos judiciales competentes. Destaca que al hallarse un resultado positivo en los análisis, lo único que hizo la Administración Foral fue seguir el procedimiento legalmente establecido, ordenando la inmovilización de los animales, no pudiéndose imputar al Gobierno de Navarra negligencia o falta de diligencia. Señala, además, que no pueden imputarse a esta Administración hechos ajenos a su competencia, como los resultados de los análisis realizados en el Laboratorio de Majadahonda o la detención del esposo de la administradora de la mercantil reclamante. Sostiene igualmente que concurre la excepción de litis pendencia por prejudicialidad penal que impide la estimación de la reclamación.

En cuanto a las indemnizaciones, entiende la aseguradora que no sólo no existió perjuicio alguno, sino que le beneficio finalmente resultante de la venta de los animales fue superior a los 3.000 €.

Termina solicitando la desestimación de la reclamación.

j. Auto del Juzgado de Instrucción número 29 de Barcelona

Obra en el expediente fotocopia del Auto de 3 de julio de 2006, dictado en las Diligencia Previa 4405/03 por el Juzgado de Instrucción nº ... de Barcelona, en el que se levanta la imputación y se acuerda el sobreseimiento provisional con relación, entre otros, a don

k. Propuesta de resolución

Con fecha de 22 de diciembre de 2006, el instructor del expediente remitió al Consejero de Agricultura, Ganadería y Alimentación, propuesta de

desestimación de la reclamación de responsabilidad formulada y propuesta de abono de la cantidad de 1.442 euros por el gasto de los dieciséis análisis contradictorios realizados por la reclamante, no por causa de responsabilidad patrimonial, sino en cumplimiento de lo establecido por el artículo 13 apartado 4 del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, y por el artículo 16 apartado 6 del Real Decreto 1945/1983 y, debiendo significarse que los 7.325,38 euros correspondientes al gasto efectuado en el Laboratorio de Higiene, Inspección y Calidad de los Alimentos de Lugo no deben ser abonados por cuanto que habría transcurrido el plazo de un año desde que se emitieron las facturas y hasta que se realiza la reclamación de responsabilidad patrimonial.

Los hechos que se consideran acreditados son los siguientes:

“1) Que explota en régimen de integración el ganado de 20 explotaciones ganaderas. Una de estas explotaciones es ..., código de explotación ..., situada en ... (...).

2) Que el día 14 de enero de 2004, el Juzgado de Instrucción nº 3 de Tudela solicita asistencia técnica al Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación para la toma de muestras en la explotación ganadera situada en ... y vinculada a, en el marco de las actuaciones policiales (...) y Judiciales (Diligencias Previas 4405/2003-A del Juzgado de Instrucción nº ... de Barcelona).

3) Que con fecha 15 de enero de 2004, se personan la Secretaria Judicial del Juzgado de Instrucción nº ... de Tudela, miembros de la Policía Judicial y 2 veterinarios del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación en la explotación ganadera ..., con un censo de 263 terneros de engorde y proceden a realizar toma de muestras en orina, agua, pienso y pelo de los animales, quedando inmovilizados los animales desde el 20 de enero de 2004. Estas muestras, a requerimiento de la autoridad judicial, se envían al Centro Nacional de Alimentación (en lo sucesivo CNA) de Majadahonda (Madrid). El 15 de marzo de 2004, el CNA comunica el resultado de los análisis

efectuados, resultando un animal positivo a Hexestrol y alfa-testosterona en la muestra de pelo analizada.

4) Con fecha 30 de marzo de 2004, y con base en el positivo encontrado, el Servicio de Ganadería del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra procede a la recogida de muestras de pelo de animales de la explotación ... y se vuelven a remitir al CNA para su análisis. El 9 de junio de 2004, se reciben los análisis efectuados en el CNA, con el resultado de 16 animales positivos a las sustancias Hestrol, 17-beta-estradiol, 17 beta-19 nostestosterona, zeranol, 17- alfa testosterona, 17 best.testosterona y 17 alfa-metiltestosterona.

5) Que el día 10 de junio, se comunican estos datos al Coordinador del Plan Nacional de Investigación de Residuos y a la autoridad judicial.

