

II Congreso ANAVEPOR

La responsabilidad real vista por un abogado

Ponente: D. Juan José Jiménez Alonso

Responsable del Servicio Jurídico del Consejo General Colegios Veterinarios de España

Lleida, 25 de noviembre de 2010

Con carácter previo quiero expresar mi agradecimiento a los organizadores del II Congreso de ANAVEPOR por la invitación que me hacen para intervenir en el mismo, en mi condición de Responsable de los Servicios Jurídicos del Consejo General de Colegios Veterinarios de España.

El objeto de la presente ponencia, como se desprende del título de la misma, es referirme al régimen de responsabilidad de los veterinarios de porcino y a los posibles supuestos de exigencia de la misma. En este sentido, me referiré sucesivamente a los cuatro posibles escenarios de exigencia de responsabilidad derivada de la actuación profesional en cuestión, que se corresponden con los ámbitos penal, civil, administrativo y disciplinario.

En todo caso, quiero dejar constancia, sin ánimo exhaustivo de, al menos, parte de la legislación estatal y autonómica vigente en la materia que, en consecuencia, debe ser tomada en cuenta a los efectos de una eventual exigencia de responsabilidad cuando el incumplimiento de la misma sea imputable a los profesionales en cuestión. Entre tales normas, destacaré la Ley 8/2.003, de 24 de abril, de Sanidad Animal; el Real Decreto 1880/1.996, de 2 de agosto, que regula las Agrupaciones de Defensa Sanitaria Ganaderas (para la especie porcina y su extensión a otras); la legislación de residuos; el Real Decreto 324/2.000, de 10 de marzo, por el que se establecen las normas básicas de ordenación de las explotaciones porcinas; las normativas particulares relativas a la lucha, control y erradicación de enfermedades como la de Aujeszky (tanto estatal como es el caso del Real Decreto 427/2.003, de 11 de abril, modificado por el Real Decreto 206/2.005, de 25 de febrero; como autonómica, supuesto de la Resolución de la

Dirección General de Producción e Industrias Agroalimentarias de la Generalitat de 14 de enero de 1.991), peste porcina, etc.; y la regulación autonómica específica de las agrupaciones de defensa sanitaria de ganado porcino (Orden del Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca nº 265, de 27 de mayo de 2.003, que establece el programa sanitario mínimo a desarrollar por tales agrupaciones), entre otras.

I. RESPONSABILIDAD PENAL.

Es la derivada de la eventual comisión por parte del veterinario de porcino de un delito o falta de los tipificados en el Código Penal (aprobado por Ley Orgánica 10/1.995, de 23 de noviembre). En el caso de este ámbito de actuación profesional, a la luz de los supuestos conocidos hasta la fecha, la responsabilidad suele ir dirigida a tres aspectos esenciales: 1. La posible alteración de los documentos que cumplimentan los veterinarios de porcino y que, caso de ajustarse a alguno de los tipos previstos en el Código Penal, nos conducirían a delitos tales como el de falsedad documental (previsto en los artículos 390 a 396 del citado texto), o al de falsificación de certificados (previsto en los artículos 397 a 399 del Código Penal). Los artículos 390 a 394 se refieren a la falsificación, entre otros, de documentos públicos y oficiales, distinguiendo que el autor tenga la condición de autoridad o funcionario público o la de particular. Por su parte, los artículos 395 y 396 se refieren a la falsificación de documentos privados y, por último, los artículos 397 a 399 se refieren a la falsificación de certificados, distinguiendo, una vez más, entre que la autoría sea atribuible a una autoridad o funcionario público o a un particular; 2. La eventual provocación de daños a los titulares de las explotaciones, que se conduce a través del delito de daños, producidos de forma dolosa o imprudente, delito que tiene una tipificación expresa en los artículos 264.1.2º y 267 del Código Penal que, respectivamente, se refieren al citado delito de daños de forma intencionada, concurriendo el supuesto de que se cause por cualquier medio infección o contagio de ganado y a los daños provocados por imprudencia. También en este caso, la autoría podría predicarse tanto de veterinarios funcionarios públicos como de ejercicio libre; y 3. La posible repercusión en materia de Salud Pública, cuando efectivamente, la actuación

del profesional pueda tener efectos en la salud de las personas por la utilización de medicamentos sobre los animales p.e., sin respetar los tiempos de espera, supuesto al que se refiere el artículo 364 del Código Penal.

