

Dictamen n<sup>o</sup>: **166/15**  
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del  
Gobierno**  
Asunto: **Responsabilidad Patrimonial**  
Aprobación: **08.04.15**

**DICTAMEN** de la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad en su sesión de 8 de abril de 2015, sobre la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, al amparo del artículo 13.1 de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, en el asunto promovido por la mercantil “A”, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del sacrificio de cinco reses de su propiedad.

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** Mediante escrito presentado a través de los servicios postales, el 21 de octubre de 2014, la entidad reclamante, actuando mediante representación letrada, formuló reclamación de responsabilidad patrimonial, por los daños y perjuicios ocasionados como consecuencia del sacrificio de cinco reses.

Manifestaba en su escrito que, con fecha 1 de septiembre de 2013, solicitó a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio la guía de retorno a su explotación de origen de cinco reses, que se encontraban en la estación de tránsito de la Plaza de Toros de San Sebastián de los Reyes, tras haber participado en un encierro de los festejos

celebrados entre el 27 de agosto al 1 de septiembre de 2013, en San Sebastián de los Reyes.

Señalaba que dichas reses iban a ser destinadas posteriormente a su lidia, y en ningún caso a ventas para nuevos encierros o festejos populares, lo que comunicó a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, Área de Ganadería, con fecha 4 de septiembre de 2013; no obstante continúa, la Administración le comunicó la obligatoriedad del sacrificio de las reses (mediante oficio de 8 de octubre de 2013), incumpliendo, a su juicio, la praxis de años anteriores en los que se permitió el retorno de las mismas a su explotación de origen tras su participación en encierros.

Consideraba que tal actuación quebrantó el “*principio de confianza legítima*” en el proceder de la Administración, al obligar al sacrificio de las reses que habían de participar en una novillada o corrida posterior a la celebración de un encierro, y al no aplicar la excepción prevista en la normativa reguladora, artículo 5.4 del Decreto por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos taurinos populares de la Comunidad de Madrid, que establece: “*quedan exceptuados del sacrificio los encierros en los que se conduzcan reses que vayan a ser lidiadas en una corrida de toros o novillada posterior*”.

Las reses fueron finalmente sacrificadas el 21 de octubre de 2013.

Solicitaba por ello una indemnización por importe de dieciocho mil ciento veintinueve euros (18.129 €), correspondientes al precio de las cinco reses, más los gastos derivados de los portes, pienso y personal de mantenimiento de los mismos, hasta que fueron remitidos los certificados pertinentes para su traslado al matadero.

Adjuntaba a su escrito: solicitud de guía de retorno ante la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, actas de finalización e incidencias de espectáculos taurinos populares de años anteriores, escrito de

la jefa de Área de Ganadería, diversas facturas y certificado del sacrificio de las reses.

**SEGUNDO.-** A causa de la referida reclamación se ha instruido procedimiento de responsabilidad patrimonial de conformidad con lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJ-PAC), y en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de Responsabilidad Patrimonial (en adelante, RPRP).

Mediante escrito de la jefa de Área de Régimen Jurídico y Actuación Administrativa, de 24 de noviembre de 2014, se requirió al reclamante para que firmara el escrito que presentó, lo que fue cumplimentado mediante correo electrónico remitido el 13 de enero de 2015.

Se solicitó la emisión de informe a la Dirección General de Seguridad e Interior, de la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno, emitido con fecha 17 de noviembre de 2014, en el que se recogía que se actuó conforme la normativa que resulta de aplicación; igualmente que en ningún caso se ha vulnerado el principio de confianza legítima, pues una actuación administrativa no se constituye en causa para vulnerar el ordenamiento jurídico.

Con fecha 13 de enero de 2015, se concedió trámite de audiencia al reclamante que, al efecto presentó escrito de alegaciones el 5 de febrero siguiente, en el que reiteraba lo manifestado en su escrito de reclamación.

Finalmente, se dictó propuesta de resolución, de fecha 16 de febrero de 2015, que desestimaba la solicitud de reclamación patrimonial.

**TERCERO.-** En este estado del procedimiento se formula consulta por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, que ha tenido entrada en este Consejo Consultivo el 5 de marzo de 2015, por trámite ordinario, correspondiendo su estudio, por reparto de asuntos, a la Sección VI, presidida por la Excma. Sra. Dña. Beatriz Grande Pesquero, que formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, siendo deliberado y aprobado por unanimidad, en Comisión Permanente de este Consejo Consultivo, en su sesión de 8 de abril de 2015.

