



ANTECEDENTES

PRIMERO.- Con fecha 6 de abril de 2006, x, actuando en nombre y representación de "--, S.A.T.", interpone reclamación de responsabilidad patrimonial y solicita una indemnización por importe de 19.345,30 euros, por los daños y perjuicios sufridos a consecuencia de la intervención cautelar realizada por la Administración regional, de una partida de carne de porcino procedente de una explotación de su propiedad.

Señala el reclamante que, en el año 2005, procedió a la venta de ciertos productos a "--, S.L.", los cuales fueron intervenidos, tomándose muestras para su análisis, como consecuencia de una alerta comunicada a la Administración regional por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. Comoquiera que los análisis realizados por laboratorio dependiente de la Comunidad Autónoma dieron resultado positivo a concentraciones de plomo superiores a las permitidas, se procedió a la inmovilización cautelar de la carne y la mercantil reclamante se vio obligada a solicitar análisis contradictorios, que definitivamente ofrecieron resultados negativos, ratificados posteriormente por análisis dirimentes, igualmente negativos.

Que, como consecuencia de dichas actuaciones, han sido diversos los perjuicios sufridos, concretándolos en los siguientes:

- a) Con motivo de la intervención de las canales, la carne no pudo ser aprovechada, por lo que la reclamante hubo de realizar *"una contra factura por las cantidades no abonadas por -- S.L., por importe de 11.320,56 euros"*, y abonar a esa empresa la cantidad de 5.420,34 euros, por los gastos ocasionados durante la inmovilización de la carne. En consecuencia, las pérdidas directas sufridas ascienden al total inicial valor de la carne, por la suma de 16.740,90 euros.
- b) Por desplazamientos de personal de la empresa para recoger las muestras y trasladarlas al laboratorio que llevó a cabo los análisis contradictorios, la cantidad de 500 euros.
- c) Por el coste de los análisis contradictorios, 104,40 euros.
- d) Por servicios de asistencia jurídica, 2000 euros.

Asciende, pues, la cantidad total reclamada a 19.345,30 euros.

Acompañan a la reclamación copia de los siguientes documentos:

- Facturas de la empresa reclamante, por importes de 16.740,90 y -11.320,56 euros, respectivamente.
- Factura de "--, S.L.", por importe de 5.420,34 euros.
- Factura de Laboratorios x., por importe de 104,40 euros.

SEGUNDO.- Admitida a trámite la reclamación y designada instructora del procedimiento, ésta acuerda abrir un

período de prueba, durante el cual la reclamante propone la documental antes relacionada y que acompañaba a su escrito de reclamación, y solicita que el laboratorio de la Comunidad Autónoma emita informe explicativo sobre las razones por las que se obtuvieron resultados erróneos en los análisis iniciales.

TERCERO.- Con fecha 28 de marzo de 2007, el Jefe de Servicio de Seguridad Alimentaria y Zoonosis, de la Dirección General de Salud Pública de la Consejería de Sanidad, emite el siguiente informe:

"Los boletines analíticos aportados por el interesado y correspondientes a la práctica de los análisis contradictorios reflejaron un resultado de residuos de plomo por debajo del Límite Máximo de Residuo fijado para este metal pesado.

La explotación fue excluida de la Red de Alerta con fecha 19/07/2005 por el Director General de Salud Pública y Participación de la Junta de Andalucía al resultar negativo el análisis dirimente de las muestras que provocaron su inclusión en la misma.

En el informe emitido por el Director del Laboratorio Regional de Salud Pública de esta Dirección General referente a los análisis iniciales realizados a muestras de músculo de ganado porcino propiedad de esta sociedad (como consecuencia de estar la explotación incluida en la citada Red de Alerta por sospecha de la existencia de residuos de plomo) consta que se pudieron producir contaminaciones en el proceso o digestión química de las muestras analizadas que distorsionaron estos resultados iniciales.

Los gastos que generaron al interesado todo este tipo de actuaciones, y que en concreto justifica mediante facturas aportadas con escrito de 06/04/2006, Registro de entrada nº 3656, son ajustados a la realidad del mercado y a los importes de las tasas satisfechas en concepto de los análisis laboratoriales practicados.

