

LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN POR LOS CONTROLES FRONTERIZOS DE ALIMENTOS

Jose Antonio Martínez-Pereda Calvo
Doctor en Derecho. Doctor en Veterinaria
Jefe de Servicio de Sanidad Exterior
Delegación Gobierno Las Palmas

SUMARIO: I. Introducción. II. Aspectos generales sobre la responsabilidad patrimonial. 1. El régimen actual. 2. El carácter objetivo. 3. Requisitos de la responsabilidad. a) Lesión. b) Daño efectivo. c) La relación de causalidad. d) Imputación del daño a una Administración pública. e) Ausencia de causas de exoneración. 4. La reclamación de la responsabilidad. **III. La responsabilidad patrimonial por los controles sanitarios a la importación.** 1. Responsabilidad por la demora en los controles en frontera. 2. Responsabilidad derivada del rechazo sanitario. 3. Responsabilidad por otras circunstancias. a) Daños producidos durante el control físico de los productos. b) Daños y perjuicios por actuaciones previas a la importación efectiva de una partida. c) Responsabilidad por omisión de las autoridades sanitarias. **IV. Conclusiones. V. Referencias bibliográficas.**

RESUMEN

La Administración realiza una fuerte intervención en materia de control alimentario por lo que son frecuentes las reclamaciones por responsabilidad patrimonial. Se analiza la jurisprudencia como consecuencia de los controles sanitarios fronterizos.

PALABRAS CLAVE

Seguridad alimentaria, controles oficiales, responsabilidad patrimonial.

ABSTRACT

Health authorities develop a severe intervention in matters of food control that could lead to damage liability of the administration. Jurisprudence about liability on border controls is analyzed.

KEYWORDS

Food security, official controls, liability of Public Administration.

I. INTRODUCCIÓN

La Administración despliega una gran actividad sobre diversos aspectos de la sociedad. Esa relevante intervención de la Administración en la sociedad conlleva, en algunas ocasiones, el riesgo de provocar diversos perjuicios en los ciudadanos y en su patrimonio, sea por exceso o por defecto de su actuación.

Tratándose de asuntos relacionados con la salud, las leyes permiten a la Administración una intervención particularmente severa mediante la aplicación de variadas medidas de policía sanitaria. Para salvaguardar la salud pública y evitar la propagación de enfermedades de los animales, las autoridades sanitarias llevan a cabo controles exhaustivos sobre los alimentos. Estos controles se realizan de forma sistemática en las fronteras sobre las partidas procedentes de países no pertenecientes a la Unión Europea. La organización de estos controles oficiales culmina el

sistema de la seguridad alimentaria europea y garantiza unos exigentes estándares de seguridad de los alimentos.

No obstante, los controles sanitarios en las fronteras de la Unión Europea suponen una fuerte intervención sobre esta actividad económica. Su desarrollo implica gastos de transporte y almacenaje, la toma de muestras sobre las mercancías y el rechazo de las partidas que no satisfacen los altos niveles de seguridad que exige la legislación alimentaria europea.

La intervención en el control sanitario en frontera de alimentos puede causar una serie de daños a los operadores económicos y, en este sentido, la responsabilidad patrimonial de la Administración representa una pieza clave del sistema de garantías. En nuestro sistema jurídico, la responsabilidad protege al individuo frente a los daños causados por las Administraciones públicas como consecuencia de la amplia actividad que estas desarrollan.

En palabras de SÁNCHEZ MORÓN, “la responsabilidad patrimonial de la Administración se podría definir de una forma simple como el deber legal de la Administración de reparar los daños y perjuicios causados a otros sujetos de Derecho, que deriven de sus actividades”¹. En este sentido, el objetivo del sistema de responsabilidad patrimonial es garantizar, al particular afectado por los daños ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos, una reparación integral en sus bienes o derechos que se hayan visto dañados por la actividad administrativa².

Nuestra Constitución apuesta claramente por un sistema garantista al proclamar en su artículo 106.2 que “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”.

El instituto de la responsabilidad patrimonial tiene un importante engarce constitucional. En el título preliminar de la Constitución se establece genéricamente, junto al principio de interdicción de la arbitrariedad, el de responsabilidad de los poderes

públicos (artículo 9.3). En el título V se desarrolla esta previsión, condensando el artículo 106.2 la doctrina tradicional de la responsabilidad. En virtud del artículo 149.1.18^a, el sistema de responsabilidad es único, correspondiendo al Estado su regulación sustancial. Por último, el artículo 121 consagra la responsabilidad del Estado por los errores judiciales y el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Por otra parte, a las Administraciones públicas les corresponde, en virtud del artículo 103.1 de la Constitución, servir “con objetividad los intereses generales” y actuar “de acuerdo con los principios de eficacia... y con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”.

En el control, garantía y eficacia de la actividad de la Administración, tanto el proceso contencioso-administrativo como la responsabilidad patrimonial juegan un papel fundamental, por lo que la jurisprudencia califica esta institución como “una de las más importantes conquistas del Estado de Derecho”³. En opinión de MARTÍN REBOLLO, la responsabilidad del Estado aparece como uno de los pilares del Derecho administrativo, concebido este como un Derecho garantizador de las posibles extralimitaciones del poder. En definitiva, la responsabilidad es un elemento de orden del sistema, que puede modular la actuación administrativa y una pieza esencial de las relaciones entre las Administraciones públicas y los ciudadanos.

En este artículo, comenzaremos por un breve resumen del régimen de responsabilidad patrimonial español, incidiendo en los aspectos que resultan de mayor interés al área sanitaria objeto de este trabajo. Teniendo en cuenta los últimos desarrollos legislativos, describiremos brevemente las características del sistema de responsabilidad y los distintos procedimientos. A continuación, revisaremos diversos casos de responsabilidad de la Administración por su actividad en el control de la importación de alimentos. Muchos de ellos encuentran su causa en las demoras en la actividad administrativa pero existen distintas causas de reclamación a la Administración que deben tenerse en consideración. El rechazo sanitario en frontera de algunas mercancías también es causa de numerosas reclamaciones judiciales en nuestro país por lo que se dedicará un epígrafe específico a este asunto.

1 SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte General*, Tecnos, Madrid, 2014, pág. 938.

2 Cfr. TOLEDO MARTÍN, A., *Las medidas provisionales en el Derecho alimentario*, tesis doctoral, Universidad de Navarra, Pamplona, 2012, pág. 414.

3 Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica”, en *Documentación Administrativa*, núm. 237-238, 1994, pág. 29.

II. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL

1. El régimen actual

En octubre de 2016, entraron en vigor dos leyes que configuran el nuevo sistema de responsabilidad patrimonial: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)⁴ y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)⁵. Su promulgación ha supuesto importantes cambios en cuanto a la ubicación de la regulación de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas⁶. El régimen sustantivo pasa a formar parte de la LRJSP, que contiene la regulación orgánica de carácter básico aplicable a todas las Administraciones públicas, así como las normas organizativas específicas de la Administración del Estado. La LPAC, que deroga, entre otras normas, la Ley 30/1992 y el Real Decreto 429/1993, se ocupa de las reglas procedimentales⁷. De este modo, se separan las relaciones *ad extra* (entre las administraciones y los ciudadanos, por la LPAC) y *ad intra* (del funcionamiento interno de cada administración, por la LRJSP) de las Administraciones públicas⁸.

SANTAMARÍA PASTOR⁹ ha criticado que se haya separado, dentro del ámbito de la responsabilidad, la regulación de sus aspectos sustantivos y los procedimentales. La LRJSP incorpora los principios

relativos a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas. Ya en el artículo 3, se señala que estas “deberán respetar en su actuación y relaciones los siguientes principios: (...) Responsabilidad por la gestión pública”. En semejante sentido, en su preámbulo, destaca como novedades más destacables los cambios introducidos en la regulación de la responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por las lesiones que sufran los particulares en sus bienes y derechos derivadas de leyes declaradas inconstitucionales o contrarias al Derecho de la Unión Europea¹⁰. Por su parte, tras la entrada en vigor de la LPAC, el procedimiento especial sobre responsabilidad patrimonial establecido en la Ley 30/1992, se integra ahora como especialidad del procedimiento administrativo común.

El art. 32.1 LRJSP reproduce, esencialmente, el contenido del art. 106.2 CE, estableciendo que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”. De este modo, la LRJSP sigue consagrando las características generales del sistema español de responsabilidad patrimonial de la Administración, que según LEGUINA VILLA¹¹ son su carácter unitario, su alcance general y su naturaleza directa y objetiva.

En primer lugar, se trata de un sistema unitario pues rige para todas las Administraciones públicas (sea la estatal, la autonómica, la local y la institucional). Además, constituye un régimen general, pues se refiere a toda la actividad administrativa, sea de carácter jurídico o puramente fáctico, y tanto por acción como por omisión¹². “La responsabilidad de las Administraciones públicas tiene un alcance general; es decir, comprende todo tipo de actuaciones extracontractuales, ya sean esas actuaciones normativas

4 BOE núm. 236 de 2.10.2015.

5 BOE núm. 236 de 2.10.2015.

6 Sobre las nuevas Leyes *Vid.* BAÑO LEÓN, J. M., “La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados”, en *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=issue&op=archive>; y PENSADO SEIJAS, A., “Comentarios sobre el anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 7-8, 2015, págs. 98 a 103.

7 En la Ley 30/1992 (LRJ-PAC) se regulaban en títulos separado las sanciones (título IX) y la responsabilidad (título X), desarrollados por dos reglamentos. Ahora se deroga tanto la LRJ-PAC como los citados reglamentos.

8 *Cfr.* MORENO MOLINA, J. A., “Las novedades en la regulación por las leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las administraciones públicas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179, 2016, pág. 88.

9 *Cfr.* SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación”, en *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015. <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=issue&op=archive>

10 No obstante, la LPAC también contiene algunos principios, como en el art. 13, cuando establece el derecho de las personas “a exigir las responsabilidades de las Administraciones públicas y autoridades, cuando así corresponda legalmente”.

11 *Cfr.* LEGUINA VILLA, J., “El fundamento de responsabilidad de la Administración”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 23, 1979, págs. 523 y ss. *Vid.* también de este mismo autor: “Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 136, 2007, págs. 669 y ss.

12 *Cfr.* MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad...”, *op. cit.*, pág. 12.

o materiales o, incluso, aunque se trate de una inactividad de la Administración”¹³. Por otra parte, se trata de un sistema de responsabilidad directa, pues la Administración cubre directamente, y no solo subsidiariamente, la actividad dañosa de sus autoridades y funcionarios, sin perjuicio de la posibilidad de ejercitar posteriormente la acción de regreso cuando aquellos hubieran incurrido en dolo, culpa o negligencia graves¹⁴. En este sentido, el artículo 36.1 LRJSP prevé que para hacer efectiva la responsabilidad administrativa, los particulares “exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio”.

2. El carácter objetivo

La nota más importante del régimen público de responsabilidad patrimonial en nuestro ordenamiento es que la responsabilidad se configura con un carácter objetivo¹⁵. Se prescinde, por tanto, de la idea de culpa cuya existencia no es preciso demostrar: solamente la existencia de una lesión imputable causalmente a la Administración de que se trate. De este modo, todos los problemas que en los sistemas basados en criterios subjetivos se estudian en torno a la culpa, en este sistema se concentran en el concepto de lesión y en la relación de causalidad. De acuerdo con la jurisprudencia, “Al afirmar que es objetiva se pretende significar que no se requiere culpa o ilegalidad en el autor del daño, a diferencia de la tradicional responsabilidad subjetiva propia del Derecho Civil, ya que se trata de una responsabilidad que surge al margen de cuál sea el grado de voluntariedad y previsión del agente, incluso cuando la acción originaria es ejercida legalmente, (...) pues cualquier consecuencia dañosa derivada de tal funcionamiento debe ser, en principio, indemnizada, porque de otro modo se produciría un sacrificio individual a favor de una actividad de interés público que, en algunos casos, debe ser soportada por la comunidad...”¹⁶.

El carácter objetivo de la responsabilidad patrimonial de la Administración deriva del artículo 106.2 CE y del artículo 32.1 LRJSP. Prueba de ello es la

exclusión de la obligación de indemnizar los daños debidos a fuerza mayor, incluyendo, sin embargo, los producidos por caso fortuito, frente a lo que sucede en el ámbito de la responsabilidad civil extracontractual. Por otra parte, se utiliza como principal criterio de imputación objetiva de la responsabilidad el concepto de funcionamiento de los servicios públicos, y no sólo del incorrecto o irregular, sino también del funcionamiento normal. De este modo, como indica COSCULLUELA MONTANER¹⁷, la responsabilidad se objetiviza, ya que se genera siempre que el daño sea causado por el funcionamiento (sea normal o anormal) de los servicios públicos, entendidos en sentido amplio, es decir, como actividad de cualquier naturaleza de la Administración, y también en los casos de pura inactividad, en que se incumple una obligación de actuar.

No obstante, no faltan opiniones dispares a este respecto. Por ejemplo, la jurisprudencia ha consolidado el criterio de que cuando la imputación es por funcionamiento anormal de los servicios, los tribunales son más proclives a aumentar la indemnización y a admitir el lucro cesante¹⁸. Cabe preguntarse entonces si estamos tratando, aún sin reconocerlo, de un sistema de responsabilidad cuasi-objetiva. Siguiendo esta línea, DOMÉNECH PASCUAL sostiene que el artículo 141.1 de la Ley 30/1992 (cuyo contenido ha pasado ahora al art. 34.1 LRJSP) puede interpretarse en el sentido de un deber de soportar los daños siempre que estos se hubiesen empleado con la diligencia debida. De este modo, sería necesaria una actuación administrativa negligente, que es la interpretación que este autor atribuye *de facto* a la jurisprudencia dominante aunque, según su opinión, con frecuencia declaren lo contrario¹⁹. En semejante sentido, MIR PUIGPELAT²⁰ subraya como el Tribunal Supremo suele declarar que la responsabilidad patrimonial es objetiva o de resultado, de manera que lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión²¹ y, sin embargo, en otros casos, afirma que la Administración solo debe responder cuando haya habido vulneración de la *lex artis*.

17 Cfr. COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 27ª Ed., Civitas, Madrid, 2016, pág. 587.

18 Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad...”, *op. cit.*, pág. 69.

19 Cfr. DOMÉNECH PASCUAL, G., “La responsabilidad patrimonial...”, *op. cit.*, pág. 71.

20 Cfr. MIR PUIGPELAT, O., “Responsabilidad objetiva vs. Funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria)”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 140, 2014, pág. 633.

21 STS 6352/2007 de 10 de octubre, FJ 3º.

13 MORENO MOLINA, J. A., *op. cit.*, pág. 99.

14 Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad...”, *op. cit.*, pág. 13.

15 Vid. MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la administración: hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002.

16 STS 7123/1998 de 28 de noviembre, FJ 2º.

En todo caso, como advierte LEGUINA VILLA, “Calificar el sistema como objetivo en el sentido indicado no significa en modo alguno que la culpa –sea subjetiva de los agentes o sea objetivada en el funcionamiento de los Servicios públicos– haya desaparecido del campo de la responsabilidad extracontractual de la Administración. Tampoco quiere decir que al valorar el daño sufrido por el perjudicado en cada caso concreto sea indiferente que la actuación administrativa haya sido lícita o ilícita”²². En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ considera que, aunque existe una importante corriente favorable al mantenimiento del sistema de responsabilidad objetiva global de la Administración, puede afirmarse que domina la que considera insostenible el mantenimiento del régimen vigente a no muy largo plazo²³. De hecho, varios autores proponen que la regla general debería ser la responsabilidad por funcionamiento anormal y la responsabilidad por funcionamiento normal debería restringirse a casos excepcionales²⁴.