En este sentido, a título de ejemplo, citaremos la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de noviembre de 1.980, que confirma la condena a un veterinario funcionario público por la comisión de un delito de falsedad en documento oficial, concretamente, en la expedición de unas guías de origen y sanidad pecuarias, haciendo constar en las mismas que los cerdos vendidos por el otro procesado (el dueño del ganado), procedían de una finca que no era realmente aquella en la que se habían criado y donde radicaban, para evitar con ello los problemas de no estar autorizada esta última para la cría y reproducción de ganado porcino por haber sufrido en épocas precedentes brotes de peste porcina africana; la Sentencia de la Audiencia Provincial de Cáceres de 26 de julio de 2.002 (condena por un delito de falsedad en documento oficial al certificar el veterinario de ADS la muerte de 60 cabezas de ganado por causa distinta de la realmente acaecida) y el Auto de la Audiencia Provincial de Albacete de 7 de noviembre de 2.002 (confirmatorio del sobreseimiento declarado por el Juzgado de Instrucción nº 2 de Albacete en procedimiento incoado, entre otros, contra dos veterinarios de ADS por un presunto delito de daños, dolosos o imprudentes, relacionados con la muerte de una serie de cabezas de ganado que se imputaba a la actuación de los mismos por entender el perjudicado que el grave brote de tuberculosis acaecido en su explotación no se probó proviniera del ganado adquirido de otra explotación cuyos veterinarios habían certificado la ausencia de enfermedad alguna). Y también podemos citar la Sentencia de la Sección 3ª de la Audiencia Provincial de Girona, de 25 de febrero de 2003, que condena a un veterinario por un delito contra la Salud Pública por elaborar y fabricar personalmente el pienso que luego entregaba, para que le fuera suministrado a los cerdos de su propiedad, pienso en el que se suministraba sulfadimetoxina en una dosis catorce veces superior a la permitida.

Un aspecto que tampoco podemos olvidar es la repercusión que en el medio ambiente y en los recursos hidráulicos pueden tener este tipo de explotaciones y, concreta y especialmente, las balsas o espacios que almacenan los residuos ganaderos líquidos (purines) que, caso de no reunir las condiciones adecuadas, pueden dar lugar a

filtraciones afectantes a las aguas subterráneas con riesgo cierto de ocasionar graves efectos en el medio ambiente y en el equilibrio del sistema natural cercano.

En estos casos, la responsabilidad directa se exigirá a los dueños de la explotación, sin perjuicio de la posibilidad de que algún veterinario pueda verse inmerso eventualmente (no nos constan precedentes) en un procedimiento de esta naturaleza, en según qué circunstancias. A título de ejemplo, en todo caso, citaremos la Sentencia de la Audiencia Provincial de Segovia de 24 de mayo de 2.005 que condena al titular de una explotación intensiva de ganado porcino por la comisión de un delito contra el medio ambiente previsto en el artículo 325 del Código Penal, precisamente por la falta de impermeabilización de balsas de almacenamiento de purines.

Es significativo que la Sentencia recuerde las reiteradas ocasiones en que la Sala se ha pronunciado sobre cuestiones o supuestos semejantes debido a que *“la gestión de los residuos de las instalaciones ganaderas porcinas es quizá el mayor problema ambiental en amplias zonas de la provincia y desde luego el que con más frecuencia ha desembocado en procedimientos penales por esta clase de delitos”*. Aclarar que en estos casos estamos ante un delito de riesgo, en los que se precisa es que se cause un peligro grave, es decir, que la conducta sea potencialmente peligrosa, lo que significa que habrá que analizar no sólo la composición y peligrosidad de los vertidos, sino también si tales vertidos hubieren podido tener efectos sobre el suelo y los recursos hidráulicos próximos.

Una última cuestión a mencionar referida a la exigencia de responsabilidad penal a los veterinarios funcionarios públicos en concreto y es dejar constancia de la, en bastantes ocasiones, reticencia o resistencia de los jueces penales a conocer este tipo de asuntos, justificada en la existencia de la jurisdicción contencioso-administrativa y en la regulación de una prejudicialidad administrativa del proceso penal que obliga a tener presentes los pronunciamientos previos de tal jurisdicción sobre la legalidad o ilegitimidad de las actuaciones administrativas inculminadas, lo que no ha impedido –como ya hemos señalado– la existencia de precedentes judiciales en la materia.

II. RESPONSABILIDAD CIVIL.

En lo que se refiere al segundo orden o clase de responsabilidad, la civil, me referiré a ella como supuesto de responsabilidad directa, obviando por tanto la vía de la

responsabilidad civil subsidiaria, prevista en el artículo 121 del Código Penal, en relación a las Administraciones Públicas Territoriales, para el supuesto de daños causados por empleados públicos en el ejercicio de sus cargos o funciones y sin perjuicio de lo que inmediatamente diremos (al respecto de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas) y en el artículo 116 para los particulares, que establece que toda persona criminalmente responsable de un delito o falta, lo es también civilmente, responsabilidad que puede declararse por el propio órgano jurisdiccional penal.