El escrito solicitando el dictamen fue acompañado de la documentación que, numerada y foliada, se consideró suficiente, y de la que se ha dado cuenta en lo esencial en los antecedentes de hecho anteriores.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes,

## **CONSIDERACIONES DE DERECHO**

**PRIMERA.-** La solicitud de dictamen a este Consejo Consultivo resulta preceptiva, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 13.1 .f). 1º de la Ley 6/2007, de 21 de diciembre, reguladora del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid (LCC), por ser de cuantía superior a 15.000 euros el importe de la reclamación, y se efectúa por el consejero de Presidencia, Justicia y Portavoz del Gobierno, órgano legitimado para ello, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14.2 de la citada Ley. Siendo preceptivo el dictamen, no tiene, sin embargo, carácter vinculante (artículo 3.3 LCC).

**SEGUNDA.-** Como resulta de los antecedentes, el procedimiento de responsabilidad patrimonial se inició a instancia de entidad interesada, y su tramitación se encuentra regulada en los artículos 139 y siguientes de la

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), así como en el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (RPRP).

La entidad reclamante está legitimada para promover el procedimiento, al amparo del artículo 139 de LRJ-PAC, por ser la propietaria de las reses cuyo sacrificio le ha ocasionado daños económicos.

Asimismo, se encuentra legitimada pasivamente la Comunidad de Madrid, en virtud de su competencia sobre espectáculos públicos, conforme el artículo 26.1.30 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

En cuanto al requisito temporal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 142.5 LRJ-PAC, la acción para reclamar responsabilidad patrimonial a la Administración prescribe al año de producirse los hechos que hayan ocasionado los daños.

En el caso que nos ocupa, el día inicial del cómputo es el 21 de octubre de 2013, fecha del sacrificio de los toros, por lo que la reclamación, al haberse presentado el 21 de octubre de 2014, se ha interpuesto dentro del plazo legal.

El procedimiento se ha instruido cumpliendo los trámites preceptivos previstos en la normativa aplicable. Se ha realizado la prueba que se ha considerado pertinente, así como se han aportado al expediente los informes de los servicios implicados, e igualmente se ha evacuado el trámite de audiencia, tanto a los reclamantes como al resto de interesados, todo ello conforme los artículos 82 y 84 de la LRJ-PAC y 9, 10 y 11 del RPRP.

**TERCERA.-** Entrando ya a considerar el fondo de la pretensión que se formula, debemos partir de la consideración de que el instituto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, que tiene su fundamento en el artículo 106.2 de la Constitución, y su desarrollo en los artículos 139 y siguientes de la LRJ-PAC, supone la concurrencia de los siguientes requisitos, según una constante y reiterada jurisprudencia, de la que puede destacarse las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de marzo de 2011 (recurso 3261/2009) o de 16 enero 2012, (recurso de 6794/2009):

- 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 -es indiferente la calificación- de los servicios públicos en una relación directa e inmediata y exclusiva de causa a efecto, sin intervención de elementos extraños que pudieran influir, alterando, el nexo causal.
- c) Ausencia de fuerza mayor.
- d) Que el reclamante no tenga el deber jurídico de soportar el daño cabalmente causado por su propia conducta.

Igualmente recoge dicha Sentencia que:

*“La jurisprudencia de esta Sala (por todas la STS de 1 de julio de 2009, recurso de casación 1515/2005 y las sentencias allí recogidas) insiste en que “no todo daño causado por la Administración ha de ser reparado, sino que tendrá la consideración de auténtica lesión resarcible, exclusivamente, aquella que reúna la calificación de antijurídica, en el sentido de que el particular no tenga el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación administrativa”.*

CUARTA.- Aplicados los anteriores presupuestos jurídicos al presente caso, el daño debe entenderse acreditado, habida cuenta del perjuicio económico que para la entidad reclamante supuso el sacrificio de los toros, concretado en el valor de las reses y en los gastos de porte, pienso y personal de mantenimiento, hasta su traslado al matadero.