6) Por Resolución 1124/2004, de 21 de junio, del director General de Agricultura y Ganadería se procede a inmovilizar cautelarmente los animales de 19 explotaciones (unos 1.138 animales) restantes vinculadas a

El 30 de junio de 2004, el Servicio de Ganadería procede a la recogida de muestras de pelo de las 19 explotaciones y se envían para su análisis al Laboratorio de Higiene, Inspección y Calidad de los Alimentos de Lugo (en lo sucesivo LHICA), laboratorio acreditado para esa técnica concreta. El 23 de julio de 2004 se recibe el resultado de los análisis, con resultado negativo. Por Resolución 1325/2004, de 23 de julio, del Director General de Agricultura y Ganadería se desinmovilizan los animales de las 19 explotaciones vinculadas a

7) El 6 de julio de 2004, el Servicio de Ganadería envía al CNA 16 muestras para analizar, 7 recogidas el 30 de junio de la explotación ganadera de ... (animales que proceden de) y 9 muestras recogidas el 30 de marzo en la explotación De ellas, 5 muestras son analizadas por el CNA, remitiéndose el resto al Laboratorio Nacional de referencia de Francia situado en Nantes. El resultado de las 5 muestras

analizadas por el CNA se recibe el 23 de septiembre de 2004, con un resultado de 2 animales positivos, mientras que el resultado de las 11 muestras enviadas al Laboratorio de referencia de Francia resultan negativas. El análisis contradictorio de las 2 muestras positivas se realiza en el LHICA, resultando negativas.

8), solicita al CNA realizar el análisis contradictorio de las 16 muestras positivas recogidas el 30 de marzo de 2004. Con fecha 30 de julio de 2004, el CNA se niega a realizar los análisis contradictorios solicitados., envía las muestras de pelo para realizar el análisis contradictorio al LHICA. El día 14 de septiembre de 2004 se reciben los resultados de los análisis contradictorios efectuados en el LHICA, con resultado negativo.

9) El 6 de agosto de 2004 se recogen por el Servicio de Ganadería del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra muestras de pelo de 43 animales de la explotación (animales que se encuentran por motivos de bienestar animal en la explotación de ...) y se envían al laboratorio LHICA de Lugo. El 7 de septiembre de 2004 se reciben los resultados, siendo negativos. Desde esa fecha se permite el envío de estos animales al consumo humano.

10) El 4 de octubre de 2004, se recogen por el Servicio de Ganadería del Departamento de Agricultura, Ganadería y Alimentación del Gobierno de Navarra 91 muestras de pelo de la explotación ... y se remiten al LHICA para su análisis. Los resultados son negativos y se permite el envío de estos animales al consumo.

11) El análisis contradictorio de los 16 animales positivos se realiza en el LHICA, con resultado negativo. El análisis dirimente se realiza en el laboratorio Comentario de referencia de Bilthoven (Holanda), con resultado negativo. El 11 de enero de 2005 se desinmovilizan los 16 animales, pudiendo ser destinados al consumo humano.

12) Que con fecha 14 de junio de 2004 se incluyo en la Red de Alerta Sanitaria de la Agencia Española de Seguridad Alimentaria a la empresa Que el 18 de enero de 2005, se retira esta inclusión.

13) Con fecha 11 de enero de 2006, doña ..., en nombre y representación de, formuló reclamación de responsabilidad patrimonial ante esta Administración, en la que solicita el abono de la cantidad de 545.249,68 Euros, en concepto de indemnización, por los perjuicios sufridos por la inmovilización cautelar de los animales de su explotación ante la sospecha de utilización de sustancias prohibidas o no autorizadas (277.428,27 euros), por la perdida de la clientela habitual de carne de vacuno certificada (200.000 euros), por los honorarios del letrado (37.821,41 euros) y por los perjuicios de salud de la administradora de la sociedad (30.000 euros)".

La propuesta de desestimación de la reclamación se fundamenta, en primer lugar en la prescripción de la reclamación, precisándose que la inmovilización de los 263 animales de la explotación "..." de ... se produce el 20 de enero de 2004 y se desinmovilizan el 7 de septiembre de 2004 ó el 21 de octubre de 2004, quedando únicamente 16 animales que se desinmovilizan el 11 de enero de 2005.