En cuanto al ejercicio de la acción de responsabilidad civil directa, es necesario reiterar el distingo entre veterinarios funcionarios públicos y veterinarios de ejercicio libre. En el primero de los supuestos, estaríamos hablando, en realidad, de la responsabilidad patrimonial del personal al servicio de las Administraciones Públicas a cuya exigencia se refiere el artículo 145 de la Ley 30/1.992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 4/1.999, de 13 de enero. En estos casos, en que se han producido daños a terceros como consecuencia de una actuación del veterinario oficial que inmediatamente calificaremos, el perjudicado deberá dirigirse directamente contra la Administración que, a su vez, podrá dirigirse después contra su funcionario sólo en los supuestos de dolo, culpa o negligencia grave, previa instrucción de un expediente con audiencia del interesado. Se exige, en consecuencia, primero que el particular haya sido indemnizado por la Administración y, segundo, que el funcionario haya incurrido en dolo, culpa o negligencia grave, es decir, que se es más exigente que en el caso de la simple responsabilidad civil del veterinario libre en que bastará que la actuación haya sido negligente o culposa sin más y, por supuesto, que haya provocado daños al reclamante. Un supuesto de condena a la Administración como consecuencia del funcionamiento de los Servicios Oficiales Veterinarios es la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 1 de marzo de 2.005 que establece la responsabilidad de la Generalitat, como consecuencia de las medidas de inmovilización adoptadas por los Servicios Veterinarios en un supuesto de brote de peste porcina, medidas que provocaron un perjuicio económico al ganadero en cuestión.

En este caso, no nos consta exigencia posterior de responsabilidad a los veterinarios actuantes por parte de la Administración de quien dependían, ni entiendo que vaya a producirse puesto que la resolución judicial ya establece que su actuación fue adecuada a la regulación relativa a las medidas relacionadas con la peste porcina clásica.

En el segundo de los supuestos, es decir, cuando intervienen veterinarios no funcionarios (de ejercicio libre, responsables de la explotación, de la agrupación, etc.) estaríamos ante reclamaciones de responsabilidad civil, en las que como ya ha señalado reiterada jurisprudencia se produce una yuxtaposición de responsabilidades contractual y extracontractual (con los importantes efectos o consecuencias que ello tiene en cuanto al plazo para el ejercicio de la acción de reclamación) derivadas, respectivamente, de la existencia de una relación contractual previa de arrendamiento de servicios profesionales y de la obligación o deber general de no dañar a otro que está en la esencia de la responsabilidad civil extracontractual. Se trata de acciones de reclamación por parte de los afectados (dueños o responsables de explotaciones) contra los veterinarios responsables como consecuencia de los daños sufridos en las respectivas explotaciones que tengan su origen en la actuación u omisión negligente o culposa de los citados veterinarios. En estos casos operan las pólizas de seguros colectivos suscritas a favor de todos los colegiados por la Organización Colegial Veterinaria y tienen por objeto precisamente garantizar la defensa ante reclamaciones como las citadas.

En este tipo de procedimientos o acciones, las reclamaciones tienen carácter económico y su objeto exclusivo es el resarcimiento a favor de los afectados de los daños de ese carácter que provoquen los veterinarios responsables de la actuación que provoca el daño. La garantía se extiende al pago de indemnizaciones a que resulte obligado el asegurado, por los daños y perjuicios que se causen de forma involuntaria a terceros por errores cometidos en la práctica de la profesión veterinaria.

III. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

En este caso, estamos ante la responsabilidad derivada de la infracción por parte

del veterinario en cuestión de las normas administrativas existentes en relación a este tipo de explotaciones y en cuanto a aquellos cometidos que sean de su competencia, fundamentalmente. Nos referimos, por tanto, a la comisión por parte de los veterinarios de porcino de cualesquiera de las infracciones de normas administrativas sobre la materia y que, en la generalidad de los casos, solían remitirse a las previsiones contenidas en el reglamento regulador de las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, aprobado por Real Decreto 1945/1.983, de 22 de junio, y demás legislación aplicable hasta la aparición fundamental de la Ley 8/2.003, de 24 de abril, de Sanidad Animal que, en sus artículos 82 y siguientes, recoge una tipificación expresa y detallada de las infracciones susceptibles de ser cometidas en esta materia, entre otros, por los facultativos veterinarios. No obstante, la citada Ley sigue remitiéndose al Real Decreto que acabo de referir en su Disposición Transitoria Primera, hasta tanto en cuanto se establezcan procedimientos específicos en materia de inspecciones.