3. Requisitos de la responsabilidad

En cuanto a los presupuestos y requisitos de la responsabilidad, se destacan los siguientes:²⁵

a) Lesión

Como hemos mencionado, dado que se trata de una responsabilidad objetiva, se traslada la atención,

²² LEGUINA VILLA, J. “Sobre el carácter objetivo...”, *op. cit.*, pág. 678.

²³ Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 2006, pág. 54.

²⁴ Cfr. MIR PUIGPELAT, O., *op. cit.*, pág. 640. “La Administración sólo debería responder, como regla general (tanto en materia sanitaria como fuera de ella), por los daños derivados de su funcionamiento anormal. Dicho funcionamiento anormal, concebido como una culpa objetivada, sería conveniente que fuera concretado mediante estándares normativos de diligencia que sirvieran para facilitar el trabajo de los jueces...”.

²⁵ Seguimos aquí la clasificación de ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, 5ª Ed., Marcial Pons, Madrid, 2015, pág. 298. *Vid.* también CALLE BAUTISTA, F. y RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, J. L., “Las responsabilidades de las Administraciones”, en RODRÍGUEZ FUENTES, V., (Dir.), *El derecho agroalimentario*, J. M. Bosch, Barcelona, 2003, págs. 245 a 290; GARRIDO MAYOL, V., *La responsabilidad patrimonial del Estado. Especial referencia a la responsabilidad del Estado legislador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; JIMÉNEZ LECHUGA, F. J., *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el Derecho español. Una visión de conjunto*, Marcial Pons, Madrid, 1999; y FUENTES ABRIL, J., “La responsabilidad patrimonial de la Administración (análisis jurisprudencial)”, en *Noticias Jurídicas*. <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4458-la-responsabilidad-patrimonial-de-la-administracion-analisis-jurisprudencial/>

del sujeto causante, a la víctima que sufre el daño²⁶. Ahora todo el sistema se centra en el concepto de lesión, entendida como un daño antijurídico: un daño que el particular no está obligado a soportar por no existir causas de justificación en el agente productor del mismo que es la Administración. Como la antijuridicidad se refiere al deber de soportar la lesión, y no a la legalidad o ilegalidad de la acción administrativa que causa el daño o lesión, el art. 32.1 LRJSP dispone que la anulación en vía administrativa o judicial de los actos y disposiciones administrativas no presupone por sí mismo derecho a la indemnización²⁷.

b) Daño efectivo

El art. 32.2 de la LRJSP establece que “en todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”. La efectividad del daño implica una prueba rigurosa del mismo, aunque no se exige una total exactitud en cuanto al cálculo. El daño debe ser evaluable económicamente. Hay que considerar el daño emergente, es decir, el efectivamente producido, y el lucro cesante, es decir, los ingresos dejados de percibir, siempre que estos se prueben con una cierta seguridad. Por influencia de la sistemática de la expropiación forzosa, solo se consideraban daños susceptibles de generar responsabilidad aquellos que tenían un carácter exclusivamente patrimonial. No obstante, la jurisprudencia ha ido admitiendo los denominados daños morales, que viene a ser una compensación del daño que se ofrece a la víctima. Por último, el daño debe ser individualizado, lo que excluye los daños que afectan a todos²⁸. Los daños genéricos, por ejemplo muchos de los que se califican como daños ambientales, que no se pueden individualizar, quedan excluidos²⁹.

c) La relación de causalidad

De acuerdo con el art. 32 LRJSP, la lesión ha de ser “consecuencia del funcionamiento normal de los

²⁶ Cfr. ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 298.

²⁷ Cfr. COSCULLUELA MONTANER, L., *op. cit.*, pág. 591.

²⁸ En cuanto a la individualización, la jurisprudencia señala que “Cuando los perjudicados por un hecho dañoso sean una pluralidad de consumidores o usuarios indeterminada o de difícil determinación, la legitimación para demandar en juicio la defensa de estos intereses difusos corresponderá exclusivamente a las asociaciones de consumidores y usuarios que, conforme a la ley, sean representativas” (STS 5365/2005 de 20 de septiembre).

²⁹ Cfr. ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 300.

servicios públicos”. Por tanto, tiene que existir una relación de causalidad entre la actividad o inactividad de la Administración y la lesión producida. Al tratarse de un elemento clave del régimen de responsabilidad, la relación de causalidad ha sido analizada con gran interés³⁰. No obstante, algunos autores manifiestan sus recelos, ya que cualquier suceso que pueda provocar daños tiene múltiples causas, y la obligación de responder no surge necesariamente de una relación de causalidad, al menos entendida en un sentido físico-natural, lo que se evidencia en el caso de la responsabilidad por omisión. Igualmente, resulta difícil atribuir causalidad en ese caso a una persona jurídica³¹.

No obstante, no faltan los intentos de soslayar estas dificultades, como el de BELADIEZ ROJO al proponer una aplicación de la teoría de la imputación objetiva, de modo que la Administración debe reparar un daño cuando este es la materialización de un riesgo jurídicamente relevante creado por aquella. Debe ser, no obstante, un riesgo general, inherente al servicio y que no sea socialmente admitido. Siendo así, el ciudadano no tiene el deber jurídico de soportar el daño³². En el mismo sentido, MIR PUIGPELAT distingue entre la imputación de primer nivel y la de segundo nivel³³. En lo que se considera un primer nivel, una conducta es imputable a la Administración “cuando es realizada por un individuo integrado en su organización y en el ejercicio o con ocasión del ejercicio de sus funciones”. En un segundo nivel, se puede imputar un daño a la conducta administrativa cuando “existiendo relación de causalidad entre su funcionamiento y el resultado, haya creado un riesgo jurídicamente relevante que además se realice en dicho resultado lesivo”. En este caso, es necesario que el funcionamiento del servicio haya sido anormal o fallido.

30 En opinión de MARTÍN REBOLLO, la concreción del nexo causal es cuestión primordial, no solo por razones filosóficas y lógicas, sino porque muchos de los problemas que se abordan en un sistema de responsabilidad objetiva se centran en la relación de causalidad. La doctrina mayoritaria exigía una relación de causalidad “directa, inmediata y exclusiva”, de modo que la participación de la víctima en la producción del daño o el hecho de un tercero exoneraban a la Administración de cualquier tipo de responsabilidad. No obstante, no siempre ha coincidido esa doctrina con el criterio jurisprudencial. Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad...”, *op. cit.*, pág. 62.

31 Es la opinión de SALVADOR CODERCH, P., “Causalidad y responsabilidad”, en *InDret*, 3/2002. <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/120720/165971>

32 Cfr. BELADIEZ ROJO, M., *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios*, Tecnos, Madrid, 1997, pág. 96 y ss.

33 Cfr. MIR PUIGPELAT, O., *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria*, Civitas, Madrid, 2000, pág. 229.

En otro orden de cosas, un tema recurrente de análisis es la distribución de la responsabilidad en caso de concurrencia de causas y agentes causales en la producción del daño. Cabe aquí exigir la totalidad de la indemnización a cualquiera de los causantes, que podrían entonces ejercer una acción de regreso sobre los restantes (responsabilidad solidaria) o, por el contrario, exigir a cada causante la parte indemnizatoria que le correspondería por su cuota de participación en la producción del daño (responsabilidad mancomunada)³⁴.

Otro tema relevante plantea qué ocurre cuando concurre la víctima en la producción de la lesión. A juicio de MARTÍN REBOLLO, se trata de un supuesto más de concurrencia de causas³⁵. Las soluciones en estos casos pueden ser diversas y, en muchos casos, no conducen a exonerar a la Administración, pero sí a moderar la cuantía de la indemnización. Este mismo resultado puede razonarse desde la teoría de la pérdida de oportunidad, que reconoce la responsabilidad de la Administración pero solo en la medida de la probabilidad de que su indebida actuación fuera la causa del daño. De este modo, se admite una indemnización de alcance parcial, pues del valor total del daño se descuenta una parte proporcional a la probabilidad de que el recurrente hubiera sufrido el daño (o la pérdida de un beneficio) en cualquier caso³⁶.

Otro supuesto que merece destacar es el de la responsabilidad por inactividad de la Administración. De acuerdo con GÓMEZ PUENTE³⁷, esta particular responsabilidad se caracteriza, en primer lugar, por la existencia de un deber legal de actuar. Ejemplos de esta inactividad serían la falta de ejercicio de los poderes de inspección y sanción, la denominada *culpa in vigilando*, o la inejecución material de actos administrativos. Es característica en la inactividad la omisión de la actividad jurídica o material debida, es decir, la falta de cumplimiento de un deber legal de obrar. Esta omisión puede darse en grado absoluto y relativo, pues la conducta administrativa puede extenderse en un amplio rango que va

34 Cfr. ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 301.

35 Para este autor, no puede hablarse, como hacen algunas sentencias, de compensación de culpas, cuando en la producción del daño ha participado la propia víctima, pues no es necesario hablar de culpa. Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad...”, *op. cit.*, pág. 44.

36 Cfr. COSCULLUELA MONTANER, L., *op. cit.*, pág. 590.

37 Cfr. GÓMEZ PUENTE, M., “Responsabilidad por inactividad de la Administración”, en *Documentación Administrativa* núm. 237-238, 1994, pág. 140.

desde la omisión absoluta (funcionamiento anormal *in omittendo*) hasta la acción sin fundamento (funcionamiento anormal *in committendo*). Por último, no hay que olvidar que la actividad debida por la Administración debe ser materialmente posible.

d) Imputación del daño a una Administración pública

Para que exista responsabilidad patrimonial de la Administración, el daño causado debe ser “consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. En este requisito del art. 106.2 CE, está implícito el requisito de imputabilidad de la acción u omisión a la Administración a la que pertenece el servicio correspondiente³⁸, criterio seguido por la doctrina y la jurisprudencia³⁹.

La imputación, por tanto, implica que el causante, sea una persona o un colectivo, debe estar integrado en una organización administrativa. La Administración se hace responsable, sin perjuicio de la posibilidad de reclamar al causante del daño posteriormente por la vía de regreso, en caso de culpa o negligencia graves⁴⁰.

La lesión debe ser imputable a la Administración por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, por la actividad administrativa que estos servicios realizan. Debemos considerar diferentes posibilidades: el daño material causado directamente de forma lícita, el producido ilegítimamente (originado por actos administrativos declarados posteriormente ilegales), el daño causado por una persona concreta o el imputable a un servicio o área determinada de la Administración⁴¹. Aun dentro de esta variada casuística, lo importante al caso es que esté actuando una Administración pública y los funcionarios que la sirven, en el ejercicio de sus funciones características y en los servicios que son propios de ella⁴².

38 Cfr. COSCULLUELA MONTANER, L., *op. cit.*, pág. 558.

39 Cfr. ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 304.

40 Art. 36.2 LRJSP.

41 Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad...”, *op. cit.*, pág. 61. Sin embargo, bajo el criterio de este autor, “una pretensión generalizada de responsabilidad por omisión o por culpa *in vigilando* sin establecer las obligaciones concretas de esa vigilancia apela a una Administración omnipotente que, puesto que responde, más que vigilar puede decidir asumir”.

42 Cfr. ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 304.

e) Ausencia de causas de exoneración

El sistema de responsabilidad patrimonial se centra en el concepto de lesión, un daño que el particular no está obligado a soportar. Las causas de justificación que conducirían a la obligación de tolerar el daño deben estar previstas en la legislación⁴³. En este sentido, para que la responsabilidad sea exigible, la Administración no debe poder acogerse a ninguno de los supuestos de exoneración de responsabilidad tasados por la ley⁴⁴.

El primer supuesto de exoneración es el de fuerza mayor, que podría definirse como “aquel suceso que está fuera del círculo de actuación del obligado, que no hubiera podido preverse o que previsto fuera inevitable, que haya causado un daño material y directo que exceda visiblemente los accidentes propios del curso normal de la vida por la importancia y trascendencia de la manifestación”⁴⁵. La fuerza mayor rompe la relación de causalidad y no procede la indemnización, pero sí procede en el caso fortuito, de carácter interno al servicio y que con una diligencia mayor podría haberse evitado⁴⁶. Como subraya MARTÍN REBOLLO, la diferencia entre la fuerza mayor y el caso fortuito reside en que, “aunque ambos apelan a un evento indeterminable e impredecible, el caso fortuito se refiere a un suceso interno al servicio de que se trate, en tanto la fuerza mayor se interpreta como algo exterior y ajeno al servicio (un rayo, un terremoto, un temporal o una inundación excepcional, etc.)”⁴⁷. La concurrencia de fuerza mayor debe ser probada por la administración ya que se trata de un hecho que enerva la eficacia jurídica de la pretensión de indemnización⁴⁸.

Por otra parte, de acuerdo con el art. 34.1 LRJSP, “No serán indemnizables los daños que se deriven de

43 “Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que este no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley” (art. 34.1 LRJSP).

44 Cfr. ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 305.

45 Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, J., *op. cit.*, pág. 339.

46 El caso fortuito, según el criterio subjetivo, es el suceso que no pudo preverse, pero que de haberse previsto se hubiera podido haber evitado (al contrario que la fuerza mayor); según el criterio objetivo, se produce en el círculo afectado por la obligación, en este caso, dentro de la prestación del servicio público o de la organización administrativa.

47 Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad...”, *op. cit.*, pág. 67.

48 Art. 217.3 de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Cfr. CALLE BAUTISTA, F. y RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, J. L., *op. cit.*, pág. 256.

hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquellos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”⁴⁹. Ya en el momento de su adopción, esta excepción referida a daños imprevisibles según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica, generó una cierta controversia⁵⁰. Su concreción legal fue motivada por el caso de los daños producidos por transfusiones con sangre contaminada con el VIH cuando se desconocían sus características, vías de transmisión y hasta su misma existencia⁵¹. Este nuevo inciso fue duramente criticado por algunos autores como ESTEVE PARDO⁵², argumentando que esta excepción se decantaba a favor del riesgo y en contra del conocimiento. Este autor no considera satisfactorias las razones que se han esgrimido para eximir a las Administraciones públicas de responsabilidad frente a los riesgos del progreso, tanto las de orden moral (el sector privado se mueve por el ánimo de lucro, mientras la Administración lo hace por el afán de servicio), como la presunción de que su aplicación será limitada⁵³. Los defensores de dicha excepción se basan, según este autor, en dos tipos de argumentaciones. La primera supondría reconducir este precepto a un supuesto de fuerza mayor, lo que descarta pues considera que los riesgos del progreso, al tener un origen tecnológico, se basan en decisiones humanas, lo que nos remite al ámbito de la responsabilidad humana. La segunda línea de argumentación consiste en apelar al requisito de la antijuridicidad, limitándose a imponer la obligación jurídica de soportar dichos daños, que en ese caso no serían antijurídicos. Pero, como señala ESTEVE PARDO no corresponde a esa ley el configurar la antijuridicidad con la que ella

misma desarrolla el régimen de responsabilidad. La antijuridicidad debería delimitarse en el conjunto del ordenamiento. Además, se plantea otro problema que es el de la discriminación en las víctimas ya que las que sufrieron el daño cuando era imprevisible están obligadas a soportarlo, pero después de ese momento, como los efectos dañosos no son ya imprevisibles y el daño será evitable, las nuevas víctimas ya no tienen que cargar con esa obligación⁵⁴.