De todo lo anterior se desprende que ninguna de las muestras analizadas en el Laboratorio Regional de Salud Pública de esta Dirección General, durante el proceso de investigación subsiguiente a la inclusión en la Red de Alerta de esta explotación por parte de las Autoridades Sanitarias de la Junta de Andalucía, contenía residuos de plomo por encima del Límite Máximo de Residuo fijado para este metal pesado".

CUARTO.- Conferido trámite de audiencia a la mercantil interesada, presenta escrito de alegaciones para ratificarse en las de la reclamación inicial y en su pretensión indemnizatoria.

QUINTO.- Con fecha 11 de junio de 2007, el órgano instructor formula propuesta de resolución estimatoria de la reclamación, concretando el importe de la indemnización en la cantidad de 16.845,30 euros, tras detraer de la cuantía pretendida por la mercantil interesada los importes reclamados en concepto de desplazamientos y asesoramiento jurídico.

SEXTO.- En tal estado de tramitación se remite el expediente al Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen, mediante oficio registrado el 25 de junio de 2007.

SÉPTIMO.- Por Acuerdo 14/2007, de 4 de julio, de este Órgano Consultivo, se insta a la Consejería consultante

para que proceda a completar el expediente sometiéndolo a la preceptiva fiscalización previa, lo que se lleva a efecto por el Secretario General de la Consejería de Sanidad, mediante oficio de 18 de septiembre de 2008, dirigido a la Intervención General.

OCTAVO.- El 23 de diciembre, el Interventor General formula reparo al considerar que procede completar la instrucción para recabar información acerca del destino de las canales que fueron liberadas para su consumo (101 de un total de 119) tras la inmovilización cautelar, para conocer si se desviaron a consumo o bien fueron destruidas, en orden a ajustar la cuantía de la indemnización a los perjuicios verdaderamente producidos.

NOVENO.- Con fecha 6 de febrero de 2009, el Jefe de Servicio de Seguridad Alimentaria y Zoonosis se dirige a "--, S.L.", requiriéndole justificación documental del destino de las canales adquiridas a la mercantil recurrente.

DÉCIMO.- Por la mercantil requerida se contesta en los siguientes términos:

"El pasado día 4 de abril de 2005 se realizó una matanza de 119 cerdos en el matadero de mercamurcia siendo intervenidos los mismos por inspectores de la Conserjería de Sanidad por la presunta detección de materias extrañas en la alimentación de los mismos, fueron tomadas muestras y analizadas las mismas por los laboratorios de su Consejería.

Los análisis fueron lentos y los cerdos estaban intervenidos en las cámaras de mercamurcia.

El resultado de los análisis lleva a decomisar 18 canales fueron destruidas y 101 cerdos fueron liberados para el consumo tras un periodo muy largo de estancia en las cámaras (1.1. días para 50 canales y 14 días para 51/canales) en esta estancia la carne sufrió un deterioro muy grande y solo pudieron ser aprovechada como carne para elaboración en la fábrica de embutidos parte de los magros y tocinos despiezados, produciendo un enorme deterioro del valor de la canal, el aprovechamiento fue considerado por un importe de 4.772 euros el resto fue destruido en la planta de tratamientos de residuos cárnicos de --, SL como se aportan partes de transporte y retirada de dicha planta.

Como consecuencia del periodo de estancia en las cámaras de Mercamurcia se generaron una serie de gastos que nosotros reflejamos en la factura C-19711 a nombre de x. SAT "-" de fecha 10-11-2005 en la que se reflejan los gastos del Matadero por el sacrificio (665.21), los gastos de los 18 cerdos decomisados (162), los gastos de destrucción de las harinas cárnicas (paquete intestinal), de los cerdos sacrificados (148.75), el gasto de los análisis realizados por Uds. (2.415,70), la toma de muestras realizada por Uds. (213.64), y la estancia en las cámaras de Mercamurcia 11 días 50 cerdos (396,0) y 14 días 69 cerdos (695,52), todo supone una cantidad de 4.696.82 más impuestos (iva 723.52) total fra 5.420.34 Eur. Ese importe fue compensado con la deuda que teníamos nosotros con x. que era de 16.740,90, menos abono de 11.320,56, total importe de 5.420,34 euros".

UNDÉCIMO.- Conferido nuevo trámite de audiencia, la sociedad reclamante alega que no puede modificarse la Orden de la Consejera de Sanidad por la que se determina la cantidad de la indemnización en 16.845,30 euros, sin declarar previamente su lesividad. Asimismo, considera que dicha cantidad es la que procede indemnizar, en tanto que responde al desvalor de la carne por razón de su inmovilización (11.320,56 euros), más los gastos abonados a la empresa adquirente de las canales (5.420,34) euros, más el importe de los análisis (104,4 euros).