Como quiera que la reclamación de responsabilidad patrimonial se fórmula el 11 de enero de 2006, la misma estaría prescrita con respecto a todos los animales, excepción hecha de los 16 desinmovilizados en 11 de enero de 2005.

Con respecto a la inmovilización de los 1.138 animales de las 19 explotaciones restantes, inmovilizados desde el 21 de junio hasta el 23 de julio de 2004, como quiera que la reclamación se efectúa al 11 de enero de 2006, cabe predicar idéntica prescripción.

Se considera, además, en la propuesta de resolución, con respecto a las concretas partidas que se incluyen en la reclamación, lo siguiente:

1º. Respecto de la reclamación de 277.428,27 euros por la inmovilización cautelar de los animales, ha de señalarse que conforme al estudio realizado por el Servicio de Ganadería, no ha existido por tal motivo perjuicio económico alguno, no constando que el deterioro de instalaciones sea debido a la inmovilización del ganado.

Se entiende, además, en la propuesta, que la factura del perito redactor de la valoración no constituye un gasto indemnizable.

Como hemos señalado anteriormente, únicamente se considera que procede la estimación del abono del gasto correspondiente a los análisis contradictorios por importe de 1.442 euros, “en cumplimiento de la previsión legal y no por causa de responsabilidad patrimonial”.

2º.- Respecto a la pérdida de clientela, entiende la propuesta que no existe relación de causalidad entre la actividad de la Administración y la rescisión unilateral de una relación comercial, constando en el expediente que todo el ganado fue finalmente vendido al precio vigente en el mercado.

3º.- Respecto a los honorarios de letrado, se entiende que no es preceptiva su intervención, no aportándose factura del gasto y del pago efectuado.

4º.- Respecto a los perjuicios derivados de la pérdida de salud, se entiende que no ha existido responsabilidad alguna por parte del Departamento ni en la detención o procesamiento de don ..., ni en la publicación de ninguna noticia relacionada con el asunto. Tampoco se ha aportado documentación alguna que acredite los perjuicios derivados de la pérdida de salud.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen y órgano competente para conocer de la reclamación

El artículo 16.1.i) de la LFCN ordena que el Consejo de Navarra deberá ser consultado en los expedientes tramitados por la Administración de la

Comunidad Foral en los que la ley exija preceptivamente el dictamen de un órgano consultivo; en particular, en las reclamaciones de indemnización de daños y perjuicios de cuantía superior a veinte millones de pesetas, o ahora en la equivalente de 120.202,42 €

En consecuencia, el Consejo de Navarra emite dictamen preceptivo, pues la consulta atañe a una reclamación de indemnización por daños y perjuicios que supera la citada cuantía.

En cuanto a la determinación del órgano competente para resolver, el artículo 78 de la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en adelante, LFACFN), atribuye al Consejero titular del Departamento cuya actuación haya podido generar la responsabilidad patrimonial, la competencia para la resolución de los procedimientos en la materia.

II.2ª. La responsabilidad patrimonial de la Administración: regulación y requisitos

La responsabilidad patrimonial de la Administración es una institución de garantía de los ciudadanos prevista en el artículo 106.2 de la Constitución Española (CE). Su regulación se contiene en los artículos 139 a 144 (Capítulo I del Título X) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, parcialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero (en adelante LRJ-PAC), que ha sido parcialmente modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, que aprueba el Reglamento de los procedimientos en materia de responsabilidad patrimonial (en adelante RPRP).

El punto de partida lo constituye el artículo 139.1 de la LRJ-PAC, a cuyo tenor los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes 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.

El daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas (artículo 139.2). 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 (artículo 141.1 LRJ-PAC).

La indemnización se calculará con arreglo a los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, legislación fiscal y demás normas aplicables, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado (artículo 141.2 LRJ-PAC). El derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo (artículo 142.5 LRJ-PAC).

Conforme a la doctrina y reiterada jurisprudencia [Sentencias del Tribunal Supremo, Sala 3ª (Sección 6ª) de 28 de enero de 1999 y (Sección 7ª) de 1 y 25 de octubre de 1999; y sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 26 de julio de 2000], los requisitos necesarios para que proceda el derecho a indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración, son los siguientes:

- a) La lesión patrimonial equivalente a daño o perjuicio en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. El daño ha de ser real y efectivo, nunca potencial o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.
- b) La lesión se define como daño antijurídico, que es aquél que la persona que lo sufre no tiene el deber jurídico de soportar.
- c) La imputación de la lesión a la Administración como consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.
- d) La relación de causalidad entre la acción producida y el resultado dañoso ocasionado.
- e) Ausencia de fuerza mayor.