Al hilo de esta segunda explicación, MARTÍN REBOLLO defiende que no hay motivo suficiente para las críticas a la excepción, porque “el inciso perfila el concepto mismo de lesión, definiendo en la ley un supuesto en el que sí hay un deber jurídico de soportar el daño, aunque plantea el problema –apasionante– de la prueba y del ámbito de lo que haya de entenderse por el estado de los conocimientos de la ciencia”⁵⁵. Para este autor lo contrario significaría que la responsabilidad fuese un seguro universal.

Por último, en opinión de ESTEVE PARDO, el inciso final “todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”, trata de extraer la solución del contexto jurídico y trasladarlo al político. Lo que nos dice el artículo es que hay que esperar a la solución que adopte en cada caso el legislador: una prestación asistencial, una indemnización, etc., y esta solución se sitúa ya fuera de la órbita de la responsabilidad⁵⁶.

4. La reclamación de la responsabilidad

La reclamación de la responsabilidad patrimonial ha de plantearse primeramente ante la Administración⁵⁷. La LPAC incluye este procedimiento como una especialidad dentro del procedimiento administrativo común⁵⁸. De acuerdo con COSCULLUELA

49 Esta excepción fue introducida por la Ley 4/1999 (BOE núm. 12 de 14.1.1999) que modificó, entre otros, el artículo 141.1 de la Ley 30/1992.

50 Cuestión previa sería definir qué entendemos por “estado de los conocimientos de la técnica”. Este podría comprender los conocimientos teóricos consolidados sobre un determinado acontecimiento científico, que ha de tratarse de conocimientos que sean asumidos como correctos y útiles por la generalidad de los expertos sobre una cuestión y en ese momento concreto (TOLEDO MARTÍN, A., *op. cit.*, pág. 427).

51 Así lo hace notar MARTÍN REBOLLO, L., “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999, pág. 343.

52 Cfr: ESTEVE PARDO, J., “La protección de la ignorancia. Exclusión de responsabilidad por los riesgos desconocidos”, *Revista de Administración Pública*, núm. 161, 2003, pág. 57.

53 *Ibid.*, pág. 68.

54 *Ibid.*, pág. 75 a 77.

55 Cfr: MARTÍN REBOLLO, L., “Ayer y hoy...”, *op. cit.*, pág. 294.

56 Cfr: ESTEVE PARDO, J., “La protección...”, pág. 68. Este autor censura que la norma sea partidaria de dar un tratamiento legal con posterioridad al daño, pues la regulación sobre los riesgos del progreso tendría que haber situado el punto del tratamiento legal sobre riesgos mediante ley en un momento anterior a la producción del daño y no después.

57 Cfr: ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 307.

58 La LPAC ha sustituido a la Ley 30/1992 y al Real Decreto 429/1993, normas que regulaban hasta ahora el procedimiento de responsabilidad patrimonial. Los aspectos procedimentales de la responsabilidad en la LPAC se encuentran en los arts. 61, 65, 67, 81, 82, 86, 91, 92 y 96.

MONTANER⁵⁹, la responsabilidad administrativa puede exigirse por varias vías: como procedimiento independiente, como acción sucesiva a un recurso contra un acto o disposición administrativa, o como procedimiento acumulado a dicho recurso. Si se plantea como procedimiento independiente, en el mismo se decidirá exclusivamente la procedencia o no de la indemnización y la cuantía de la misma. Si la responsabilidad está derivada de actuaciones que fueron recurridas sin reclamar aquella, podrá iniciarse una reclamación sucesiva al primer recurso, una vez resuelto este en vía administrativa o contenciosa, antes de un año de haberse notificado la resolución administrativa o dictada la sentencia definitiva⁶⁰. Cuando los daños han sido ocasionados por un acto administrativo, una última vía consiste en acumular la pretensión indemnizatoria a la pretensión de anulación del acto⁶¹. Esta vía no ha sido considerada por la LPAC, pese a ser una de las más utilizadas⁶².

El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio o a instancia de los interesados⁶³. El artículo 65 LPAC establece las especialidades en el inicio de oficio de los procedimientos de responsabilidad patrimonial. Como indica dicho artículo, el acuerdo de iniciación se notificará a los particulares presuntamente lesionados, que tendrán un plazo de diez días⁶⁴ para aportar las alegaciones o documentación que estimen conveniente. La no personación de los particulares no impedirá que se instruya el procedimiento. En el caso de iniciación a instancia de parte, el art. 67 LPAC establece que los interesados solo podrán solicitar el inicio de un procedimiento de responsabilidad patrimonial cuando no haya prescrito su derecho a reclamar. La LPAC mantiene el plazo de un año para ejercitar la acción de responsabilidad y presentar la reclamación frente a la Administración, contado desde la producción del hecho o acto que motive la indemnización o desde que se manifieste su efecto lesivo. Ahora bien, en el caso de daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del

alcance de las secuelas⁶⁵. Por otra parte, en caso de reclamación patrimonial por anulación en vía administrativa o contencioso-administrativa de un acto o disposición de carácter general, el plazo comenzará el día de notificación de la resolución administrativa o de la sentencia definitiva⁶⁶. Como pone de manifiesto PAREJO ALFONSO, este plazo es de prescripción, no de caducidad, por lo que es susceptible de interrupción (en virtud del artículo 1973 del Código Civil)⁶⁷.

Sea cual sea el modo de iniciación del procedimiento, su instrucción sigue las normas fundamentales del procedimiento administrativo común establecido en la LPAC⁶⁸. Instruido el procedimiento, se dará trámite de audiencia a los interesados (art. 82 LPAC). Por otra parte, en estos casos de procedimientos de responsabilidad patrimonial, será preceptivo solicitar un informe al servicio cuyo funcionamiento haya ocasionado la presunta lesión indemnizable, no pudiendo exceder de diez días el plazo de su emisión (art. 81. 1 LPAC). De igual modo, el órgano instructor propondrá que se recabe dictamen del Consejo de Estado “o, en su caso, del órgano consultivo de la Comunidad Autónoma”⁶⁹ cuando la legislación respectiva lo establezca con carácter preceptivo. En resumen: siempre y cuando las indemnizaciones reclamadas sean de cuantía igual o superior a 50.000 euros, así como en aquellos casos que disponga la Ley del Consejo de Estado⁷⁰. El órgano instructor debe remitir al órgano competente para solicitar el dictamen una propuesta de resolución en el plazo de diez días desde la finalización del trámite de audiencia. El dictamen se emitirá en el plazo de dos meses y deberá pronunciarse sobre la existencia o no de relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado y la cuantía y modo de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en la LPAC⁷¹.

El art. 91 LPAC establece las especialidades de la resolución en los procedimientos en materia de

59 Cfr. COSCULLUELA MONTANER, L., *op. cit.*, págs. 593 a 594.

60 Art. 67.1 LPAC.

61 Art. 42 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE núm. 167 de 14.7.1998).

62 Cfr. PARADA VÁZQUEZ, R., *op. cit.*, pág. 529.

63 Art. 54 LPAC.

64 El art. 65 LPAC amplía el plazo de 7 a 10 días, respecto a lo estipulado en el art. 5.3 del Real Decreto 429/1993.

65 Art. 67.1 LPAC.

66 *Ibid.*

67 Cfr. PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho administrativo*, 8ª Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 956.

68 Cfr. ESTEVE PARDO, J., *Lecciones...*, *op. cit.*, pág. 308.

69 Art. 81.2 LPAC.

70 Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE núm. 100 de 25.4.1980).

71 Art. 81.2 LPAC.

responsabilidad patrimonial. Una vez recibido el dictamen del Consejo de Estado, el órgano competente resolverá o someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. La resolución debe pronunciarse sobre la existencia o no de la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión producida y, en su caso, sobre la valoración del daño causado, la cuantía y el modo de la indemnización, cuando proceda.

En el ámbito de la Administración General del Estado, los procedimientos de responsabilidad patrimonial se resuelven por el Ministro correspondiente⁷². Si recae resolución expresa, esta agota la vía administrativa⁷³ y será recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Si no recayere resolución expresa en el plazo de seis meses, se entenderá desestimada la solicitud de la indemnización a efectos de interponer también el correspondiente recurso contencioso-administrativo⁷⁴.

Una novedad de la LPAC es la posibilidad de una terminación convencional. En cualquier momento anterior al trámite de audiencia, o una vez recibido, en su caso, el dictamen del Consejo de Estado, el órgano competente someterá la propuesta de acuerdo para su formalización por el interesado y por el órgano administrativo competente para suscribirlo. El acuerdo alcanzado entre las partes deberá fijar la cuantía y modo de indemnización, de acuerdo con los criterios que para calcularla y abonarla establece el artículo 34 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público⁷⁵.

Además de la tramitación del procedimiento ordinario, es admisible la tramitación simplificada del procedimiento administrativo común en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración⁷⁶. De este modo, cuando el órgano competente para su

tramitación considere que es inequívoca la relación de causalidad entre el funcionamiento del servicio público y la lesión, así como la valoración del daño y el cálculo de la cuantía de la indemnización (art. 96.4 LPAC), se puede acordar de oficio la tramitación simplificada del procedimiento, en cuyo caso habrá de ser resuelto en el plazo de treinta días desde el siguiente al que se notifique al interesado el acuerdo de tramitación simplificada del procedimiento (art. 96.6 LPAC). Transcurrido ese plazo sin haber sido dictada la resolución, el silencio habrá de considerarse desestimatorio, según se deduce de lo establecido por el artículo 24. 1. LPAC.

En cuando a la reparación de la lesión patrimonial, el art. 34.4 LRJSP permite expresamente las siguientes modalidades de indemnización: en metálico y en especie. Para el cálculo de la indemnización deben utilizarse los criterios de valoración establecidos en la legislación de expropiación forzosa, fiscal y demás de pertinente aplicación, con ponderación, en su caso, de las valoraciones dominantes en el mercado⁷⁷. La cuantía de la indemnización debe actualizarse a la fecha en que se ponga fin al procedimiento de responsabilidad, con arreglo al índice de precios al consumo y sin perjuicio de la procedencia del abono de los intereses de demora⁷⁸.

Por último, debemos hacer referencia a la vuelta a la unidad jurisdiccional que suponen las últimas normas dictadas. La Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa afirmó la competencia de dicha jurisdicción sobre las cuestiones que se susciten en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social⁷⁹.

72 Art. 92 LPAC. También se describe la competencia para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial en la Administración autonómica y local, si bien quedan fuera del interés de este trabajo.

73 El art. 114 LPAC establece que ponen fin a la vía administrativa "la resolución administrativa de los procedimientos de responsabilidad patrimonial, cualquiera que fuese el tipo de relación, pública o privada, de que derive".

74 Arts. 24 y 91.3 LPAC.

75 Art. 86.5 LPAC

76 En la LPAC se incorporan las disposiciones anteriores que hacían referencia al procedimiento abreviado (arts. 14 a 17 del Real Decreto 429/1993 y Art. 143.1 de la LRJ-PAC) en el artículo 96, denominándose ahora "tramitación simplificada". *Cfr.* PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.*, pág. 958.

77 Art. 34.4 LRJSP.

78 Art. 34.3 LRJSP.

79 La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (BOE núm. 167 de 14.7.1998), establece en su art. 2 que el orden jurisdiccional contencioso-administrativo "conocerá de las cuestiones que se susciten en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que derive, no pudiendo ser demandadas aquellas por este motivo ante los órdenes jurisdiccionales civil o social, aun cuando en la producción del daño concurren con particulares o cuenten con un seguro de responsabilidad". Esta disposición está redactada de acuerdo a la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 309 de 26.12.2003). Además, la redacción del artículo 9.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (introducida por la citada

Como señala PAREJO ALFONSO⁸⁰, nos encontramos ante una triple unidad en la responsabilidad patrimonial: de régimen jurídico, de procedimiento administrativo y de orden jurisdiccional competente, que es siempre el contencioso-administrativo. Por su parte, PARADA VÁZQUEZ⁸¹ considera un obstáculo a la unidad jurisdiccional completa la regulación de la responsabilidad civil *ex delicto* o falta de los servidores públicos del art. 121 del Código Penal⁸². La LRJSP confirma este criterio, en su artículo 37, al prescribir que la responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente: la regulación ya mencionada del Código Penal. No obstante, se reafirma que, aun cuando las Administraciones públicas actúen en relaciones de Derecho privado, su responsabilidad deberá exigirse siempre en la sede administrativa correspondiente y posteriormente, en su caso, ante lo contencioso-administrativo⁸³. Como indica MARTÍN REBOLLO⁸⁴, la intención es clara: cegar las posibilidades de actuación de la jurisdicción civil. No obstante, en los últimos años, la jurisprudencia

Ley Orgánica 19/2003), complementa esta cuestión en referencia a los juzgados contencioso-administrativos: *Conocerán, asimismo, de las pretensiones que se deduzcan en relación con la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas y del personal a su servicio, cualquiera que sea la naturaleza de la actividad o el tipo de relación de que se derive. Si a la producción del daño hubieran concurrido sujetos privados, el demandante deducirá también frente a ellos su pretensión ante este orden jurisdiccional. Igualmente conocerán de las reclamaciones de responsabilidad cuando el interesado accione directamente contra la aseguradora de la Administración, junto a la Administración respectiva. También será competente este orden jurisdiccional si las demandas de responsabilidad patrimonial se dirigen, además, contra las personas o entidades públicas o privadas indirectamente responsables de aquéllas.*

80 Cfr. PAREJO ALFONSO, L., *op. cit.*, pág. 956.

81 Cfr. PARADA VÁZQUEZ, R., *op. cit.*, pág. 529.

82 *El Estado, la comunidad autónoma, la provincia, la isla, el municipio y demás entes públicos, según los casos, responden subsidiariamente de los daños causados por los penalmente responsables de los delitos dolosos o culposos, cuando éstos sean autoridad, agentes y contratados de la misma o funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones siempre que la lesión sea consecuencia directa del funcionamiento de los servicios públicos que les estuvieren confiados, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento normal o anormal de dichos servicios exigible conforme a las normas de procedimiento administrativo, y sin que, en ningún caso, pueda darse una duplicidad indemnizatoria.*

83 Art. 35 LRJSP.

84 Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., “Ayer y hoy...”, *op. cit.*, pág. 299.

no siempre ha seguido ese camino, existiendo una cierta discusión al respecto⁸⁵.

III. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL POR LOS CONTROLES SANITARIOS A LA IMPORTACIÓN

La actividad de la Administración puede traer consigo una serie de perjuicios para los particulares, sobre todo, en ámbitos en que se ejercitan amplias medidas de policía administrativa. Así ocurre en el marco de los controles sanitarios que realiza la Administración General del Estado en las fronteras exteriores de la Unión Europea.

El repertorio de daños que se pueden causar a los ciudadanos, por una actividad administrativa que supone una fuerte intervención sobre determinados bienes, incluye desde retrasos en el despacho de mercancías hasta el rechazo sanitario de la partida y su destrucción o reexpedición. Tratándose de situaciones en las que se puede originar un gran detrimento económico, no es infrecuente la formulación de reclamaciones patrimoniales. Por consiguiente, resulta de interés analizar la jurisprudencia referente a estas reclamaciones frente a la Administración como consecuencia de su actividad en los controles sanitarios en frontera.

1. Responsabilidad por la demora en los controles en frontera

Las reclamaciones sobre retrasos en la instrucción de expedientes por parte de la Administración no son infrecuentes. En el ámbito de los controles en los puestos de inspección fronterizos (PIF), determinadas circunstancias de índole material y personal pueden provocar que se demore el despacho de las mercancías, originando diversos perjuicios a los operadores económicos. Estos perjuicios pueden consistir en gastos de almacenamiento por parte de las navieras y otras empresas de servicios, disminución en el valor del producto, pérdida de clientes potenciales y otros inconvenientes.