Del mismo modo, no cabe duda que existe un nexo causal directo entre la actuación administrativa, al ordenar el sacrificio de los toros, y el daño cuyo resarcimiento se reclama, por lo que concurre el necesario requisito de la relación causal, entre el funcionamiento del servicio público y el daño producido.

Sin embargo, debemos partir de que, conforme el artículo 141 de la LRJ-PAC: *“Sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que éste no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley”*, por lo que el perjuicio económico derivado del sacrificio de las reses, solo constituiría un daño del que debería responder la Administración, en el caso de haber actuado contraviniendo normas legales o con infringiendo el ordenamiento jurídico de algún modo.

En el caso que nos ocupa, en primer lugar, carece de razón la reclamante, cuando invoca a su favor el artículo 5 del Decreto 112/1996, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Espectáculos Taurinos Populares. Dicho Decreto se dicta en desarrollo de la Ley 10/1991, de 4 de abril, de potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos.

Su artículo 5, al contrario de lo que se alega, no otorga ningún derecho a conservar las reses tras la celebración de los encierros. La norma establece:

*“1. Con el fin de evitar su participación en otro espectáculo taurino, se dará muerte a las reses conducidas, corridas o toreadas en los encierros y sueltas de reses, sin presencia de público y en presencia del Veterinario de servicio y del Delegado Gubernativo, que*

*diligenciará el correspondiente certificado de nacimiento para proceder a su baja en el Libro Genealógico de la Raza Bovina de Lidia.*

*2. Se procederá al sacrificio en el plazo máximo de veinticuatro horas, a partir de la finalización del festejo. Las reses hasta su sacrificio deberán permanecer en un lugar que reúna las condiciones suficientes de higiene y seguridad, que establezca la normativa vigente aplicable. Dicho lugar no podrá tener, en ningún caso, comunicación directa con el ruedo de la plaza de toros.*

*Las reses que hayan intervenido en un festejo, no podrán intervenir en otro, aunque éste se celebre dentro del plazo máximo de veinticuatro horas establecido para su sacrificio.*

*4. Quedan exceptuados de lo dispuesto en este artículo los encierros en los que se conduzcan reses que vayan a ser lidiadas en una corrida o novillada posterior”.*

De este modo, la regla general es el sacrificio obligatorio de las reses dentro de las 24 horas siguientes a la celebración de los encierros, con el fin de evitar su participación en otro espectáculo taurino. La excepción es que se celebre una corrida o novillada posterior, entendiendo por posterior la que se celebre en el plazo de las 24 horas siguientes desde el encierro o suelta.

No cabe otra interpretación de la norma precitada, criterio que viene a reforzar el artículo 2.2 del propio Decreto 112/1996, al ordenar que:

*“Cuando las reses vayan a ser objeto de una lidia posterior, se desecharán aquellas reses que, a pesar de las medidas precautorias adoptadas con anterioridad al encierro, o durante el mismo, se considere que han sido toreadas a juicio del Presidente, o Delegado*



*Gubernativo, veterinarios, ganaderos, empresarios y toreros, o cualquiera de sus representantes, debiéndose apuntillarlas en presencia del Delegado de la Autoridad”.*

Por ello la entidad reclamante no podía pretender que las reses no fueran sacrificadas.

**QUINTA.-** En segundo lugar, se alega por la interesada que se han vulnerado los principios de confianza legítima y buena fe en la actividad administrativa, ya que, en ocasiones anteriores, no se procedió al sacrificio de las reses tras su participación en los encierros, por lo que considera que el hecho de haber exigido su sacrificio ahora, es contrario a la buena fe que debe presidir la actuación administrativa.

A este respecto, debemos partir de que el artículo 3.1 b) de la LRJ-PAC establece que la actividad administrativa deberá respetar los principios de buena fe y de confianza legítima.

Como doctrina y jurisprudencia se ocupan de matizar, no toda actividad administrativa genera un principio de confianza legítima en el ciudadano, cuya quiebra deba dar lugar a indemnización por vía de responsabilidad patrimonial. De este modo, la combinación de los principios de buena fe y confianza legítima deben conjugarse con los de legalidad en la actuación administrativa (artículo 103 de la Constitución Española) y seguridad jurídica.

El principio de confianza legítima en la actividad administrativa, presupone en primer lugar la existencia de una conducta o un comportamiento de la Administración que genere la confianza en la obtención de un determinado beneficio o resultado.