DUODÉCIMO.- El 19 de mayo de 2009, el órgano instructor propone la estimación parcial de la reclamación, declarando el derecho de la reclamante a ser indemnizada con 12.073,3 euros (11.968,9 en concepto de pérdidas directas, más 104,4 por los análisis contradictorios).

Para alcanzar esa cifra de pérdidas directas, la instrucción considera que procede detraer de la cantidad solicitada en tal concepto (16.740,9 euros), el valor de la carne que fue aprovechada por la empresa adquirente y que ésta cuantifica en 4.772 euros (Antecedente décimo, párrafo 3º).

DECIMOTERCERO.- Sometida la nueva propuesta de resolución a fiscalización, obtiene la conformidad de la Intervención General, al considerar que concurren todos los requisitos exigidos por el ordenamiento para poder declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En tal estado de tramitación y una vez incorporados los preceptivos extracto de secretaría e índice de documentos, se remitió el expediente por segunda vez, en solicitud de Dictamen, mediante oficio recibido en el Consejo Jurídico el pasado 10 de noviembre de 2009.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

CONSIDERACIONES

PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre una propuesta de resolución de un procedimiento de responsabilidad patrimonial tramitado por la Administración regional, de conformidad con lo establecido en el artículo 12.9 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ), en relación con el 12 del Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (RRP).

SEGUNDA.- Legitimación, plazo y procedimiento.

1. La reclamación ha sido formulada por la mercantil que dice haber sufrido los perjuicios económicos por los que se reclama, por lo que ninguna duda cabe acerca de su legitimación activa para solicitar ser indemnizada, de conformidad con lo establecido en el artículo 142.1 en relación con el 31.1, ambos de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LPAC). No obstante, no consta en el expediente la acreditación de la representación que x. dice ostentar de la indicada mercantil, por lo que la instructora del procedimiento debió instarle a subsanar tal defecto de representación, en los términos del artículo 32.3 y 4 LPAC.

La legitimación pasiva corresponde a la Administración regional, a través de la Consejería de Sanidad y Consumo, toda vez que el daño se imputa a la actuación de uno de sus órganos: la Dirección General de Salud Pública, de la que dependen tanto el Servicio de Seguridad Alimentaria y Zoonosis, que procedió a la inmovilización de la carne, como el Laboratorio Regional de Salud Pública, que realizó las determinaciones analíticas a cuyos incorrectos resultados se vinculan los perjuicios reclamados.

2. Si bien se desconoce la fecha de presentación de la reclamación en un registro administrativo válido, consta en el expediente que fue recibida en la Consejería competente para su resolución el 6 de abril de 2006, dentro del plazo anual que al efecto establece el artículo 142.5 LPAC. Se alcanza esta conclusión al considerar que, si bien

la alerta alimentaria fue lanzada el 1 de abril de 2005, el daño se produjo durante los días siguientes, en los cuales se deterioraron las canales y se devengaron los gastos que la empresa adquirente de la carne hubo de sufragar. De hecho, la mercantil reclamante sólo pudo conocer el alcance del daño cuando finaliza la inmovilización y se libera la carne para su consumo, lo que se produce en los días 15 y 18 de abril de 2005. Por otra parte, la exclusión de la explotación de la red de alerta se produce el mes de julio de 2005, y los resultados de los análisis contradictorios, determinantes de la posible antijuridicidad del daño, no se conocen hasta el 14 de octubre de 2005.

3. A la vista de las actuaciones realizadas, y sin perjuicio de lo indicado *ut supra* en relación con la acreditación de la representación de la mercantil reclamante, cabe concluir que se han respetado los trámites establecidos por las normas reguladoras de este tipo de procedimientos, salvo el plazo máximo para resolver, que ha excedido en mucho el de seis meses establecido por el artículo 13.3 RRP. Ha de advertirse, asimismo, que la propuesta de resolución obrante a los folios 64 y siguientes del expediente no ha sido firmada por el instructor, lo que debe subsanarse previamente a su elevación a la Consejera.