85 El Auto de la Sala Especial de Conflictos de Competencia del Tribunal Supremo de 27 de diciembre de 2001 (ATS 273/2001), conocido como Asunto Biel Bernat, ha declarado la competencia del orden civil en los casos en que la víctima dirija su demanda contra la Administración y la compañía que asegure su responsabilidad extracontractual. *Vid.* MIR PUIGPELAT, O., “La jurisdicción competente en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración: una polémica que no cesa”, *Working Paper Indret*, núm. 151, 2003. <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/82560>

El artículo 7.1.j) de la Ley de Sanidad Animal⁸⁶ establece que “corresponderá al importador (...) asumir los costes derivados de la custodia, transporte, almacenamiento, alimentación, sacrificio, destrucción y, en general, de todo tipo, en relación con los animales, productos de origen animal, productos zoonosarios y productos para la alimentación animal que tengan como destino la importación (...), hasta tanto se realice la inspección veterinaria en frontera...”.

No obstante, en los últimos años se ha producido un gran número de reclamaciones patrimoniales por hacer frente a ese tipo de costes. La causa de perjuicio alegada en más ocasiones ha sido el retraso en la realización de los controles veterinarios. Un claro ejemplo de ello se produjo durante el periodo 2006-2007 en el puerto de Vigo. Durante esos meses, una sobrecarga de trabajo, unida a la escasez de personal y medios, originaron una demora en el despacho a libre práctica de varias partidas, lo que provocó un aluvión de reclamaciones patrimoniales. Las mismas se sustanciaron, en primer lugar, frente al entonces denominado Ministerio de Sanidad y Consumo, del que dependían funcionalmente los servicios de Sanidad Exterior. Ante la desestimación de gran parte de ellas, los importadores acudieron a la vía judicial⁸⁷.

Con objeto de desarrollar este aspecto, debemos comenzar por considerar la sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional de 30 de abril de 2010⁸⁸, a la que luego seguirían muchas otras. Esta sentencia resuelve el recurso de apelación interpuesto por la Administración frente a la sentencia del Juzgado Central de lo Contencioso nº 2, de 9 de diciembre de 2009, que estimaba la demanda interpuesta por una empresa importadora de productos de la pesca en reclamación de indemnización por responsabilidad patrimonial y condenaba a la Administración a abonar una cierta cantidad en concepto de daños⁸⁹.

⁸⁶ Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal (BOE núm. 99 de 25.4.2003).

⁸⁷ El dictamen del Consejo de Estado 510/2006 de 6 abril recuerda que “La competencia para resolver los procedimientos de responsabilidad patrimonial derivada del funcionamiento de los servicios territoriales integrados en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno corresponde al Ministerio del que aquellos servicios dependan funcionalmente. En este caso (...) al Ministerio de Sanidad y Consumo, dado que los daños y perjuicios que se reclaman derivan presuntamente de la actuación del servicio de sanidad exterior”.

⁸⁸ SAN 3004/2010.

⁸⁹ La Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, mencionada anteriormente, dispone en su art. 9 que los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo

La sentencia de instancia consideraba, en resumen, que la parte actora había sufrido un daño en su patrimonio por los gastos de almacenaje de la mercancía hasta la realización de los controles veterinarios, superando un plazo normal que se fijó en tres días, y que el origen del daño correspondía a la tardanza excesiva de los servicios de inspección en llevar a cabo los controles. Se consideró probado el defectuoso funcionamiento de los servicios prestados por el PIF de Vigo, teniendo en cuenta el informe de la Dirección General de Salud Pública, entre otros, que recogía la importante sobrecarga de trabajo que pesaba sobre los funcionarios encargados de realizarlo. De acuerdo con el Tribunal, “No puede por tanto discutirse la existencia de relación causal, y como quiera que se ha probado que los daños derivan de la excesiva tardanza en practicar las inspecciones que eran cometidas por el PIF de Vigo, debió ser precisamente la Administración quien probara la existencia del hecho que cumplía el nexo causal entre los referidos daños y el incumplimiento de su obligación (...) carga de prueba que en modo alguno ha cumplido, puesto que ninguna prueba ha aportado ni ha solicitado su práctica, encaminada a demostrar que la tardanza no le era imputable”⁹⁰.

La sentencia de apelación⁹¹ aplica la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la reclamación patrimonial⁹², que exige la concurrencia de los siguientes requisitos: a) la efectiva realidad del daño o perjuicio, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; b) que el daño o lesión patrimonial sufrida por el reclamante sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que

conocerán “de los recursos que se deduzcan frente a los actos administrativos que tengan por objeto: (...) en primera o única instancia, de los recursos contra las resoluciones dictadas por los Ministros y Secretarios de Estado en materia de responsabilidad patrimonial cuando lo reclamado no exceda de 30.050 euros”. Asimismo, el art. 11 establece que la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional “Conocerá, en segunda instancia, de las apelaciones contra autos y sentencias dictados por los juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo y de los correspondientes recursos de queja”. Además, conocerá “en única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra disposiciones y actos de los Ministros y Secretarios de Estado que la ley no atribuya a los Juzgados Centrales de lo Contencioso-administrativo”, en virtud del art. 66.a) de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (BOE núm. 157 de 1.7.1985).

⁹⁰ FD 1º de la SAN de 30 de abril de 2010.

⁹¹ FD 2º de la SAN de 30 de abril de 2010.

⁹² STS 95/2008 de 15 de enero.

podrían influir alterando el nexo causal; c) ausencia de fuerza mayor; y d) que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta. Hay que subrayar que el Tribunal insiste en que para la responsabilidad patrimonial “lo relevante no es el proceder antijurídico de la Administración, sino la antijuridicidad del resultado o lesión...”.

En opinión de la Sala, el problema se plantea porque “ni la Ley de Sanidad Animal, ni el Real Decreto 1977/1999⁹³, ni el Real Decreto 1976/2004⁹⁴, ni las directivas correspondientes establecen un plazo concreto y determinado para las actividades de inspección veterinaria por el PIF”⁹⁵. El plazo precitado de tres días solo expresaba un plazo aproximado cuando concurren condiciones óptimas, que no era el caso del periodo de tiempo aludido⁹⁶. La sentencia se propone dilucidar si, en ausencia de norma legal o reglamentaria al respecto, “si existe o no nexo causal entre la actuación administrativa y los perjuicios económicos producidos por la tardanza invocada”, es decir, “si el particular tiene o no el deber de soportar los eventuales daños derivados de las repetidas

demoras y retrasos, y durante qué periodo de tiempo tenía dicho deber”⁹⁷.

Se aporta, en este sentido, la opinión jurisprudencial de que para que exista causalidad es preciso que la actuación u omisión de la Administración pueda considerarse como “relevante por sí misma para producir el resultado final como presupuesto o *conditio sine qua non*, esto es, como acto o hecho sin el cual es inconcebible que otro hecho o evento se produzca como consecuencia del primero, aunque es necesario además que resulte normalmente idóneo para determinar aquel evento o resultado teniendo en consideración todas las circunstancias del caso”⁹⁸. Entiende el Tribunal que la propia complejidad del control sanitario en un puesto fronterizo requiere de un periodo de tiempo que no puede ser breve y, aunque se reconocen los retrasos producidos, estos no pueden reputarse antijurídicos. Es decir, no se puede considerar que ese rebasamiento del tiempo, por circunstancias coyunturales de aumento del tráfico mercantil, pueda generar responsabilidad patrimonial⁹⁹. Considera que “no se ha acreditado, por todo ello, que los perjuicios causados a la entidad recurrente fueran antijurídicos, en cuanto su duración fuera tan excesiva que sobrepasase el límite de lo razonable y dicha actora no tuviera obligación de soportarlos, en definitiva, que tales perjuicios fueran imputables a la actuación administrativa y que la entidad actora no tuviera el deber de soportar por lo que, conforme a lo previsto en el artículo 139 de la Ley 30/1992¹⁰⁰, de 26 de noviembre, no se ha generado el derecho al resarcimiento que pretende el demandante”¹⁰¹. Por lo tanto, el fallo estima el recurso de apelación, revoca la sentencia de instancia y desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial. Igual fundamentación presentan una multitud de sentencias dictadas por la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional¹⁰².

93 Real Decreto 1977/1999, de 23 de diciembre, por el que se establecen los principios relativos a la organización de los controles veterinarios sobre los productos procedentes de países terceros (BOE núm. 311 de 29.12.1999).

94 Real Decreto 1976/2004, de 1 de octubre, por el que se establecen las normas zoonosológicas aplicables a la producción, transformación, distribución e introducción de los productos de origen animal destinados al consumo humano (BOE núm. 249 de 15.10.2004).

95 Cita un solo plazo la sentencia, el de la Decisión 2000/25, referido, como vimos en su momento, a transbordos, por lo que no es de aplicación al caso.

96 El dictamen del Consejo de Estado 1109/2009 de 23 de julio, afirma sobre el caso:

Por otro lado, las empresas importadoras no pueden pretender que la inspección de los productos que entran en el PIF de Vigo –o, en general, de cualquier otro puerto– se realice tan rápidamente como ellos quieran, siempre y en todo caso, pues una pretensión de tal entidad no se coherencia con el carácter necesariamente limitado de los recursos disponibles y, a la postre, supondría trasladar a la Administración los costes inherentes a la actividad comercial desarrollada. Esta observación resulta pertinente en la medida en que aduce en su escrito de reclamación que un periodo de entre tres y cinco días es suficiente para el despacho de las mercancías, atendiendo a que en los contratos celebrados con las navieras y los agentes se pacta un plazo inicial de espera de esa duración, durante el cual la utilización de los contenedores no supone coste adicional alguno –los denominados “días libres de depósito”–. Resulta claro, sin embargo, que ese plazo inicial de espera convenido por las empresas importadoras con las navieras y los agentes, en cuanto resulta de una negociación comercial entre privados, no constituye un parámetro válido a la hora de valorar si la duración de los procedimientos de inspección ha sido la adecuada.

Vid. también dictamen 606/2010 de 24 de junio, donde se explica que el tiempo necesario para la inspección puede depender de factores externos o internos al expediente.

97 FD 4º de la SAN de 30 de abril de 2010.

98 STS 754/2001 de 6 de febrero.

99 Tiene en cuenta aquí el dictamen del Consejo de Estado 972/2009 de 16 de julio.

100 Art. 32 LRJSP.

101 FD 5º.

102 Sentencias de 25 de noviembre de 2010 (SAN 5160/2010), de 25 de noviembre de 2010 (SAN 5166/2010), de 24 de enero de 2011 (SAN 303/2011), de 24 de febrero de 2011 (SAN 1056/2011), de 1 de marzo de 2011 (SAN 1041/2011), de 5 de mayo de 2011 (SAN 2253/2011), de 24 de enero de 2012 (SAN 231/2012), de 24 de enero de 2012 (SAN 225/2012), de 22 de marzo de 2012 (SAN 1378/2012) y de 22 de marzo de 2012 (SAN 1360/2012).

La realización de muestreos y análisis sobre las mercancías prolonga el plazo habitual de realización de los controles sanitarios. Ante esta eventualidad, tampoco son infrecuentes las reclamaciones patrimoniales a la administración, alegando gastos de almacenaje o deterioro de la mercancía. Debemos reseñar al respecto la sentencia de la Audiencia Nacional de 2 de febrero de 2011¹⁰³, que dirime el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la resolución ministerial por la que se rechazaba la reclamación de responsabilidad patrimonial por los perjuicios ocasionados por el funcionamiento defectuoso del servicio de sanidad exterior del PIF de Algeciras. En resumen, la existencia de una alerta sanitaria sobre residuos de plaguicidas obligó a la toma de muestras en una partida de mango procedente de Senegal. El resultado de los análisis se demoró 17 días y aunque el producto fue declarado apto para la importación, el alto grado de madurez dificultó la venta de la mercancía y el importador solo pudo dar salida a poco más de la mitad de la partida. Frente a las pretensiones del recurrente, el Tribunal entendió que, al no existir un estándar sobre el tiempo requerido para los controles, cabía pensar que hubo un funcionamiento normal del servicio público. No obstante, esa normalidad no eliminaba la responsabilidad patrimonial si es que el daño era antijurídico. De este modo, la sentencia al considerar la pérdida patrimonial¹⁰⁴ correspondiente a la partida concreta que sufrió los retrasos, concluyó que “excede de lo que puede considerarse el deber jurídico de soportar las cargas o molestias inherentes a un negocio sujeto a controles administrativos...”¹⁰⁵. Sin embargo, razona la Sala a continuación que el detrimento debe hacerse corresponder no a esa pérdida concreta sino a todo el contrato de suministro de la temporada, sobre el que no consta que tuviera el mismo tipo de problemas, por lo que al final el sacrificio de la ganancia prevista era muy inferior.

103 SAN 377/2011 de 2 de febrero.

104 El dictamen del Consejo de Estado 10/2010 de 18 de febrero, correspondiente al caso, al referirse a la cuantía que reclama la empresa importadora afirma: “En cuanto a la prueba de estos requisitos, dispone el artículo 217.2 de la Ley de Enjuiciamiento Civil: «Corresponde al actor y al demandado reconviniente la carga de probar la certeza de los hechos de los que ordinariamente se desprenda, según las normas jurídicas aplicables, el efecto jurídico correspondiente a las pretensiones de la demanda y de la reconvenición». Este precepto es aplicable con carácter general a aquellas personas que pretendan que se declare su derecho a una prestación económica por parte de la Administración, toda vez que tal derecho es inescindible de la correlativa obligación de la Administración pública. La reclamante tiene, por ello, la carga de probar la concurrencia de los requisitos exigidos para el cumplimiento de la obligación de indemnizar”.

105 FD 10º SAN 377/2011 de 2 de febrero.

“Esto ya es compatible con el riesgo que se asume en toda operación mercantil, máxime cuando se trata de una actividad que se sabe sujeta a control administrativo, intensificado en el caso de autos por una alerta provocada por la entidad exportadora con la que contrató la demandante”¹⁰⁶.

La consideración de si un tiempo de espera para la realización de unos análisis es proporcionado o no, dependerá de las circunstancias del caso. En una reclamación similar, el Consejo de Estado se muestra partidario de estimar la reclamación pues considera el retraso en la realización de unos análisis, de más de un mes, imputable al defectuoso funcionamiento de la Administración sanitaria. Por tanto, se dan los requisitos de la antijuridicidad y efectividad del daño, y de su relación de causalidad con el servicio público. Se insiste en que las medidas administrativas deben ser proporcionadas a las peculiares circunstancias de cada caso concreto, en atención a la naturaleza de la mercancía y sin prolongarse más del tiempo estrictamente necesario¹⁰⁷.

Numerosas reclamaciones patrimoniales aún no tienen respuesta judicial o, simplemente, no se ha acudido a esta vía, tras la resolución presunta o expresa del departamento correspondiente en vía administrativa. No obstante, disponemos de una interesante fuente de información en los dictámenes del Consejo de Estado emitidos con motivo de reclamaciones patrimoniales ante la Administración¹⁰⁸. En algunos casos, se determina que la imputación del retraso corresponde por completo a la víctima, no dándose las condiciones para la aceptación de la responsabilidad patrimonial. En una reclamación por los retrasos en el despacho de mercancías del PIF de Algeciras, se pronuncia el Consejo de Estado: “No solo no concurre el requisito de la antijuridicidad, pues el reclamante tiene el deber jurídico de soportar las consecuencias derivadas del retraso en la solicitud de inspección de las mercancías y en la presentación de los camiones

106 FD 12º SAN 377/2011 de 2 de febrero. Sorprendentemente, el fallo sostiene que “desestima en parte” el recurso contencioso-administrativo contra la resolución reseñada, concluyendo “debemos declarar y declaramos que es conforme a Derecho, confirmandola”.