Así es necesario que se fundamente en “*signos externos producidos por la Administración lo suficientemente concluyentes para que le induzcan*

*razonablemente a confiar en la legalidad de la actuación administrativa, unido a que, dada la ponderación de los intereses en juego -interés individual e interés general-, la revocación o dejación sin efecto del acto, hace crecer en el patrimonio del beneficiado que confió razonablemente en dicha situación administrativa, unos perjuicios que no tiene por qué soportar” (Sentencia de Tribunal Supremo de 28 de julio de 1997).*

En el caso que nos ocupa, el interesado señalaba en su escrito inicial que *“a título de ejemplo (...) en los años 2011 y 2012 se celebraron encierros a las 8:00 horas de la mañana y el correspondiente festejo por la tarde, comprobándose en las correspondientes actas, cómo determinados toros no se han sacrificado y han sido devueltos a su lugar de origen”.*

A este respecto, acompañaba a su reclamación, cuatro actas correspondientes a cuatro reses, en las que se refleja, que estas reses participaron en los respectivos encierros y no fueron sacrificadas (actas de 26 y 30 de agosto de 2011, 30 de agosto y 1 de septiembre de 2012).

Sin embargo, el hecho de que en encierros anteriores no se sacrificaran cuatro toros, no parece que genere una sólida actitud administrativa, que provoque en el interesado una confianza legítima en que se actuará del mismo modo.

De este modo, el reclamante no ha acreditado que la falta de sacrificio de las reses fuese la regla general, pues no consta ni cuántas reses participaron en cada encierro, ni cuáles fueron toreadas al finalizar dicho encierro, ni cuántas fueron sacrificadas o no.

Los ejemplos que alega el reclamante en relación a las cuatro reses que no se sacrificaron con anterioridad, más bien parecen excepciones a la regla general del sacrificio de las reses y, en todo caso, correspondía a la interesada una prueba suficiente de lo contrario.

Además, debemos tener muy presente, que la actividad administrativa que se alega como causa del daño, ha sido un comportamiento legal y ajustado a la norma aplicable como hemos visto, mientras que las actuaciones anteriores de la Administración, en al menos cuatro ocasiones, no fueron acordes con el ordenamiento jurídico.

Ello conlleva, que el hecho de que la Administración haya en cierta medida tolerado comportamientos prohibidos, no puede generar confianzas tutelables, sin que nos encontremos en el presente caso con una monolítica inaplicación de la norma jurídica.

Así, el que en cuatro ocasiones no se sacrificaran las reses tras el encierro, no significa una total dejación en la aplicación de la norma que obligaba a su sacrificio, sin que el administrado pueda esgrimir una confianza legítima en que la Administración volvería a actuar del mismo modo.

Con tal criterio, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de marzo de 1996 también señalaba:

*“ni puede considerarse afectada en grado relevante la seguridad jurídica, ni la buena fe, o la congruencia con los actos de la Administración o el principio de confianza legítima del administrado porque la posible negligencia, ignorancia o mera tolerancia de la Administración respecto al hecho del ejercicio de tal actividad sin licencia, no la legítima ni genera derechos subjetivos o expectativa jurídica alguna, objeto de específica tutela, repetimos, al tratarse de una infracción urbanística permanente y reiterada en el tiempo”.*

Por otra parte, no cabe desconocer que, en buena lógica, la entidad reclamante debía conocer la norma que obligaba al sacrificio de las reses tras los encierros. No cabe opinar otra cosa habida cuenta de sus propias

alegaciones, en cuanto que recoge cuatro excepciones, de modo que, *a sensu contrario*, está expresando que la regla general era el sacrificio.

Tal presunción de conocimiento, impide que ahora base su reclamación por responsabilidad administrativa, en anteriores actuaciones sobre las que, cabe deducir, conocía que no eran acordes con la normativa aplicable.

Por todo lo expuesto, el Consejo Consultivo formula la siguiente

## CONCLUSIÓN

Procede desestimar la reclamación por responsabilidad patrimonial presentada al no concurrir el requisito de la antijuridicidad del daño.

A la vista de todo lo expuesto, el órgano consultante resolverá según su recto saber y entender, dando cuenta de lo actuado, en el plazo de quince días, a este Consejo de conformidad con lo establecido en el artículo 3.7 del Decreto 26/2008, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid.

Madrid, 8 de abril de 2015