Esta responsabilidad patrimonial se configura como una responsabilidad objetiva o por el resultado, en la que es indiferente que la actuación administrativa haya sido normal o anormal, bastando para declararla que, como consecuencia directa de aquélla, se haya producido un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado.

La carga de la prueba de los hechos necesarios para que exista responsabilidad corresponde a quien reclama la indemnización; y, en cambio, corre a cargo de la Administración la prueba del correcto funcionamiento del servicio o de la existencia de fuerza mayor o de circunstancias demostrativas de la existencia de dolo o negligencia de la víctima, suficientes para considerar roto el nexo de causalidad (como recuerda la Sentencia de la Sala Tercera, Sección 6ª, del Tribunal Supremo de 13 de julio de 2000).

En casos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño -dispone el artículo 140.2 de la LRJ-PAC- “la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación”.

“En todo caso” -determina el artículo 142.5 de la misma Ley- “el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo”.

II.3ª. La posible prescripción de la reclamación

Los perjuicios económicos que se reclaman se hacen derivar, por parte de los reclamantes, de los supuestos resultados positivos de los análisis realizados en el ganado de su propiedad y de las diversas inmovilizaciones acordadas, considerándose negligente la tardanza del Laboratorio de Majadahonda en la resolución de los análisis, así como el propio envío de las muestras iniciales a dicho laboratorio que, por ser el Laboratorio Nacional de Referencia no podía realizarlos; y, absolutamente negligente la falta de fiabilidad de los análisis realizados por el citado laboratorio.

Las inmovilizaciones acordadas por la Administración de la Comunidad Foral, como consecuencia del resultado de los análisis efectuados por el Centro Nacional de Alimentación a instancias del Juzgado de Instrucción nº ... de Barcelona, fueron adoptadas en aplicación de las medidas de inmovilización previstas en el artículo 21 del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos y, dentro del expediente abierto como consecuencia de ese requerimiento judicial inicial.

Tales inmovilizaciones fueron varias y tuvieron como destino animales de unas u otras explotaciones del grupo de la reclamante y, de igual manera fueron levantándose en distintas fechas en función de los resultados analíticos que iban obteniéndose en cada momento. Finalizaron definitivamente con la Resolución 40/2005, de 11 de enero, del Director General de Agricultura y Ganadería que ordenó la suspensión de la inmovilización cautelar de los últimos animales bajo sospecha de la explotación “...” y el archivo del expediente sancionador incoado mediante Resolución 1115/2004, de 22 de julio, frente a esta sociedad y contra “...”.

Como quiera que la reclamación frente a la Administración Foral se formuló con fecha de 11 de enero de 2006 esto es, dentro del plazo del año establecido por el artículo 142.5 de la LRJ-PAC, no cabe hablar de prescripción del derecho a la reclamación. Ello sin perjuicio, claro está, de que los concretos daños que se hayan podido producir tengan en cuenta las distintas inmovilizaciones, sus destinatarios concretos y su duración. Ocurre que, sólo desde ese momento (11 de enero de 2006) se está en condiciones de conocer en sus dimensiones fácticas y jurídicas el alcance de los perjuicios producidos y, sólo entonces se produce el nacimiento de la acción para reclamar, tal y como se establece, entre otras, en la Sentencia de la Sala Tercera, Sección Sexta, del Tribunal Supremo de 3 de mayo de 2000.

II.4ª. Sobre la imputación a la Administración de la Comunidad Foral

Como hemos tenido ocasión de manifestar con anterioridad, dispone el artículo 140.2 de la LRJ-PAC que en los supuestos de concurrencia de varias Administraciones en la producción del daño, “la responsabilidad se fijará para cada Administración atendiendo a los criterios de competencia, interés público tutelado e intensidad de la intervención. La responsabilidad será solidaria cuando no sea posible dicha determinación”.