107 Dictamen del Consejo de Estado 2626/2001 de 11 de octubre.

108 En virtud del artículo 22.13 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado (BOE núm. 100 de 25.4.1980), la Comisión Permanente del Consejo de Estado deberá ser consultada en los siguientes asuntos: reclamaciones que, en concepto de indemnización por daños y perjuicios, se formulen a la Administración General del Estado en los supuestos establecidos por las leyes.

en la zona de inspección, sino que tampoco es posible imputar a la Administración la producción del daño, sino a la entidad interesada, puesto que aquella actuó con la diligencia debida, resultando imposible la práctica de la inspección por la hora y la naturaleza de la mercancía¹⁰⁹.

La imputación del retraso a la empresa importadora se produce también cuando los controles sanitarios se demoran por la falta de documentos que debería facilitar aquella. En una reclamación por responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por la inmovilización de una partida por los inspectores del PIF de Vigo, defectos documentales y procedimentales atribuibles al operador económico "...llevó a las autoridades inspectoras a reforzar las pertinentes averiguaciones sobre el itinerario o tracking de la mercancía primero, y sobre su aptitud para el consumo humano después, de conformidad con el artículo 4 del Real Decreto 1977/1999...". Por tanto, el Consejo de Estado dictaminó que no se había producido un funcionamiento anormal de los servicios de inspección, al considerar que no concurrían los requisitos exigidos por la ley para la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración¹¹⁰.

Las causas de un retraso en el despacho de una mercancía son muy variadas. Incluso la revocación de un rechazo sanitario, en principio favorable al operador económico, requiere un tiempo procedimental que puede originar el deterioro de la mercancía. Un claro ejemplo lo brinda el dictamen del Consejo de Estado 100/2001 de 22 de febrero, que da cuenta de una reclamación en relación con la importación de una partida de caracoles vivos procedentes de Marruecos. Con motivo de un brote de fiebre aftosa en la zona, diversas instrucciones administrativas anticiparon las medidas legislativas de protección, de modo que la partida de caracoles en cuestión fue paralizada un día antes de que entrara en vigor la orden ministerial correspondiente¹¹¹. La Administración reconoció que la mercancía debió haber sido despachada a su llegada, pues la orden todavía no era de

aplicación, pero para cuando se rectificó los caracoles habían muerto en su mayoría. De la exposición de los hechos, se deduce que la situación era imputable a la propia Administración bajo cuya custodia quedó la partida de caracoles, por lo que el Consejo de Estado entendió que "Todo este cúmulo de circunstancias permiten entender concurrentes los requisitos exigidos en los citados artículos 139 y siguientes de la Ley 30/1992¹¹² para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración".

También relacionado con un cambio normativo, en el siguiente caso se produjo un rechazo sanitario inicial y, por consiguiente, la inmovilización de la mercancía, al entender que la documentación aportada no justificaba que estuviese garantizada la trazabilidad de la leche utilizada en la fabricación del producto que se pretendía importar. Aunque no se apreció un incorrecto funcionamiento del que pudiera extraerse consecuencia indemnizatoria sobre la Administración, se revocó el rechazo porque, en el periodo entre la interposición del recurso y su resolución, la Comisión Europea adoptó una nueva decisión por la que se establecieron las condiciones particulares de importación de productos fabricados con leche o productos lácteos originarios o procedentes de China¹¹³. Se acordó entonces aplicar la regla más favorable y la resolución que puso fin al recurso de alzada ordenó la retroacción del procedimiento de forma que la mercancía inmovilizada fuera sometida al análisis de laboratorio que preveía la citada decisión en su artículo 2.2. Ante el resultado favorable del análisis, la mercancía se despachó a libre práctica, entendiendo el Consejo de Estado que el funcionamiento de los servicios públicos, en este caso, no había producido una lesión que la reclamante no tuviera el deber de soportar¹¹⁴.

Por último, no puede exigirse a los servicios de inspección que realicen sus tareas fuera del horario laboral. En este sentido, fue requerido el dictamen del Consejo de Estado en un caso en que el retraso en la inspección se produjo por llegar la mercancía justo al comienzo de un periodo de varios días no laborables. La inspectora del PIF de Barcelona finalmente declaró la mercancía no apta y ordenó su reexpedición. El Consejo de Estado consideró que no se

109 Dictamen del Consejo de Estado 510/2006 de 6 de abril. También en otras reclamaciones patrimoniales se atribuye el retraso al recurrente, por ejemplo, en el dictamen 46/2008 de 27 de marzo, en que se da cuenta de la reclamación por los daños ocasionados por el retraso en la resolución de una solicitud de importación de material biológico.

110 Dictamen del Consejo de Estado 2034/2011 de 21 de diciembre.

111 Orden de 11 de marzo de 1999, por la que se adoptan medidas cautelares en relación con la fiebre aftosa (BOE núm. 61 de 12.3.1999).

112 Art. 32 a 34 LRJSP y arts. 64, 67 y 96 LPAC.

113 Se trata de la Decisión 2008/798.

114 Dictamen del Consejo de Estado 2720/2010 de 17 de febrero.

había producido un funcionamiento anormal de los servicios de inspección proponiendo desestimar la reclamación¹¹⁵.

De la jurisprudencia examinada podemos extraer ciertas conclusiones acerca de cómo se han encuadrado estos retrasos producidos en los controles oficiales en frontera. En principio, los particulares que inician un procedimiento administrativo tienen derecho a que se tramiten sus expedientes dentro de un tiempo adecuado (art. 21 LPAC)¹¹⁶. En algunos casos, las demoras no están justificadas, constituyendo lo que la doctrina denomina dilaciones indebidas o retrasos injustificados¹¹⁷. Al conducir estos procedimientos de importación de mercancías a la obtención de una autorización, los retrasos pueden generar una lesión directa al interesado que dé origen a responsabilidad patrimonial de la Administración. Por ello, MEDINA ALCOZ ha señalado que los procedimientos autorizatorios son “la sede natural de la responsabilidad por retraso”¹¹⁸.

ARENAS MENDOZA, que ha estudiado ampliamente la dilación indebida procedimental, la define como “demora injusta procedimental, que impide que se cumpla con la obligación de resolver dentro del término previsto”¹¹⁹. Vemos, pues, que el término o plazo es un elemento esencial en la exigencia efectiva de responsabilidad, teniendo en cuenta, por otra parte, el artículo 29 LPAC que establece la obligatoriedad de los plazos procedimentales.

115 Dictamen del Consejo de Estado 2090/2009 de 28 de enero.

116 Hay que poner este artículo en relación con los principios de eficacia (art. 103.1 CE) y celeridad (art. 71 LPAC).

117 Otra cosa sería dilucidar si existe un derecho, “a un proceso público sin dilaciones indebidas” que, derivado del art. 24 CE, se extiende no solo a lo judicial sino al procedimiento administrativo, tal y como algunos afirman (RIVERO ISERN, E. y RIVERO ORTEGA, R., “El derecho al procedimiento administrativo”, En *Derechos Fundamentales y otros estudios. Libro homenaje al prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo. Volumen I*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008, pág. 573). En contra de ese criterio, la STC 26/1994, de 27 de enero, declara que el retraso en la tramitación de un expediente administrativo no queda englobada en el artículo 24 de la Constitución (que se refiere a las dilaciones indebidas en el procedimiento judicial), aunque “el retraso administrativo puede dar lugar a una pretensión indemnizatoria”.

118 MEDINA ALCOZ, L., *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2005, pág. 312.

119 Cfr. ARENAS MENDOZA, H. A., *Responsabilidad y procedimiento. Las dilaciones indebidas procedimentales*, tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2011, pág. 478.

Antes de seguir con el plazo, debemos señalar que, pese al carácter objetivo del sistema español, muchos autores encuadran la responsabilidad por demoras dentro de los supuestos de funcionamiento anormal por inactividad; con lo que, para constatar su existencia no se debe solamente examinar el incumplimiento, sino que se debe demostrar la presencia de la culpa¹²⁰. MEDINA ALCOZ, sin embargo, propone el incumplimiento como un criterio más armónico con el sistema de responsabilidad objetivo español. Considera que, partiendo de que la fuente de la responsabilidad se encuentre en el incumplimiento mismo, además de brindar a estos supuestos una respuesta válida desde una perspectiva sistemática, la Administración solo queda liberada cuando puede demostrar que ha habido un acontecimiento, una fuerza mayor, que, en realidad, es lo que pretenden los partidarios de la culpa¹²¹. En este sentido, de acuerdo con ARENAS MENDOZA, las principales causas de la ruptura de la relación causa-efecto en el tema de las dilaciones indebidas procedimentales son: la culpa de la víctima, el hecho de un tercero y la fuerza mayor (que incluye circunstancias como la excesiva complejidad del procedimiento o la demora por la desmedida carga de trabajo)¹²². Estas dos circunstancias, como hemos visto, aparecen con frecuencia en los razonamientos de las sentencias de responsabilidad patrimonial por los controles en frontera. En cualquier caso, la Administración causante del daño debe probar la ocurrencia de la fuerza mayor para no tener que responder patrimonialmente, se trata del único requisito en donde la carga de la prueba pesa sobre la Administración¹²³. En cuanto a la demora por exceso de trabajo, la doctrina consideraba excluida la responsabilidad en los casos en que se pruebe un gran incremento en la carga laboral. De este modo, en muchas ocasiones el plazo legal no coincide con el plazo razonable y “no existe tanto un deber de resolver en plazo legal, cuanto de hacerlo en un plazo razonable”¹²⁴.

Por otra parte, la doctrina tradicional sostenía que la demora en la tramitación de expedientes no podía ser causa de responsabilidad patrimonial directa si

120 Cfr. MEDINA ALCOZ, L., *op. cit.*, pág. 323.

121 *Ibid.* pág. 336.

122 Cfr. ARENAS MENDOZA, H. A., *op. cit.*, pág. 589.

123 Cfr. RODÉS MATEU, A., *El Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: Estudio de su configuración constitucional y de su restablecimiento jurídico español*, Atelier libros jurídicos, Barcelona, 2009, pág. 123.

124 GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad...*, *op. cit.*, pág. 514.

una ley no lo preveía expresamente¹²⁵. Es decir, habría que contemplar, en este caso, el incumplimiento de los plazos legales para esperar un fallo en contra. Como señala MEDINA ALCOZ, el solo vencimiento del plazo configura la dilación indebida¹²⁶. No obstante, para otros autores como GÓMEZ PUENTE, “El concepto de dilación indebida no puede identificarse, sin embargo, con la mera infracción de los plazos procesales previstos en las leyes, precisamente porque no pueden desconocerse, como tampoco el legislador puede prever con entera exactitud, ni la realidad, ni las circunstancias del caso concreto que pueden justificar y hacer necesaria la superación de aquellos plazos”¹²⁷. De acuerdo con este criterio, la superación objetiva del plazo no sería suficiente para generar la dilación indebida sino que se necesitaría un requisito adicional, subjetivo, que sería la no realización de la actuación dentro del “plazo razonable”. Obviamente, la razonabilidad del plazo es un concepto jurídico indeterminado que debe ser delimitado en función de las circunstancias concretas¹²⁸. De este modo, los plazos legales deben, en principio, presumirse razonables pero pueden anticiparse o postergarse según determinadas circunstancias que deberán acreditarse¹²⁹.

A la hora de evaluar cuál es el tiempo razonable para imputar a la Administración un posible perjuicio o no, hay que tener en cuenta la doctrina del Consejo de Estado en el sentido de que dicho plazo razonable “... debe calcularse de acuerdo con diversos criterios, entre los cuales cabe mencionar los de complejidad del asunto, duración normal de procedimientos similares, actuación del órgano instructor, conducta del interesado¹³⁰ e invocación en el proce-

dimiento de las dilaciones habidas. Solo cuando, tras la evaluación de dichas circunstancias, se deduzca que la dilación del procedimiento puede calificarse como irregular o anormal, habrá lugar a concluir que los daños derivados de la misma son imputables a la Administración”¹³¹.

Por tanto, para empezar, debemos partir de la constatación de los plazos legales. Es preciso recordar que, en general, no existen plazos específicos en la legislación para la realización de los controles oficiales en frontera. Tan solo podemos aportar dos excepciones: el Reglamento 669/2009 (para determinados productos de origen no animal), que fija un periodo de 2 días laborables para llevar a cabo los controles documentales¹³²; y el Reglamento 884/2014, que prevé un periodo de 15 días laborables para completar los controles de los productos de alto riesgo de aflatoxinas¹³³.

Ante ausencia de plazos legales, hay que entender que rige el plazo general de tres meses que menciona el artículo 21.3 LPAC. Como recuerda el Consejo

QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 309 a 310.). Debemos mencionar los casos en que concurre alguna culpa o participación irregular del importador (dictamen del Consejo de Estado 2034/2011 de 21 de diciembre) o que, directamente, se atribuye el retraso al recurrente (dictamen 46/2008 de 27 de marzo).

131 Dictamen del Consejo de Estado 3275/2003 de 6 de noviembre, emitido con respecto a una reclamación de responsabilidad patrimonial a consecuencia de la inspección por los inspectores de sanidad exterior de una partida afectada por una alerta sanitaria que exigía el muestreo para análisis de diversas sustancias. Al ser desfavorable el análisis inicial, se solicitó realizar un análisis contradictorio y, finalmente, hubo que hacer otro dirimente, lo que alargó el periodo previo al despacho. A juicio del Consejo de Estado, en este expediente la reclamante tenía el deber jurídico de soportar los daños y perjuicios que pudiera sufrir a consecuencia de la realización de los análisis. Por otro lado, no encontró que se hubiera incurrido en dilación alguna en todo el proceso.

132 Art. 8.1.a) del Reglamento 669/2009. Reglamento (CE) nº 669/2009 de la Comisión, de 24 de julio de 2009, por el que se aplica el Reglamento (CE) nº 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo en lo que respecta a la intensificación de los controles oficiales de las importaciones de determinados piensos y alimentos de origen no animal y se modifica la Decisión 2006/504/CE (DO L194 de 25.07.2009). No obstante, no se fija un periodo máximo de tiempo para los controles de identidad y físicos, que deberían llevarse a cabo “tan pronto como sea técnicamente posible” (art. 8.1.b.).

133 Reglamento de Ejecución (UE) nº 884/2014 de la Comisión, de 13 de agosto de 2014, por el que se imponen condiciones especiales a la importación de determinados terceros países de piensos y alimentos que pueden estar contaminados por aflatoxinas y se deroga el Reglamento (CE) nº 1152/2009 (DO L242 de 14.08.2014).

125 Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad...”, *op. cit.*, pág. 58.

126 Cfr. MEDINA ALCOZ, L., *op. cit.*, pág. 334.

127 GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad...*, *op. cit.*, pág. 424.

128 Cfr. GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, E., *El silencio administrativo en el Derecho español*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 229.