Quede constancia, al menos, de que la Ley de Sanidad Animal de 2.003 contiene tipos infractores que podrían ser imputables a los profesionales veterinarios, tales como el artículo 83.7 (falta leve consistente en la prescripción de uso de piensos, premezclas, etc. en condiciones no permitidas por la normativa vigente), el artículo 84, apartados 4 (falta grave consistente en la ausencia de notificación por parte del veterinario del matadero de la entrada y sacrificio de animales procedentes de zonas afectadas por una epizootia o zoonosis), 10 (reproducción del 83.7 cuando tenga la consideración de grave) y, sobre todo, el apartado 24 que considera falta grave *“la cumplimentación, por los veterinarios oficiales, autorizados o habilitados para ello, de los documentos oficiales para el transporte de animales que sospeche estaban afectados por una enfermedad de declaración o notificación obligatoria, o de animales afectados por una enfermedad de dicha clase, o estuvieran localizados en zonas sometidas a restricciones de movimientos de animales, siempre que no esté calificada como falta muy grave”*, (prevista en el artículo 85, apartado 15).

Las sanciones se contemplan en el artículo 88 de la Ley (para las leves, apercibimiento o multa de 600 a 3.000 euros; para las graves, multa de 3.001 a 60.000 euros; y para las muy graves, multa de 60.001 a 1.200.000 euros). Se preve incluso que

el límite superior de las multas recién citadas pueda superarse hasta el doble del beneficio obtenido por el infractor, cuando ese beneficio exceda de la cuantía máxima de la multa.

Por último, y siempre con carácter de aproximación a esa legislación, decir que en el caso concreto de los profesionales veterinarios habilitados o autorizados para la emisión de certificados y documentación sanitaria con validez oficial, podrá acordarse la sanción accesoria de retirada, no renovación o cancelación de la autorización para expedir certificados y documentación sanitarias con validez oficial con prohibición de volver a solicitarla por un periodo de entre tres meses y cinco años, tal y como también preven otras normas autonómicas.

IV. RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA.

Es la responsabilidad exigible en la órbita de la Organización Colegial Veterinaria, como consecuencia de la eventual comisión por parte de los veterinarios de porcino de cualquiera de las infracciones tipificadas en los vigentes Estatutos Generales de la Organización Colegial Veterinaria Española, aprobados por Real Decreto 1840/2.000, de 10 de noviembre, y en los correspondientes Estatutos Particulares de los Colegios respectivos, así como en los Estatutos de los Consejos Autonómicos de Colegios, allí donde existan, como es el caso del Consell Catalán y de los cuatro Colegios Oficiales de esa Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a los Estatutos Generales, habremos de atenernos a las previsiones contenidas en los artículos 103 y ss. del citado Real Decreto 1840/2.000, de 10 de noviembre, que contemplan el régimen disciplinario colegial, refiriéndose a la potestad sancionadora, al cuadro de conductas o infracciones sancionables (leves, graves o muy graves), a las sanciones, a los recursos, procedimiento disciplinario y régimen de prescripción de infracciones y sanciones.

Un ejemplo lo constituye la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-

Administrativo nº 1 de Segovia de 11 de febrero de 2.003 que confirma la sanción de inhabilitación o suspensión en el ejercicio profesional por tiempo de tres meses y un día impuesta a los veterinarios integrantes de una sociedad mercantil que prestaba sus servicios a una Agrupación de Defensa Sanitaria Ganadera, en aquel caso de ovino y caprino, como consecuencia de dos infracciones, una de las cuales consistió en poner a disposición de los ganaderos integrantes de la misma certificados (los del anexo 11 del Real Decreto relativo a las medidas en relación a la EEB), depositados en una entidad bancaria, sin cumplimentar salvo en lo que se refería al nombre y la firma manuscrita de los veterinarios.

Los antecitados cuatro órdenes o clases de responsabilidades reflejan todos y cada uno de los escenarios posibles de exigencia de responsabilidad a los profesionales dedicados al sector de porcino, responsabilidades que se exigen en el caso del ámbito penal y civil ante los respectivos órganos jurisdiccionales penales y civiles; en el caso de las responsabilidades administrativas, primero por la propia Administración autonómica o estatal competente, según el caso; y, una vez agotada la vía administrativa, ante la jurisdicción contencioso-administrativa; y, por último, en el caso de la responsabilidad disciplinaria, la primera fase se desarrolla por la Organización Colegial y, agotada la actuación de ésta y por tanto la vía administrativa, a través de la revisión de la correspondiente resolución sancionadora (como en el caso de la responsabilidad administrativa) por los órganos competentes de la jurisdicción contencioso-administrativa.