Procede, asimismo, que la propuesta de resolución efectúe una breve consideración en respuesta a la alegación efectuada por la reclamante sobre una eventual modificación de "*la Orden de la Consejera por la que se determina la cuantía de la indemnización en 16.845,30 euros, la cual no puede ser ahora reformada sin que concurra la preceptiva declaración de lesividad*". Parece evidente que la reclamante confunde la "copia autorizada para examen del Consejo Jurídico" firmada por el Secretario General de la Consejería, con el acto definitivo de resolución del procedimiento de responsabilidad patrimonial que todavía no ha sido dictado. Lo cierto es que el formato del documento obrante a los folios 76 y siguientes del expediente puede llevar a confusión y, además, en rigor, no se ajusta a las exigencias de conformación del expediente que ha de remitirse al Consejo Jurídico, pues el artículo 46.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de este Órgano Consultivo, aprobado por Decreto 15/1998, de 2 de abril, exige que se acompañe a la consulta la "copia autorizada del texto definitivo de la propuesta del acto", no del acto en sí, por lo que debería corregirse para futuras consultas.

En cualquier caso, es evidente que esa "copia autorizada para Dictamen del Consejo Jurídico" aunque se denomine "Orden", no puede entenderse como verdadero acto finalizador del procedimiento, que sí produciría efectos desde el momento de su notificación al interesado y que, vinculando a la Administración, sería inmutable, salvo a través de los procedimientos de revisión establecidos por la normativa procedimental básica. Antes bien, ese documento que, como se ha dicho, habría de sustituirse en el expediente por la copia autorizada de la propuesta de resolución, ha de considerarse como un mero "proyecto" de orden, cuyos efectos se circunscriben a delimitar el objeto de la consulta formulada al Consejo Jurídico, sin eficacia alguna *ad extra*, y que puede ser modificado a raíz de las observaciones que se formulen en el curso de las actuaciones fiscalizadoras y consultivas que, de forma preceptiva, han de preceder a la resolución definitiva del procedimiento por Orden de la Consejera.

TERCERA.- Sobre el marco legal de la intervención administrativa de la carne.

A la vista de los hechos expuestos, la presente reclamación ha de ser observada, inicialmente, en el contexto del que trae causa la inmovilización de la carne ordenada por la Consejería de Sanidad y Consumo, que es la alerta comunicada por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria el día 1 de abril de 2005.

La inmovilización es una medida cautelar habilitada por el artículo 26.1 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (LGS), y por diversas normas de veterinaria de salud pública (en los términos definidos por los artículos 8.2 y 18.12 LGS) vigentes al momento de producirse los hechos por los que se reclama. Así, el Real Decreto 147/1993, de 29 de enero, por el que se establecían condiciones sanitarias de producción y comercialización de carnes frescas (hoy derogado por Real Decreto 640/2006, de 26 mayo), en su artículo 5, letra i), dispone que los veterinarios declararán no aptas para el consumo las carnes que presenten residuos de sustancias nocivas o que pudieran hacer, eventualmente, peligrosos o nocivos para la salud humana el consumo de carnes frescas, en la medida en que dichos residuos sobrepasen los límites de tolerancia fijados por la legislación vigente; asimismo, su artículo 13.1 habilita a la Administración sanitaria a efectuar cuantos controles veterinarios considere oportunos, cuando existan sospechas de incumplimiento de la legislación veterinaria o dudas acerca de la salubridad de las carnes. Por su parte, 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, dispone en su artículo 16 que todo resultado que ponga de manifiesto una superación de los límites máximos de residuos, dará lugar a declarar como no aptos para el consumo humano todas las canales o productos de que se trate, así como a prohibir la salida de los animales o de los productos del establecimiento durante la investigación y de acuerdo con el resultado de la misma.

Este mismo Reglamento estatal fija el procedimiento de toma de muestras y análisis de las mismas en su artículo 13, previendo que, cuando el análisis inicial arroje resultados positivos de los que se deduzcan infracciones, puede realizarse un análisis contradictorio por parte del interesado, para lo cual puede acudir a un laboratorio autorizado, oficial o privado, en el que un técnico designado por el propio laboratorio procederá al análisis de la muestra, utilizando las mismas técnicas que las empleadas en el análisis inicial. En el caso de que existiera contradicción entre los resultados de los análisis inicial y contradictorio, éstos serán confirmados mediante un tercer análisis, que será dirimente y definitivo. Esta confirmación será realizada por el Laboratorio Nacional de Referencia correspondiente, según la sustancia o residuo de que se trate.