129 Cfr. GÓMEZ PUENTE, M., *La inactividad...*, *op. cit.*, pág. 487.

130 En el supuesto en que la producción del resultado lesivo concurren varias causas, la jurisprudencia, para los casos de inactividad de la Administración, ha elegido la teoría de la causalidad adecuada que “distingue de entre las causas concurrentes la que tenga más relevancia en la producción de la lesión. De esta forma permite ponderar, por ejemplo, la indemnización correspondiente cuando concurren para la producción del daño no sólo la inactividad administrativa sino como también la acción de terceros o de la propia víctima” (AGUADO I CUDOLA, V. y NETTEL BARRERA, A. C., “La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración”, en

de Estado¹³⁴, la disposición adicional primera de la Ley 8/2003, de Sanidad Animal, entiende silencio negativo si se vence el plazo máximo para resolver, sin haberse notificado resolución expresa al interesado, en los “Procedimientos para la realización de los controles veterinarios previos a la importación o exportación de animales, productos de origen animal, productos para la alimentación animal o productos zoonosológicos”. Por tanto, en defecto de previsión expresa en la Ley 8/2003, el plazo para resolver es el de tres meses establecido en el artículo 21.3 LPAC.

Este periodo de tres meses, por supuesto, supone un plazo máximo establecido de manera convencional al efecto de que, ante la falta de resolución expresa del procedimiento, los particulares puedan instar y obtener el efectivo control jurisdiccional de la actuación administrativa. De hecho, los casos relatados en este apartado se refieren a reclamaciones por retrasos que, en ningún caso, superan dicho plazo.

De cara a la responsabilidad patrimonial por dilaciones indebidas, lo relevante es si existen unos estándares óptimos para el despacho de mercancías en frontera y si tales estándares han sido respetados en las actuaciones que se analizan en cada reclamación. En muchos casos, los tribunales entienden que, al no existir tal estándar de funcionamiento, cabe pensar que hubo un funcionamiento normal del servicio público¹³⁵. No obstante, esa normalidad no elimina la responsabilidad patrimonial si es que el daño es antijurídico. Parece establecerse aquí una relación entre responsabilidad y calidad del servicio. En este sentido, un sistema de responsabilidad muy amplio presupone un estándar medio-alto de calidad de los servicios. En opinión de MARTÍN REBOLLO, sería deseable que el legislador fijara algunos parámetros de calidad que, en caso de incumplimiento, omisión o tardanza pudieran constituir un punto de referencia más o menos seguro para los tribunales a la hora de determinar si hubo o no retraso, omisión o mala actuación administrativa¹³⁶. La necesidad de determinar un estándar adecuado en cuanto a la actuación administrativa subyace en gran parte de la jurisprudencia relacionada con los controles sanitarios en frontera. Sirva de ejemplo el caso de los retrasos en el PIF de Vigo¹³⁷, donde la sentencia de instancia consideraba

como estándar de funcionamiento la realización de los controles veterinarios en un plazo de tres días y apreció la existencia de relación causal entre la actuación de la Administración y la lesión patrimonial alegada. Sin embargo, en apelación, la Sala estimó que el plazo de tres días no tenía rango normativo o reglamentario y no se había demostrado que los retrasos fueran antijurídicos, en cuanto su duración fuera tan excesiva que sobrepasase el límite de lo razonable y el importador no tuviera obligación de soportarlos.

En todo caso, en ausencia de plazos legales (exceptuando el amplísimo del art. 21.3 LPAC) y de estándares reconocidos, se deben valorar concienzudamente las circunstancias del caso. Este es el criterio del Consejo de Estado cuando afirma, por ejemplo, que “no puede afirmarse que los procedimientos de inspección veterinaria realizados en el PIF (...) se demorasen más de lo que parecía razonable en atención a las circunstancias del caso”¹³⁸. Teniendo en cuenta las circunstancias, se puede considerar que el tiempo para la realización de unos análisis es proporcionado o no, que existen antijuridicidad y efectividad del daño¹³⁹ o que no existen¹⁴⁰. No interesa tanto el cómputo de días concretos como la causa de la demora y los daños producidos¹⁴¹.

2. Responsabilidad derivada del rechazo sanitario

La pretensión de los operadores económicos que presentan partidas de alimentos en los puestos de inspección fronterizos es la superación de los controles sanitarios y el rápido despacho de las mercancías a libre práctica. Sin embargo, la previsión legal es que si alguna de esas mercancías incumple los requisitos de la legislación comunitaria debe ser rechazada y destinada a su reexpedición, destrucción o a otros usos.

Frente a la resolución de un rechazo sanitario en frontera, el importador o su representante pueden interponer un recurso de alzada solicitando su revocación. En ciertas ocasiones, también se formula una reclamación patrimonial por los daños y perjuicios

134 Dictamen del Consejo de Estado 534/2010 de 17 de junio.

135 SAN 377/2011 de 2 de febrero.

136 Cfr. MARTÍN REBOLLO, L., “Ayer y hoy...”, *op. cit.*, pág. 307 y ss.

137 *Vid. Supra.*

138 Dictamen del Consejo de Estado 534/2010 de 17 de junio.

139 Dictamen del Consejo de Estado 2626/2001 de 11 de octubre.

140 Dictamen del Consejo de Estado 510/2006 de 6 de abril.

141 Dictamen del Consejo de Estado 100/2001 de 22 de febrero.

ocasionados con motivo de dicho rechazo¹⁴², sea como procedimiento acumulado a dicho recurso o de forma independiente. Sirva de ejemplo el rechazo de una partida de miel procedente de Bulgaria por contener residuos de un antibiótico, donde se ordenó destruir la mercancía. El importador formuló una reclamación de responsabilidad patrimonial ante la Audiencia Nacional¹⁴³, que estimó en parte el recurso. Ya en el dictamen del Consejo de Estado se sostiene que se dan los presupuestos de los que se deriva la responsabilidad patrimonial del Estado¹⁴⁴. Se afirma que “no se había acreditado la pertinencia jurídica de destruir la mercancía” y la decisión administrativa se adoptó de tal modo que se impidió al recurrente discutir si era posible su reexpedición. Cosa distinta es la cuantificación del daño que, como indica el Consejo de Estado, “debe limitarse a la pérdida de la oportunidad de haber podido el reclamante, en su caso, lograr la reexpedición y, por tanto, haber obtenido, acaso, como máximo, el importe de la comercialización no lograda”. Estamos, además, ante un valor que podría llegar a ser nulo dado que la miel estaba contaminada. El Consejo de Estado, por tanto, considera que solo cabe abonar aquellos gastos que no hubiera debido asumir en caso de haberse acordado la reexpedición de la mercancía¹⁴⁵.

De acuerdo con la sentencia, “Fue la conducta defectuosa de la Administración la que impidió el debate adecuado y la pérdida irreversible del derecho”. La Sala reconoce que no puede cuantificar con exactitud el valor, por lo que decide fijar una indemnización de un 20% de la partida¹⁴⁶. Al existir la previsión legal de que los gastos del rechazo corren a cargo del operador económico, solo deberían abonarse aquellos que no se hubiesen asumido de haberle sido autorizada la reexpedición. Finalmente se decidió abonar solo los periodos de almacenamiento en el contenedor¹⁴⁷.

Por otra parte, cuando se desestima el recurso frente a un rechazo sanitario, el Tribunal correspondiente no entra a analizar los requisitos para la responsabilidad patrimonial. Por ejemplo, ante el rechazo sanitario en frontera de una partida de merluza congelada por certificación sanitaria no válida, el importador solicitó que se dejase sin efecto aquel y se condenase al Ministerio de Sanidad y Consumo a abonarle los daños que se le causaron por la actuación de la Administración más los intereses legales correspondientes. Se desestimó el recurso sin llegar a plantear siquiera el asunto de la indemnización¹⁴⁸. De un modo similar, la STSJ del País Vasco de 8 de noviembre de 2002¹⁴⁹ da cuenta de la reclamación por un rechazo efectuado por el servicio de sanidad exterior de Bilbao. La Sala considera que se debe confirmar el rechazo de la mercancía y señala que “concurriendo las causas para el rechazo de la mercancía, no procede el análisis de los requisitos de responsabilidad patrimonial de la Administración y la subsidiaria de indemnización”¹⁵⁰.

En el mismo sentido, la Audiencia Nacional¹⁵¹ desestimó un recurso contencioso-administrativo sobre reclamación de indemnización relacionada con el rechazo sanitario de una partida de calamar congelado procedente de Argentina. En el puerto de Valencia, los controles físicos habían revelado la presencia de parásitos por lo que fue rechazada la mercancía. La empresa importadora renunció a realizar un análisis contradictorio y decidió devolver la mercancía al país de origen. Allí se realizaron análisis que no detectaron la presencia de parásitos por lo que se reclamó a la Administración. A este respecto, entiende la Audiencia que, al ser la propia actora la que renunció a la realización de un análisis contradictorio, debe atenerse a lo dispuesto por el artículo 16.4 del Real Decreto 1945/1983¹⁵² que establece que la “la renuncia expresa o tácita a efectuar el análisis

142 *Vid.* STSJ de Murcia 125/2016 de 29 de enero.

143 SAN 5376/2013 de 20 de noviembre.

144 En resumen, se precisa la existencia de un daño, que este sea imputable a la Administración, que entre el daño y la actuación de la Administración exista una relación causa-efecto, y, finalmente, que ese daño sea efectivo, evaluable económicamente, individualizado y antijurídico. La antijuricidad no viene referida al aspecto subjetivo del actuar antijurídico de la Administración sino al objetivo de la ilegalidad del perjuicio, en el sentido de que el ciudadano no tenga el deber jurídico de soportar el daño (STS 1206/2014 de 28 de marzo).

145 SAN 5376/2013, FD 1º.

146 SAN 5376/2013, FD 2º.

147 Bien es cierto que no se acredita que ese gasto de almacenamiento en contenedor no se hubiese producido en caso

de reexpedición, circunstancia que la sentencia no aclara. También se le abona la tasa reconocida en vía administrativa, lo que tampoco se entiende, pues esta deriva de la realización de los controles a que toda partida de esta naturaleza está obligada.

148 STSJ de Galicia 6823/2011 de 21 de junio.

149 STSJ PV 4959/2002.

150 STSJ PV 4959/2002, FD 6º. Posteriormente, no se admitió el recurso de casación presentado ante el Tribunal Supremo por razón de la cuantía (STS 1025/2006 de 18 de enero). *Vid.* también STSJ de Galicia 6823/2011 de 21 de junio.

151 SAN 1986/2012 de 3 de mayo.

152 Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agro-alimentaria (BOE núm. 168 de 15.7.1983).

contradictorio (...) supone la aceptación de los resultados a los que se hubiese llegado en la práctica del primer análisis”. Por tanto afirma la sentencia: “No cabe duda que los daños generados a partir de la renuncia a practicar análisis contradictorios y reexpedición de las mercancías conllevan la ruptura del nexo causal...”¹⁵³.

Resulta de interés el criterio del Consejo de Estado, con motivo, precisamente, de la reclamación de este caso ante el Ministerio¹⁵⁴. En el dictamen se afirma que “Dado que, dentro de los métodos de inspección usuales, figura la realización de analíticas, los gastos de custodia y almacenamiento de las mercancías durante el proceso analítico deberán ser igualmente soportados por los importadores, y ello aun cuando el análisis dirimente contradiga los resultados del análisis inicial. En este sentido, el Consejo de Estado, en su dictamen número 1.916/2007, de 13 de diciembre, ha señalado que el hecho de que los análisis contradictorio y dirimente no confirmen el resultado del análisis inicial no es algo que, por sí mismo, comprometa la responsabilidad patrimonial de la Administración. De hecho, la propia normativa vigente parte del presupuesto, que considera como posible, que en relación con unas mismas muestras se puedan obtener resultados diferentes en función de los laboratorios, siendo todo ellos, sin embargo, técnica y legalmente correctos”.

En otro orden de cosas, la anulación de un rechazo sanitario puede dar lugar a una reclamación de responsabilidad patrimonial a la Administración. Debemos recordar que la anulación de un acto administrativo no presupone, en sí mismo, el derecho a la indemnización. Se exige que el acto anulado fuese irrazonable o desproporcionado. En este sentido, la jurisprudencia sostiene que:

“El derecho a la indemnización no se presupone por la sola anulación de un acto administrativo sino que es preciso que concurren los requisitos exigidos con carácter general para el nacimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración, requisitos cuya concurrencia, como señala la sentencia de 12 de julio de 2001¹⁵⁵ han de ser observados con mayor rigor en los casos de anulación de actos o resoluciones que en los de mero funcionamiento de los servicios públicos

en cuanto que estos, en su normal actuar, participan directamente en la creación de riesgo de producción de resultado lesivo; quizás por ello el legislador efectúa una específica mención a los supuestos de anulación de actos o resoluciones administrativas tratando así de establecer una diferencia entre los supuestos de daño derivado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos y aquéllos otros en los que el daño evaluable e individualizado derive de la anulación de un acto administrativo, sin alterar por ello un ápice el carácter objetivo de dicha responsabilidad en uno y otro supuesto siempre que exista nexo causal entre el actuar de la Administración y el resultado dañoso producido, no concurriendo en el particular el deber jurídico de soportar el daño ya que en este caso desaparecería el carácter antijurídico de la lesión”¹⁵⁶.

La nueva Ley 40/2015 incorpora esta doctrina en el segundo párrafo del artículo 32.1: “La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización”.

Un ejemplo de este tipo de reclamación nos lo brinda el rechazo de una partida de gamba pelada congelada procedente de China, motivado por la presencia en las cajas de un doble marcado sanitario. El litigio tiene su origen al estimar la Administración el recurso de alzada interpuesto contra el rechazo en frontera. En el recurso presentado ante la Audiencia Nacional¹⁵⁷, los recurrentes alegaron un mal funcionamiento de los servicios públicos por la paralización de la mercancía durante casi cuatro meses, considerando que el rechazo era contrario a Derecho¹⁵⁸. Entiende la Sala que, dado que el doble

156 STS 5569/2011 de 18 de julio.

157 SAN 2099/2012 de 16 de mayo. Se interpone contra resolución del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que desestima la reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios causados por el servicio de sanidad exterior de Valencia que rechazó la importación de la partida de gamba pelada.

158 Es curioso cómo, al informar el Consejo de Estado sobre la procedencia de la reclamación de responsabilidad patrimonial, afirma: “Por lo demás, debe notarse que este recurso de alzada, interpuesto por la mercantil interesada el 30 de abril de 2009 y resuelto por el Secretario General de Sanidad el 2 de julio de 2009, se sustanció dentro del plazo de tres meses legalmente establecido (artículo 115.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre), por lo que no puede apreciarse demora alguna en su resolución. En cambio, se observa que la entidad reclamante tardó veintisiete días en interponer su recurso de alzada (la resolución de rechazo tuvo lugar el 3 de abril y el recurso se formuló el 30 de abril de 2009), de apenas un folio y escasa complejidad

153 FD 5º,

154 Dictamen del Consejo de Estado 1956/2010 de 9 de diciembre.

155 STS 6101/2001 de 12 de julio.

etiquetado se acreditó y que el demandante se había comprometido a reetiquetar las cajas, se deduce que “el rechazo en frontera fue razonable, sobre todo teniendo en cuenta que es la seguridad alimentaria, luego la salud pública, el bien jurídico que se protege con tales controles. No se advierte por parte de la Administración una actuación formalista, pues en el ejercicio de la potestad de control alimentario actuó con flexibilidad tras advertir que el doble etiquetado no era intencionado, sino un error cuyo causante se comprometió a corregir”¹⁵⁹. Considera el Tribunal que “Al haber actuado la Administración de forma razonable, ponderada y proporcionada, falta el requisito de la antijuridicidad del daño, pues el recurrente tenía el deber jurídico de soportar las consecuencias de la paralización. Además, falla el nexo causal pues en el origen de la paralización está en la conducta del reclamante, de quien cabe presumir un conocimiento de las exigencias de control sanitario por dedicarse empresarialmente a tal actividad de comercio”¹⁶⁰. Se trata de un caso revelador en el que se dan dos supuestos no frecuentes: el primero, que es la Administración, en alzada, la que anula el rechazo realizado en frontera; en segundo lugar, que, a pesar de anularse el rechazo sanitario, la Audiencia Nacional considera que no procede la responsabilidad patrimonial de la Administración.