De lo actuado se desprende que los perjuicios económicos que se reclaman se hacen derivar por los reclamantes, de los resultados positivos de los análisis iniciales realizados en el ganado de su propiedad y de las diversas inmovilizaciones acordadas, considerándose negligente la tardanza del Laboratorio de Majadahonda en la resolución de los análisis, así como el propio envío de las muestras iniciales a dicho laboratorio que, por ser el Laboratorio Nacional de Referencia no podía realizarlos; y, absolutamente negligente la falta de fiabilidad de dichos análisis realizados por el citado laboratorio, posteriormente confirmada por los análisis contradictorios y dirimentes efectuados.

Dichas actuaciones son de exclusiva responsabilidad del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Sanidad y Consumo y, o en su caso, del Juzgado de Instrucción nº ... de Barcelona que fue quien requirió la intervención de este Laboratorio.

Por otro lado, las inmovilizaciones acordadas por la Administración de la Comunidad Foral como consecuencia de las actuaciones requeridas por el citado Juzgado, fueron adoptadas en aplicación de las medidas de inmovilización previstas en el artículo 21 del Real Decreto 1749/1998, de 31 de julio, por el que se establecen las medidas de control aplicables a determinadas sustancias y sus residuos en los animales vivos y sus productos y, dentro del expediente abierto como consecuencia de ese requerimiento judicial inicial.

Tales inmovilizaciones fueron varias y tuvieron como destino animales de unas u otras explotaciones del grupo de la reclamante y, de igual manera, fueron levantándose en distintas fechas en función de los resultados analíticos que iban obteniéndose en cada momento. Finalizaron

definitivamente con la Resolución 40/2005, de 11 de enero, del Director General de Agricultura y Ganadería que ordenó la suspensión de la inmovilización cautelar de los últimos animales bajo sospecha de la explotación “... ” y el archivo del expediente sancionador incoado mediante Resolución 1115/2004, de 22 de julio, frente a esta sociedad y contra “...”.

En consecuencia, debe entenderse que los daños y perjuicios realmente ocasionados a la sociedad reclamante de existir, tienen su origen en la intervención del Centro Nacional de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Sanidad y Consumo, sito en Majadahonda y, en su caso, a la del Juzgado de Instrucción nº ... de Barcelona.

Por eso mismo, no cabe hablar de responsabilidad solidaria, toda vez que resulta posible la determinar la intensidad de la intervención de cada Administración en la producción del daño.

Como en el caso camping “...” de ... contemplado por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 de diciembre de 2005, nos encontramos ante el supuesto en que una de las Administraciones demandadas “no ha tenido una intervención, ya sea por acción u omisión, en la producción de esos hechos enjuiciados”, ya que sus atribuciones legales “carecen de virtualidad sin las otras autorizaciones previas” y, se llega a descartar la responsabilidad, en ese caso municipal, en los daños y perjuicios producidos, pese a que el Ayuntamiento de esa localidad fue quien concedió las licencias de obra y apertura, por entender que las otras Administraciones reclamadas (Diputación General de Aragón y Confederación Hidrográfica del Ebro).sí que tuvieron una intervención decisiva en la autorización de la instalación del camping desde un punto de vista urbanístico y de policía de aguas y en la falta de limpieza y conservación del cauce natural existente.

En el caso que nos ocupa, la Administración de la Comunidad Foral se ha limitado a colaborar con la Administración de Justicia y a requerimiento de ésta y a actuar, conforme determina el ordenamiento jurídico, a la vista de unos análisis efectuados en animales que, presuntamente, estaban tratados con sustancias prohibidas.

II.5ª. Sobre la existencia del daño y su acreditación

Tratándose de un supuesto en el que no existe responsabilidad de la Administración de la Comunidad Foral, no será preciso entrar a considerar ninguna concreta valoración de los posibles daños sufridos por las reclamantes.

No estará de más recordar, sin embargo, que como hemos precisado anteriormente, uno de los requisitos necesarios para que tenga lugar la responsabilidad patrimonial de la Administración es la existencia del daño, en la doble modalidad de lucro cesante o daño emergente. El daño ha de ser real y efectivo, nunca potencial o futuro, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas.

Pues bien, lo cierto es que tales daños no aparecen, a juicio de este Consejo, suficientemente acreditados en el expediente.