CUARTA.- Elementos de la responsabilidad patrimonial. Requisitos.

De conformidad con el artículo 106.2 CE: "*los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por 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 de los servicios públicos*".

Los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública son, como reiteradamente ha expuesto la jurisprudencia en interpretación de los artículos 139 y siguientes LPAC (por todas, la STS, Sala 3ª, de 21 de abril de 1998):

- a) Que el particular sufra una lesión en sus bienes o derechos real, concreta y susceptible de evaluación económica;
- b) que la lesión sea imputable a la Administración y consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y que, por tanto, exista una relación de causa a efecto entre el funcionamiento del servicio y la lesión, y no sea ésta consecuencia de un caso de fuerza mayor;
- c) que la lesión sea antijurídica, en el sentido de que el perjudicado no tenga obligación de soportarla.

De estos elementos, cabe considerar plenamente acreditado el daño, pues el expediente refleja de forma suficiente el valor inicial de la carne, la minoración de aquél como consecuencia del tiempo transcurrido entre la inmovilización y la liberación final para el consumo, los gastos generados durante aquella inmovilización y el coste de los análisis contradictorios. Su cuantificación se deja, por motivos sistemáticos, para la Consideración Sexta de este Dictamen.

A la determinación de si concurren en el supuesto sometido consulta los otros dos elementos: nexo causal y antijuridicidad del daño, se dedica la siguiente Consideración.

QUINTA.- Causalidad y antijuridicidad: existencia.

Para la reclamante, la causa de todos los perjuicios económicos sufridos se encuentra en la inmovilización de las canales de cerdo en el matadero, decidida por la Administración regional. Inmovilización que se dilató indebidamente como consecuencia del error cometido por el Laboratorio Regional de Salud Pública al efectuar las determinaciones analíticas del nivel de plomo en la carne.

Para determinar si existe esa relación causal se estima conveniente efectuar una cronología de los hechos que, según el expediente, es la que sigue:

- a) El 1 de abril de 2005, la Agencia Española de Seguridad Alimentaria lanza una alerta al haber detectado los

servicios sanitarios de la Junta de Andalucía niveles de plomo en carne superiores a los permitidos, en animales procedentes de la explotación de la empresa reclamante, ubicada en la provincia de Córdoba.

b) El 4 de abril, se procede al sacrificio en el matadero de "Mercamurcia" de 119 cerdos (14.420 kilogramos) procedentes de dicha explotación, cuyas canales son adquiridas por la empresa "--, S.L.", que abona por ellas una cantidad de 16.740,9 euros.

c) El 5 de abril, dos inspectores del Servicio de Seguridad Alimentaria y Zoonosis toman muestras de 10 canales de cerdo, para la investigación de niveles de metales pesados en carne e hígado, y proceden a la inmovilización cautelar de toda la partida, quedando depositada en las cámaras frigoríficas del matadero a la espera de obtener los resultados analíticos de las muestras.

d) Los resultados de los análisis se obtienen el 6 de abril, siendo 3 de las muestras positivas a plomo por encima de los límites máximos permitidos.

e) El 7 de abril, el Coordinador del PNIR (Plan Nacional de Investigación de Residuos) en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que es el Jefe de Servicio de Seguridad Alimentaria y Zoonosis, propone a la explotación de origen de los animales dos alternativas: a) proceder al decomiso y destrucción de las restantes canales inmovilizadas; o b) proceder al análisis de cada una de las canales, con cargo al interesado, para lo que deberán permanecer inmovilizadas hasta la obtención de resultados durante un plazo estimado de, al menos, 12 días.

Ese mismo día se liberan para el consumo las 7 canales analizadas que dieron resultados negativos a plomo, ordenándose el decomiso y destrucción de las tres que dieron resultados positivos.

f) No consta en el expediente la contestación dada por la empresa, pero cabe presumir que optó por el análisis de todas las canales, toda vez que el 11 de abril un inspector toma muestras de las 109 restantes.

g) Los días 14 y 15 de abril se comunican los resultados de los análisis y se liberan para el consumo todas las canales excepto 15 de ellas, en las que se ha detectado un nivel de plomo por encima del Límite Máximo de Residuo -LMR- (0,1 ppm).