En un asunto similar, se pone de manifiesto la revocación de un rechazo y se concluye la falta de responsabilidad de la Administración actuante. El dictamen del Consejo de Estado 120/2007, de 15 de febrero, refiere la reclamación de los daños ocasionados por el rechazo de una partida de carne refrigerada en el PIF de Valencia por no haber sido notificada su llegada con antelación. El recurso de alzada fue favorable al recurrente argumentando que “si bien es cierto que el Reglamento 136/2004 de la Comisión¹⁶¹ (...) establece que la persona responsable de la carga notificará la llegada de los productos al personal veterinario del puesto de inspección transfronterizo (...), y que, el Real Decreto 1977/1999, de 23 de diciembre, menciona que los interesados en la carga están obligados a comunicar con antelación suficiente

(...), no se menciona en ninguna de las dos normas que el retraso en la presentación de dicha información sea causa determinante de rechazo de las mercancías. (...) no parece justificado que las partidas sean rechazadas en base, únicamente, a la ausencia de prenotificación”. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se ordenó realizar los controles veterinarios sobre esa partida pero el interesado ya había reexpedido los contenedores (aun a sabiendas de que el recurso de alzada le iba a ser favorable). El Consejo de Estado, en este mismo dictamen, confirma que la actuación del inspector fue correcta, pues se había omitido la prenotificación de las partidas de carne: *No obstante, como puso de manifiesto la resolución del recurso de alzada, la interpretación de la normativa aplicable ha sido excesivamente rigorista, pues el espíritu y finalidad que persiguen tales preceptos es el de asegurar la idoneidad de las condiciones sanitarias de las mercancías que van a circular por el territorio nacional (...) Ahora bien, el que la resolución que estima parcialmente el recurso opte por una interpretación flexible de la normativa aplicable, no conlleva necesariamente ni el rechazo a la aplicación de tales normas, ni el derecho de indemnización a favor del reclamante.*

Concluye el Consejo de Estado que la actuación administrativa no ha irrogado perjuicios al reclamante, ya que la ejecución de la resolución del recurso de alzada no prosperó al no hallarse en puerto las partidas de carne, sin que el interesado hubiera aportado prueba alguna que acreditase la necesidad de reexpedir las partidas con tanta premura. “Esta actuación del reclamante rompe el nexo de causalidad, habiendo el importador generado la lesión por la que ahora reclama, sin que sea posible imputar la misma a la Administración”¹⁶².

Otro caso informa sobre la reclamación de responsabilidad patrimonial ante la revocación de un rechazo. Un importador solicitó una indemnización por los gastos asociados a la paralización de la mercancía durante el periodo comprendido entre el rechazo inicial y el despacho a libre práctica de una partida procedente de Tailandia en el PIF de Bilbao¹⁶³. Se había

técnica, lo cual evidencia que la mercantil interesada no mostró una excesiva diligencia en la pronta resolución del asunto”. Cfr. Dictamen del Consejo de Estado 2245/2010 de 20 de enero.

159 SAN 2099/2012, FD 5°.

160 SAN 2099/2012, FD 6°.

161 Reglamento 136/2004 de la Comisión, de 22 de enero de 2004, por el que se establecen los procedimientos de control veterinario en los puestos de inspección fronterizos de la Comunidad de los productos importados de terceros países (DO L21 de 28.1.2004).

162 No obstante, aprovecha el dictamen para reconvenir a la Administración: “...debe llamarse la atención sobre el carácter parcialmente estimatorio de la resolución del recurso de alzada, ya que si los interesados no hubieran reexpedido las partidas a origen y el retraso en la inspección les hubiera irrogado un perjuicio económico, este sería probablemente imputable a la actuación de la Administración. Ante tal circunstancia, resulta conveniente que las normas de funcionamiento del servicio de inspección tengan en cuenta este tipo de circunstancias”.

163 *Vid.* dictamen del Consejo de Estado 234/2011 de 7 de abril.

decidido rechazar la mercancía por contener castaña de agua (*Eleocharis dulcis*), que no estaba incluida en el Código Alimentario Español¹⁶⁴, ni en las reglamentaciones técnico-sanitarias que lo desarrollan, ni tampoco en el catálogo europeo de nuevos alimentos, entre los productos admitidos para uso alimentario según el Reglamento 258/1997¹⁶⁵. Posteriormente, la Subdirección General de Sanidad Exterior dictó una instrucción permitiendo la importación de dicho producto y ordenó al servicio de sanidad exterior de Bilbao que realizase las gestiones oportunas para proceder al despacho a libre práctica de la mercancía. El Consejo de Estado consideró en este caso que el rechazo de la partida estaba justificando atendiendo a las normas vigentes en el momento en que se dictó la resolución y que no concurría el requisito de la antijuridicidad del daño por lo que debía desestimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial. En un caso similar se presentó una reclamación por el rechazo de dos partidas del hongo *Agaricus blazei* deshidratado, por parte del servicio de sanidad exterior de Sevilla. Aquí se formuló una solicitud, al amparo del artículo 102 de la Ley 30/1992¹⁶⁶, de revisión de los actos nulos sobre la resolución que acordaba el rechazo sanitario y de la Instrucción del Ministerio de Sanidad con base en la cual se adoptó dicha resolución¹⁶⁷. El Consejo de Estado no apreció fundamento en la reclamación, aunque una reunión posterior de expertos de la Unión Europea presentase la versión actualizada del catálogo de nuevos alimentos, en el que ya no excluye el hongo deshidratado. Dado que esta modificación es posterior a la Instrucción “no cabe apreciar en esta un vicio de nulidad de pleno derecho, pues para ello solo pueden valorarse las circunstancias existentes en el momento de su adopción, que -como se ha visto- abonan dicho vicio de invalidez. Ello no es óbice a que deba procederse a la aprobación de una nueva instrucción en la que se aclare a todas las delegaciones del servicio de sanidad exterior que ya está permitida la importación...”.

La ausencia de fundamento en alegar una instrucción o directriz interna posterior a los hechos se ve reflejada en la sentencia de la Audiencia Nacional

164 Decreto 2484/1967, de 21 de septiembre, por el que se aprueba el texto del Código Alimentario Español (BOE núm. 248 a 253, de 17 a 23.10.1967).

165 Reglamento (CE) nº 258/97 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 1997, sobre nuevos alimentos y nuevos ingredientes alimentarios (DO L43 de 14.2.1997).

166 Art. 106 LPAC.

167 Se pronuncia sobre ello el Consejo de Estado en su dictamen 50/2008 de 13 de marzo.

de 7 de mayo de 2014¹⁶⁸, donde se reclaman los perjuicios causados por el rechazo de una partida de carne congelada procedente de Brasil¹⁶⁹. Los inspectores del PIF anularon el certificado sanitario al ser rechazada la partida, por lo que las autoridades rusas no admitieron el envío, siendo destruida a su entrada en ese país. La naviera presentó escrito de responsabilidad patrimonial reclamando una cuantía por los daños y perjuicios causados, alegando una actuación negligente y errónea por parte del servicio de sanidad exterior. Consideraba la actora que el protocolo de control de transbordos elaborado por el ministerio contemplaba que en caso de transbordo a un país tercero no se invalidarían los certificados para la importación en el país tercero de destino. La Administración desestimó la pretensión, lo que confirmó la Audiencia Nacional ya que el protocolo alegado por la recurrente no estaba en vigor en la fecha en que se produjeron los hechos.

Por último, la omisión de algún trámite preceptivo por parte de la Administración puede ser causa de responsabilidad patrimonial. En tal sentido, se estimó parcialmente una reclamación ante la falta de concesión del plazo preceptivo para la subsanación de defectos por parte de la Administración en una solicitud de importación¹⁷⁰. El presupuesto fáctico fue la inspección de una partida de pescado congelado en un PIF, donde, al realizar el control documental, se pudo apreciar que el certificado sanitario de origen había sido redactado en un modelo derogado por el Reglamento 1664/2006¹⁷¹, por lo que se procedió al rechazo de la partida. No se concedió al reclamante el plazo de diez días previsto en el artículo 71 de la Ley 30/1992¹⁷² para la subsanación de dicho defecto. Interpuso entonces la parte interesada recurso de alzada, que fue estimado en parte, anulándose la resolución recurrida y ordenándose la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior al trámite de subsanación. Durante el periodo de

168 SAN 1954/2014.

169 *Vid.* dictamen del Consejo de Estado 216/2013 de 9 de mayo.

170 Dictamen del Consejo de Estado 2489/2010 de 3 de febrero.

171 Reglamento (CE) nº 1664/2006 de la Comisión, de 6 de noviembre de 2006, por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 2074/2005 en cuanto a las medidas de aplicación de determinados productos de origen animal destinados al consumo humano y se derogan algunas medidas de aplicación (DO L320 de 18.11.2006).

172 El plazo previsto en el art. 71.1 de la Ley 30/1992, vigente en el momento de la sentencia, ha sido recogido ahora por el art. 68.1 de la Ley 39/2015.

tiempo entre la interposición del recurso de alzada y la notificación de la resolución, se averió el sistema de refrigeración de dos de los cuatro contenedores que componían la partida, teniendo que ser trasvasado su contenido, lo que ocasionó graves perjuicios al importador. Este formuló una reclamación aduciendo un funcionamiento anormal de los servicios del PIF, fundamentando que la inmovilización de la mercancía no debería haberse producido si se hubiera concedido el trámite de subsanación previsto legalmente. El Consejo de Estado, en coincidencia con el parecer manifestado por la propuesta de resolución, apreció una “conurrencia de causas en la producción del resultado dañoso” (no aportar el certificado correcto por parte del importador y no conceder el trámite de subsanación por parte de la Administración) que obliga a distribuir entre la Administración y la mercantil reclamante, al cincuenta por ciento la responsabilidad derivada de los daños y perjuicios aducidos por esta última.

3. Responsabilidad por otras circunstancias

a) Daños producidos durante el control físico de los productos

El repertorio de lesiones por las que se puede reclamar a la Administración no se agota con un rechazo sanitario indebido o los retrasos en la tramitación de los controles en frontera. La propia ejecución de los controles físicos en los PIF puede generar daños en el patrimonio del importador que podrían ser antijurídicos y, por tanto, generar una responsabilidad patrimonial. Un claro ejemplo nos lo ofrece la reclamación por los daños y perjuicios ocasionados durante la inspección de una partida de aceite de pescado en el puerto de Vigo¹⁷³. En esta ocasión, el inspector actuante solicitó al representante del importador que realizase una incisión en el envase pues no se podía obtener la muestra a través del grifo de drenaje. Posteriormente, durante el transporte de la mercancía, se agrandó la incisión y provocó la fuga de parte del producto. La compañía de seguros presentó una reclamación ante la Administración, que fue desestimada, recurriendo entonces ante la Audiencia Nacional. La sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo¹⁷⁴ considera aquí que “el examen de las pruebas practicadas ponen de manifiesto una serie de circunstancias que conducen a concluir que no

ha existido nexo causal entre el funcionamiento del servicio público de inspección sanitaria desarrollado y la pérdida de parte de la mercancía transportada, resultando atribuible exclusivamente a la responsabilidad de la víctima los perjuicios sufridos con motivo de la pérdida parcial del aceite transportado”. El Tribunal argumenta que el representante del propietario de la mercancía realizó personalmente la incisión en la parte superior del envase de plástico flexible y, por ende, consintió el método empleado, al no funcionar el grifo de drenaje. Además, la pérdida posterior de la mercancía solo es imputable al representante de su propietario y al propio transportista, quienes debieron haber adoptado las medidas oportunas para evitar tal pérdida, que se hubiera evitado mediante la reparación de la incisión y el aplazamiento del transporte hasta que tuviera lugar dicha reparación. “Por todo lo expuesto, concluye la Sala que no cabe apreciar responsabilidad patrimonial de la Administración del Estado en el supuesto que nos ocupa, al no apreciarse relación de causalidad entre el funcionamiento de los servicios públicos y los perjuicios cuya reparación se reclama, por lo que procede la desestimación del recurso”.

La realización de controles físicos previos a la importación de una partida de alimentos puede originar otro tipo de daños. La sentencia de la Audiencia Nacional de 9 de febrero de 2011¹⁷⁵ decide el recurso contra la desestimación presunta de la petición formulada por la actora de reclamación de responsabilidad patrimonial derivada de la actuación por el servicio de sanidad exterior en virtud de una alerta alimentaria. Los hechos se remontan a mayo de 2005 cuando llegaron al PIF de Valencia tres contenedores de langostinos congelados originarios de Brasil. Se inmovilizaron los contenedores por existir una alerta sanitaria que obligaba, para los crustáceos procedentes de un determinado establecimiento de ese país, a la “toma de muestras reglamentaria, análisis sistemático de sulfitos, inmovilización de la mercancía y dictamen conforme al resultado”. En la sentencia que nos ocupa, y con motivo de la intervención del servicio de sanidad exterior, el recurrente alega daños no solo por el retraso en ser despachada la mercancía sino también por ruptura de la cadena del frío y ratearías. Se argumenta, en primer lugar, que se le realizaron innecesariamente análisis microbiológicos, dado que la alerta sanitaria se limitaba al análisis químico de los sulfitos. Sin embargo, el Tribunal considera, a la vista de los informes, que aquellos trataban de garantizar un adecuado control sanitario y se efectuaron

¹⁷³ Vid. dictamen del Consejo de Estado 1136/2011 de 7.7.2011.

¹⁷⁴ SAN núm. 3669/2015 de 13 de octubre.

¹⁷⁵ SAN 602/2011.

sin que hayan supuesto dilación de tiempo alguna. En cuanto a los retrasos, queda constancia de que se tuvieron que realizar los análisis contradictorio y dirimente conforme al Real Decreto 1945/1983, lo que requirió un tiempo razonable. Tampoco se apreciaron pruebas de ruptura de la cadena del frío en los informes¹⁷⁶.

Lo más novedoso de esta reclamación lo constituye la alegación de haber sufrido raterías, hurtos en los productos importados, por parte de terceros en el recinto portuario. Con respecto a esta alegación, considera la sentencia en cuestión que “En este caso, la responsabilidad ha de atribuirse a quien tiene la seguridad del puerto, como puede ser la autoridad portuaria y la empresa que pueda asumir tal servicio, pero no quien ejercita el control sanitario de las mercancías, conforme a las exigencias derivadas del principio de responsabilidad, en virtud del cual, ha de responder quien es culpable y en la medida de su culpabilidad, aunque hablemos desde un punto de vista extracontractual”¹⁷⁷. Por todo ello, se decidió desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por ser conforme a derecho la resolución impugnada en autos.

b) Daños y perjuicios por actuaciones previas a la importación efectiva de una partida

También pueden ser causa de reclamación diversas actuaciones de la Administración previas a la ejecución de los controles sanitarios fronterizos. Una de estas reclamaciones cuestiona las instrucciones de aplicación de la normativa comunitaria por parte del Ministerio de Sanidad.