Por la inmovilización cautelar del ganado, los daños se valoran por las reclamantes en un total de 277.428,27 euros y en esta cantidad se incluyen las pérdidas habidas en la explotación por mayor consumo de pienso y por pérdida de calidad de las canales de los animales, así como los gastos derivados de las analíticas realizadas por “....” que ascienden a la cantidad de 8.767,38 euros.

En el informe del Servicio de Ganadería obrante en el expediente se realiza, sin embargo, un estudio sobre la incidencia económica de la inmovilización de los animales, resultando de la misma que “no existe repercusión negativa en el beneficio”, teniendo en cuenta los precios de mercado en las fechas en las que se produjo la inmovilización, los pesos de las canales y el consumo de pienso reconocido por la reclamante. Más al contrario, se llega a sostener en el informe que “se produce un incremento de ingresos netos sobre lo previsto de más de 3.000 €”.

Por lo que aquí interesa, ha de señalarse, en consecuencia, que no queda acreditado que los daños pretendidamente producidos en el material

de la explotación por importe de 5.375 euros se deban a la inmovilización cautelar.

Tampoco se ha acreditado que se hayan aumentado los gastos de producción como consecuencia del sistema de integración a través del cual se llevan las explotaciones ganaderas.

Por lo que respecta a los honorarios del perito que ha confeccionado la valoración para la reclamante, ha de entenderse que no se trata de daños derivados de la actuación de la Administración, sino de la propia reclamación que se formula y con relación a la cual no existe previsión alguna que, en vía administrativa, permita la imposición de costas, máxime cuando, como ocurre en el caso presente, nos encontramos con una valoración cuyo contenido ha quedado desvirtuado, en su práctica totalidad por las consideraciones contenidas en el informe emitido por el Servicio de Ganadería.

Distinto tratamiento merece la cuestión relativa a los gastos derivados de las analíticas realizadas por “...” que ascienden, como hemos señalado anteriormente, a la cantidad de 8.767,38 euros.

De conformidad con lo establecido por los artículos 13.4 del Real Decreto 1749/198, de 31 de julio antes citado y 16.6 del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, regulador de las infracciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, los gastos correspondientes a los análisis dirimientes que rectifican los resultados del análisis inicial deben ser sufragados por la Administración, debiendo ser costeados por el interesado en el supuesto contrario.

Ocurre que los gastos aportados por importe de 8.767,38 euros no se corresponden con los relativos a análisis dirimientes, sino a análisis contradictorios que, en virtud de las disposiciones citadas deben ser sufragados, en cualquier caso, por quien los promueva o por el interesado.

Consecuentemente, en virtud de esos preceptos no resulta posible el cobro de la citada cantidad, por no referirse específicamente a análisis dirimientes.

Sin embargo, tales gastos han sido efectuados por la sociedad reclamante como consecuencia de la actuación llevada a cabo por la Administración y, a juicio de este Consejo, podrían ser imputados a la misma en virtud de la reclamación de responsabilidad patrimonial que se efectúa.

Tampoco se justifica en el expediente perjuicio alguno por la pérdida de clientela y, de hecho constan en el mismo, facturas correspondientes a la venta de animales que, no aparece acreditado, que se hayan realizado a precio inferior al de mercado.

Por lo que respecta a los honorarios de letrado, ha de precisarse, en primer lugar, que no resulta preceptiva la intervención de letrado en un expediente de estas características y, de hecho no consta su intervención en el procedimiento, toda vez que la reclamación y los posteriores escritos de las reclamantes han sido suscritos por ellas mismas. Tampoco consta factura alguna por la intervención de ningún abogado.

Consecuentemente, no procede la inclusión de partida alguna por este concepto.

No parece acreditado finalmente en el expediente perjuicio alguno por el concepto de "pérdida de salud".

A mayor abundamiento, la conexión que se realiza entre tal pérdida de salud y la detención del esposo de la reclamante, para nada afecta a la Administración de la Comunidad Foral que, ni en la detención, ni en la publicación de la misma, consta que tuviera intervención alguna.

III. CONCLUSIÓN

La reclamación de indemnización de daños y perjuicios formulada por ..., en representación de debe ser desestimada.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.