Respecto de las canales liberadas, se deja a la decisión de los Servicios Veterinarios Oficiales del matadero su aptitud para el consumo, dado el tiempo transcurrido desde la inmovilización.

h) Según indica la empresa "--, S.L.", cuando se liberan las canales para el consumo, la carne había sufrido un deterioro muy grande y sólo pudo ser aprovechada una parte de los magros y tocinos despiezados, por un valor estimado de 4.772 euros, procediéndose a la destrucción del resto de la partida en una planta de residuos cárnicos, los días 15 y 18 de abril.

i) El 19 de julio, la explotación porcina es excluida de la Red de Alerta por el órgano competente de la Junta de Andalucía, al resultar negativos los análisis dirimientes de las muestras que provocaron su inclusión en ella.

j) El 28 de septiembre se entregan al representante de la explotación porcina las muestras para realizar análisis contradictorios, los cuales ofrecen resultados negativos a plomo por encima de los límites máximos permitidos en las tres muestras.

k) El 20 de octubre, el representante de la explotación ganadera comunica dichos resultados al Jefe de Servicio de Seguridad Alimentaria y Zoonosis y solicita que se decrete la inexistencia de plomo en los animales intervenidos.

l) El 25 de octubre, el Director del Laboratorio Regional de Salud Pública informa que se está investigando el motivo de las discrepancias existentes entre los resultados de los análisis inicial, contradictorio y dirimente, apuntando que puede haberse producido una contaminación en el proceso de homogeneización o digestión química de las muestras.

m) El 27 de octubre, el Jefe de Servicio de Seguridad Alimentaria y Zoonosis contesta a la explotación ganadera, a la que da traslado de las manifestaciones del Director del Laboratorio y concluyendo que *"queda del todo acreditado que ninguna de las muestras analizadas en el Laboratorio Regional de Salud Pública de esta Dirección General, durante el proceso de investigación subsiguiente a la inclusión en la Red de Alerta de su explotación por*

parte de las Autoridades Sanitarias de la Junta de Andalucía, contenía residuos de plomo por encima del límite máximo de residuo fijado para este metal pesado".

A la luz de estos antecedentes, cabe apreciar una relación causal entre los daños alegados (pérdida de valor de la carne, gastos de su permanencia en el matadero, costes de análisis contradictorios) y la actuación administrativa, toda vez que aquéllos se producen como consecuencia de la inmovilización cautelar de las canales, que no pueden destinarse de forma inmediata a su transformación, perdiendo calidad y aptitud para su consumo con el transcurrir de los 9-10 días que fueron necesarios para practicar los análisis de la carne.

No obstante, 7 canales fueron liberadas para el consumo humano el 7 de abril de 2005, sólo tres días después del sacrificio de los animales, por lo que respecto de ellas no puede considerarse acreditado que se produjeran daños.

De conformidad con la normativa reguladora de la actividad de policía alimentaria, la intervención e inmovilización de las canales estaba plenamente justificada, dada la alerta que pesaba sobre los animales procedentes de la explotación y que había sido lanzada por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria, como consecuencia de la detección, por parte de las autoridades sanitarias andaluzas, de residuos de plomo por encima del límite máximo permitido. Ninguna responsabilidad cabría deducirse de tal actuación, pues la empresa interesada vendría obligada por el ordenamiento a asumir las consecuencias perjudiciales derivadas de esta actuación administrativa, amparada en el ejercicio de sus competencias y en la existencia de una alerta sanitaria que, en principio, excluiría cualquier antijuridicidad. Así, el artículo 22 RD 1749/1998, faculta a los veterinarios oficiales de los mataderos a, en caso de aparición de resultados positivos, hacer que las carnes y los despojos se envíen a una fábrica de transformación de materiales de alto riesgo, "*sin compensación ni indemnización alguna*", siendo los gastos de dicha destrucción a cargo de los propietarios de los animales.

Ahora bien, esa obligación de soportar el daño no puede extenderse a aquellos perjuicios económicos que se derivan de un funcionamiento anormal de la Administración y que la explotación interesada identifica con la errónea determinación analítica de existencia de plomo en la carne de los cerdos, por encima de los niveles permitidos. Deviene, por tanto, en cuestión esencial para decidir la reclamación sometida a consulta la acreditación de que aquellas determinaciones fueron equivocadas.