El problema parte de la consideración de Ceuta y Melilla a efectos sanitarios. Tras una serie de cambios legislativos, inspecciones por parte de la Comisión Europea y teniendo en cuenta el informe de la Abogacía del Estado, el 21 de noviembre de 2008 la Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior emitió una instrucción en la que se establecía que Ceuta y Melilla eran consideradas países terceros a efectos de los controles sanitarios. Por tanto, las partidas de origen animal originarias o procedentes de estas ciudades debían someterse, para acceder al

territorio aduanero comunitario, a los controles veterinarios en los puestos de inspección fronterizos. Se preveía el rechazo de las partidas que no procedieran de un territorio o de un establecimiento autorizado por la Comisión Europea para expedir sus productos hacia la Comunidad¹⁷⁸.

Así las cosas, la parte recurrente había creado en Melilla una empresa de cultivo y depuración de moluscos, e importación y exportación de esos productos. La misma comenzó a detener su actividad en agosto de 2008, cerrando en octubre de ese mismo año. La empresa presentó ante la Audiencia Nacional una reclamación de indemnización por la prohibición de entrada de productos de origen animal desde Melilla a la Unión Europea¹⁷⁹. La reclamación judicial se fundamentaba en que el cambio de criterio de la Administración había producido multitud de daños y perjuicios a la empresa, causando su cierre la citada instrucción. La Audiencia Nacional entendió que no constaba que la actora hubiese impugnado la mencionada instrucción; que tampoco había demostrado que no se le permitiera la importación en territorio comunitario y, sobre todo, que no se podía vincular la crisis económica de su empresa con la instrucción del ministerio.

En el recurso de casación ante el Tribunal Supremo¹⁸⁰ la parte recurrente alegó, con invocación del principio de confianza legítima, que el Ministerio de Sanidad vino contraviniendo la legislación comunitaria y los requerimientos de la Comisión en materia de importaciones de mercancías desde Ceuta y Melilla hasta la Instrucción de 21 de noviembre de 2008; que “una actuación de mínima diligencia y la más elemental coordinación exigible entre las administraciones afectadas hubieran bastado para evitar el enorme desembolso económico realizado en 2005 por la recurrente”; y que la consecuencia de todo ello fue la ruina del proyecto empresarial¹⁸¹. Sostenía la actora, en relación a la falta de impugnación de la instrucción, que “Lejos de cuestionar la conformidad a derecho de la instrucción, parte de su adecuación al ordenamiento jurídico, por lo que mal puede exigírsele su impugnación como requisito previo al ejercicio de la acción de reclamación de responsabilidad”.

176 Debemos recordar que, en todo caso, el art. 22.1.e) LPAC establece que “El transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución se podrá suspender en los siguientes casos: (...) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimientes propuestos por los interesados, durante el tiempo necesario para la incorporación de los resultados al expediente”.

177 SAN 602/2011, FD 4º.6.

178 FD 1º SAN de 1 de febrero de 2012.

179 SAN 642/2012 de 1 de febrero.

180 STS 4390/2014 de 3 de noviembre. *Vid.* GONZÁLEZ BOTIJA, F., “Crónica de jurisprudencia. Tribunal Supremo. Agricultura”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 38, 2015, (RI §415605).

181 STS 4390/2014, FD 2º.

En la sentencia, el Tribunal insiste en que la recurrente no ha probado que en aplicación de la instrucción no se le hayan permitido las exportaciones a territorio comunitario, ni la relación de la crisis de la empresa con ninguna decisión de la Administración. Por último, se discute el principio de confianza legítima, que la autoridad pública no puede adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquella, en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. Considera el Tribunal que dicho principio se construye sobre la base de un elemento psicológico que es la creencia racional y fundada en que la decisión que la Administración adoptará tendrá un determinado sentido, convicción psicológica que debe estar basada en signos o hechos exteriores producidos por la Administración suficientemente concluyentes y “en el supuesto de autos no concurren signos exteriores concluyentes, pues obviamente no merece tal calificación lo que cabría entender, a la vista de la normativa de aplicación, como reticencias de la Administración al cumplimiento de la normativa europea”.

En cuanto a la alegada infracción de la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la reparación del daño por incumplimiento del derecho comunitario, curiosamente en este caso la indemnización no se fundamenta en el incumplimiento de una norma comunitaria que confiere derechos a particulares sino en una que limita los derechos, en este caso a la exportación.

c) Responsabilidad por omisión de las autoridades sanitarias

Por último, debemos reseñar que, además de todas las reclamaciones contempladas anteriormente y referidos a acciones emprendidas por la Administración, también existen las que alegan falta de control por parte de las autoridades sanitarias, que quizá pudieran subsumirse en los supuestos de responsabilidad por omisión e inactividad¹⁸².

La doctrina sostiene que la Administración tiene un deber genérico de inspeccionar las actividades para las que las leyes le han otorgado potestades de inspección y de reacción ante incumplimientos¹⁸³.

182 *Vid.* MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad...”, *op. cit.*, pág. 59 y ss. Véase también GÓMEZ PUENTE, M., “Responsabilidad...”, *op. cit.*, págs. 139 a 204.

183 *Cfr.* REBOLLO PUIG, M., “La actividad inspectora”, en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. (Coord.), *Función inspectora*,

Dicho deber resulta aún más comprensible con respecto a las inspecciones que tengan como objeto asegurar la protección de la salud y la seguridad de las personas. No obstante, resulta difícil demostrar la responsabilidad de la Administración ante la omisión de una inspección, por lo que algunos autores consideran inviables los recursos por inactividad, salvo en el caso del Derecho europeo y el recurso por incumplimiento¹⁸⁴.

Como ejemplo de lo expresado anteriormente, la Audiencia Nacional¹⁸⁵ desestimó una reclamación de este tipo en relación al control de la encefalopatía espongiiforme bovina. Se pretendía el reconocimiento de una indemnización para la reparación de los daños morales y materiales derivados del fallecimiento de una persona a causa de la enfermedad de Creutzfeldt-Jacob (ECJ), supuestamente producida por la ingesta de alimentos contaminados procedentes del exterior. Sostenía la parte demandante que la falta de control o el control insuficiente de carne procedente de un tercer país por parte de la Administración impidió detectar la infección. No obstante, de las pruebas aportadas no constó que la enfermedad contraída por la paciente fuera la nueva variante de la ECJ como consecuencia de la ingesta de productos cárnicos introducidos en España sin la adopción de adecuadas medidas de protección. Por tanto, se desestimó el recurso contencioso-administrativo¹⁸⁶.

IV. CONCLUSIONES

Tras todo lo expuesto, debemos concluir que el terreno de los controles sanitarios, por la intensa aplicación de medidas de policía que supone y por la importancia económica del comercio internacional de productos agropecuarios, es propicio a la existencia de un gran número de reclamaciones de responsabilidad patrimonial con motivo de los controles en frontera de animales y alimentos. La jurisprudencia nacional recoge reclamaciones relacionadas con los daños originados por la efectiva realización de los controles oficiales.

INAP, Madrid, 2013, pág. 105.

184 *Ibid.*, pág. 111.

185 SAN 5251/2000 de 21 de julio.

186 *Vid.* también GILI SALDAÑA, M., “Responsabilidad de la Administración por el posible contagio de la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob”, en *Revista para el análisis del Derecho, InDret*, núm 1/2006, 2006. http://www.indret.com/pdf/315_es.pdf.

De las muchas reclamaciones administrativas y judiciales en el terreno de la importación de alimentos y animales se aprecian algunos criterios generales del Consejo de Estado y de los tribunales españoles. En general, se es más proclive a admitir la responsabilidad patrimonial cuando la conducta de la Administración no respeta alguna de las garantías legales u omite algún trámite preceptivo. Sin embargo, cuando la conducta de la Administración se considera razonable, ponderada y proporcionada, falta el requisito de la antijuridicidad del daño y se concluye que el recurrente tiene el deber jurídico de soportar dicho daño. Esta conclusión se mantiene aunque se haya anulado la resolución de rechazo en alzada pues, como dispone el art. 32.1 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público, “La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización”. Por otra parte, cuando el rechazo a la importación de la partida está justificado, no concurre el requisito de la antijuridicidad del daño por lo que debe desestimarse la reclamación de responsabilidad patrimonial. Por último, cuando se aprecia una concurrencia de causas en la producción del resultado dañoso es frecuente distribuir la responsabilidad derivada de los daños y perjuicios aducidos entre la Administración y la parte recurrente. Consecuentemente, se inhibe de responsabilidad a la Administración cuando se atribuye el daño totalmente a la conducta del importador “de quien cabe presumir un conocimiento de las exigencias de control sanitario por dedicarse empresarialmente a tal actividad de comercio”.

Los retrasos en la realización de los controles oficiales en frontera pueden generar una lesión directa al interesado que dé origen a la responsabilidad patrimonial de la Administración. Por tanto, son frecuentes las reclamaciones de este tipo tratándose, precisamente, de un procedimiento de autorización. Salvo algunas excepciones, no existen plazos específicos en la legislación para la realización de los controles oficiales en frontera, por lo que rige el plazo general de tres meses que establece la LPAC, de acuerdo con la disposición adicional primera de la Ley de Sanidad Animal. Este periodo de tres meses, tiene interés ante la falta de resolución expresa del procedimiento, pero es necesario valorar las circunstancias del caso para determinar si el tiempo para la realización de los controles es proporcionado o no. El Consejo de Estado considera que el plazo razonable debe calcularse de acuerdo con diversos criterios como la complejidad del asunto, la duración normal de procedimientos similares, actuación del órgano instructor, conducta del interesado, etc.

En definitiva, la intensa actividad de la Administración en los controles en frontera a fin de salvaguardar la salud humana y la sanidad animal, debe contar con un contrapeso que es la posibilidad de reclamar por los posibles daños y perjuicios ocasionados sobre los intereses de los particulares como consecuencia de dichos controles. De este modo, la responsabilidad patrimonial de la Administración, que representa una pieza clave dentro del Derecho administrativo, supone una garantía frente a las posibles extralimitaciones de la Administración en su intervención en la sociedad.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUADO I CUDOLA, V. y NETTEL BARRERA, A. C., “La responsabilidad patrimonial por inactividad de la Administración”, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública. Estudio general y ámbitos sectoriales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.
- ARENAS MENDOZA, H. A., *Responsabilidad y procedimiento. Las dilaciones indebidas procedimentales*, tesis doctoral, Universidad de Salamanca, 2011.
- BAÑO LEÓN, J. M., “La reforma del procedimiento. Viejos problemas no resueltos y nuevos problemas no tratados”, en *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015, <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=issue&op=archive>
- BELADIEZ ROJO, M., *Responsabilidad e imputación de daños por el funcionamiento de los servicios*, Tecnos, Madrid, 1997.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Manual de Derecho Administrativo*, 27ª Ed., Civitas, 2016.
- CALLE BAUTISTA, F. y RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, J. L., “Las responsabilidades de las Administraciones”, en RODRÍGUEZ FUENTES, V., (Dir.), *El derecho agroalimentario*, J. M. Bosch, Barcelona, 2003, págs. 245 a 290.
- ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, 5ª Ed., Marcial Pons, Madrid, 2015.

- “La protección de la ignorancia. Exclusión de responsabilidad por los riesgos desconocidos”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 161, 2003, págs. 53 a 82.
- FUENTES ABRIL, J., “La responsabilidad patrimonial de la Administración (análisis jurisprudencial)”, en *Noticias Jurídicas*. <http://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4458-la-responsabilidad-patrimonial-de-la-administracion-analisis-jurisprudencial/>
- GARRIDO MAYOL, V., *La responsabilidad patrimonial del Estado. Especial referencia a la responsabilidad del Estado legislador*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- GILI SALDAÑA, M., “Responsabilidad de la Administración por el posible contagio de la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob”, en *Revista para el Análisis del Derecho, InDret*, núm. 1/2006, 2006. http://www.indret.com/pdf/315_es.pdf
- GÓMEZ PUENTE, M., “Responsabilidad por inactividad de la Administración”, en *Documentación Administrativa*, núm. 237-238, 1994, págs. 139 a 204.
- GONZÁLEZ BOTIJA, F., “Crónica de jurisprudencia. Tribunal Supremo. Agricultura”, en *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 38, 2015, RI §415605.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*, Civitas, Madrid, 1996.
- JIMÉNEZ LECHUGA, F. J., *La responsabilidad patrimonial de los poderes públicos en el Derecho español. Una visión de conjunto*, Marcial Pons, Madrid, 1999.
- LEGUINA VILLA, J., “Sobre el carácter objetivo de la responsabilidad de la Administración”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 136, 2007, págs. 669 a 681.
- “El fundamento de responsabilidad de la Administración”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 23, 1979, págs. 523 a 536.
- MARTÍN REBOLLO, L., “La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en España: estado de la cuestión, balance general y reflexión crítica”, en *Documentación Administrativa*, núm. 237-238, 1994, págs. 11 a 104.
- “Ayer y hoy de la responsabilidad patrimonial de la Administración: un balance y tres reflexiones”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 150, 1999, págs. 273 a 316.
- MEDINA ALCOZ, L., *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo. Aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema*, Aranzadi Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2005.
- MIR PUIGPELAT, O., “Responsabilidad objetiva vs. Funcionamiento anormal en la responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria (y no sanitaria)”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 140, 2014, pág. 629 a 652.
- “La jurisdicción competente en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración: una polémica que no cesa”, *Working Paper Indret*, núm. 151, 2003. <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/view/82560>
- *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, Civitas, Madrid, 2002.
- *La responsabilidad patrimonial de la Administración sanitaria*, Civitas, Madrid, 2000.
- MORENO MOLINA, J. A., “Las novedades en la regulación por las leyes 39 y 40/2015 de la responsabilidad patrimonial y la potestad sancionadora de las administraciones públicas”, en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179, 2016, págs. 87 a 109.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho administrativo II. Régimen jurídico de la actividad administrativa*, 22ª Ed., Open Ediciones Universitarias, Madrid, 2015.
- PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Administrativo*, 8º Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

- PENSADO SEIJAS, A., “Comentarios sobre el anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas”, en *Actualidad Administrativa*, núm. 7-8, 2015, págs. 98 a 103.
- REBOLLO PUIG, M., “La actividad inspectora”, en DÍEZ SÁNCHEZ, J. J (Coord.), *Función inspectora*, INAP, Madrid, 2013, págs. 55 a 116.
- RIVERO ISERN, E. y RIVERO ORTEGA, R., “El derecho al procedimiento administrativo”, En *Derechos Fundamentales y otros estudios. Libro homenaje al Prof. Dr. Lorenzo Martín Retortillo, Volumen I*, El Justicia de Aragón, Zaragoza, 2008.
- RODÉS MATEU, A., *El Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas: Estudio de su configuración constitucional y de su restablecimiento jurídico español*, Atelier libros jurídicos, Barcelona, 2009.
- SALVADOR CODERCH, P., “Causalidad y responsabilidad”, en *InDret*, 3/2002. <http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/120720/165971>
- SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho Administrativo. Parte general*, 11ª Ed., Tecnos, Madrid, 2015.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A., “Los proyectos de Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de Régimen Jurídico del Sector Público: una primera evaluación”, en *Documentación Administrativa*, núm. 2, 2015. <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=DA&page=issue&op=archive>
- TOLEDO MARTÍN, A., *Las medidas provisionales en el Derecho alimentario*, tesis doctoral, Universidad de Navarra, Pamplona, 2012.