A tal efecto, es preciso acudir al procedimiento establecido por el artículo 13, para la toma de muestras y su análisis. Prevé el precepto que, cuando el análisis inicial arroje resultados positivos de los que se deduzcan infracciones, puede realizarse un análisis contradictorio por parte del interesado, para lo cual puede acudir a un laboratorio autorizado, oficial o privado, en el que un técnico designado por el propio laboratorio procederá al análisis de la muestra, utilizando las mismas técnicas que las empleadas en el análisis inicial. En el caso de que existiera contradicción entre los resultados de los análisis inicial y contradictorio, éstos serán confirmados mediante un tercer análisis, que será dirimente y definitivo. Esta confirmación será realizada por el Laboratorio Nacional de Referencia correspondiente según la sustancia o residuo de que se trate. El mismo artículo prevé, en su apartado 5, un procedimiento aplicable cuando existan canales intervenidas cautelarmente, que contempla la realización de un único análisis con la presencia de un técnico designado por el propietario de los animales.

En el supuesto sometido a consulta, el procedimiento seguido parece ser el ordinario, efectuándose el análisis inicial de las muestras en el Laboratorio Regional de Salud Pública, sin que conste la presencia de un técnico designado por la propietaria de los animales. Frente al resultado positivo de tales análisis para plomo superior al LMR fijado, la reclamante opone un análisis contradictorio que no reúne las características exigidas por el citado reglamento estatal para contradecir los resultados oficiales, toda vez que: a) no consta que se realizara en un laboratorio autorizado, pues nada hay en el expediente que permita calificar como tal al laboratorio privado que realizó los análisis; b) el procedimiento analítico utilizado (PE-324) parece ser diferente respecto del aplicado en el Laboratorio oficial (PNT-FQ/153); y c) dicho análisis contradictorio se realizó sólo sobre 3 de las 18 muestras que habían dado resultados positivos.

Además, no consta que se realizara el preceptivo y definitivo análisis dirimente de dichas muestras por el correspondiente Laboratorio Nacional de Referencia, pues el único análisis de tales características del que hay constancia en el expediente es el que se realizó sobre las muestras obtenidas por las autoridades sanitarias andaluzas y que permitió excluir a la explotación de la Red de Alerta el 19 de julio de 2005.

Ahora bien, presupuesto necesario para exigir al interesado una prueba plena sobre la incorrección de los análisis

oficiales es su fiabilidad. Ésta se presume por el ordenamiento, que exige dos análisis (contradictorio y dirimente, realizados por laboratorios cualificados y con unas determinadas condiciones) que arrojen resultados diferentes a los iniciales para poder negarla, destruyendo tal presunción.

Ocurre, sin embargo, que en el supuesto sometido a consulta tal presunción de fiabilidad ha sido destruida por la propia Administración regional, al reconocer el Director del laboratorio oficial que realizó los análisis iniciales la posibilidad de una contaminación en el proceso de homogeneización o digestión química de las muestras analizadas, que distorsionó sus resultados. Por ello, con base en tal reconocimiento y en la existencia tanto de análisis contradictorios con resultados distintos a los oficiales como de un análisis dirimente que, aun realizado sobre muestras diferentes a las que analizó la Administración regional proceden de la misma explotación, el Jefe del Servicio de Seguridad Alimentaria y Zoonosis concluye que *"ninguna de las muestras analizadas en el Laboratorio Regional de Salud Pública de esta Dirección General, durante el proceso de investigación subsiguiente a la inclusión en la Red de Alerta de esta explotación por parte de las Autoridades Sanitarias de la Junta de Andalucía, contenía residuos de plomo por encima del Límite Máximo de Residuo fijado para este metal pesado"*.

Quizás sea excesivo alcanzar esta conclusión; pero, lo que sí puede afirmarse es que la falta de fiabilidad de los resultados analíticos iniciales, reconocida por la propia Administración, y la existencia de elementos de prueba que, sin ser los exigidos por el ordenamiento para rebatir eficazmente tales resultados, sí que hacen verosímil que pudiera cometerse un error en aquellas primeras determinaciones analíticas, dejan sin justificación el mantenimiento en el tiempo de la inmovilización cautelar de las canales, que fue decidida a raíz de aquellos análisis. En consecuencia, todos los perjuicios económicos derivados de esa indebida prolongación de la medida cautelar no han de ser soportados por la empresa reclamante, pues no existe norma o título jurídico válido que así se lo imponga, deviniendo en antijurídicos.

En consecuencia, cabe concluir, con la propuesta de resolución, que procede declarar el derecho de la reclamante a ser resarcida de los daños sufridos como consecuencia del funcionamiento de los servicios regionales de salud pública (seguridad alimentaria), que cabe calificar de anormal.

SEXTA.- Cuantía de la indemnización.

La sociedad reclamante pretende ser indemnizada, inicialmente, con 19.345,30 euros, cantidad que resulta de la suma de las siguientes:

- a) 16.740,9 euros, importe inicialmente facturado a "--, S.L." por la carne. En esta partida se incluyen tanto la contra-factura por importe de 11.320,56 euros, correspondiente a las cantidades no abonadas por la indicada mercantil, más los gastos generados por la carne durante su inmovilización, que, aunque inicialmente abonados por dicha empresa, fueron posteriormente girados a la reclamante, constando su abono, mediante factura.
- b) 500 euros, por desplazamientos del personal de la empresa para obtener las muestras con las que realizar los análisis contradictorios.
- c) 104,4 euros, por el coste de los análisis.
- d) 2.000 euros por asesoramiento jurídico.

La inicial propuesta de resolución reconocía el derecho a una indemnización de 16.845,30 euros, al desestimar, acertadamente, la reclamación relativa a los desplazamientos, cuyo coste no ha quedado acreditado en el expediente, y a los gastos de asesoramiento jurídico, conforme a la doctrina seguida en tal extremo por este Consejo Jurídico (por todos, Dictamen 84/2007).

Conocida esta propuesta de resolución por la reclamante, en su último escrito de alegaciones solicita que sea tal cantidad (16.845,30 euros) la que se fije como indemnización, abandonando su pretensión de ser indemnizada por los conceptos desestimados por el instructor.

La última propuesta de resolución, no obstante, considera que a las pérdidas directas reclamadas (16.740,90 euros) ha de restarse el importe del aprovechamiento obtenido por la carne, que la empresa adquirente cifra en 4.772 euros, y sumarle el coste de los análisis contradictorios, arrojando un montante de 12.073,30 euros.

Coincide este Consejo Jurídico con el instructor. En efecto, de conformidad con las manifestaciones efectuadas por "S.L.", el valor inicial de la carne era de 16.740,90 euros, cuantía a la que ascendía la deuda de esta empresa con la reclamante. Como consecuencia de la inmovilización de la carne se generaron gastos directos (5.420,34 euros), que fueron girados a la explotación ganadera por la empresa adquirente de las canales, mediante compensación de la deuda inicial (16.740,90 - 5.420,34 = 11.320,56). Este resto fue abonado por la explotación cordobesa a la empresa cárnica transformadora. Esta es la realidad que reflejan las facturas obrantes en el expediente, y que fueron aportadas por la reclamante junto a su escrito inicial. Sin embargo, cuando las actuaciones instructoras sugeridas por la Intervención General ofrecen información acerca del aprovechamiento de parte de la carne, por un valor estimado de 4.772 euros, la mercantil reclamante no lo niega, aunque sigue insistiendo en que el perjuicio derivado de las pérdidas directas en la carne equivale a su valor inicial, como si no hubiera podido aprovecharse carne alguna, lo que no es cierto. Y es que el expediente demuestra que parte de la carne pudo ser aprovechada, no sólo porque así lo manifiesta la empresa adquirente, sino también por la liberación para el consumo, el 7 de abril (sólo 3 días después del sacrificio), de 7 canales cuyas muestras arrojaron resultados negativos.

En consecuencia, y considerando que estas 7 piezas se incluyen en la valoración del aprovechamiento efectuada por la empresa cárnica, el importe de éste, es decir, 4.772 euros, no puede considerarse como pérdida resarcible para la reclamante.

En definitiva, la cuantía de la indemnización debe ascender a 12.073,3 euros, en concepto de pérdidas directas en el valor de la carne (resultante de restar al inicial el de su aprovechamiento), más el importe de los análisis contradictorios. Esta cuantía ha de actualizarse conforme a lo dispuesto en el artículo 141.3 LPAC.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula la siguiente

CONCLUSIÓN

ÚNICA.- Se informa favorablemente la propuesta de resolución que estima parcialmente la reclamación, al considerar que concurren todos los elementos a los que el ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas.

No obstante, V.E. resolverá.