

Expte.

DI-391/2005-4

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE AGRICULTURA
Y ALIMENTACIÓN**
Edificio Pignatelli. María Agustín, 36
50004 ZARAGOZA

18 de noviembre de 2005

I.- Antecedentes

Primero.- Con fecha 30 de marzo de 2005 tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia a que a partir del mes de abril de 2005 el servicio de guardias de atención continuada para la cobertura de las posibles emergencias que surjan en relación con las funciones propias de los Veterinarios de Administración Sanitaria del Departamento de Agricultura y Alimentación pasaría a ser desempeñado por veterinarios contratados por la empresa mercantil de capital público SIRASA. El presentador de la queja consideraba que esta medida no tiene por objeto una mejor prestación del servicio, sino su abaratamiento y manifestaba sus dudas acerca de la adecuación a derecho del ejercicio de funciones administrativas por contratados laborales de una entidad mercantil, aunque sea de capital público.

Segundo.- Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a supervisión y dirigirse al Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre

las cuestiones planteadas en el mismo y, en particular, en qué términos se tenía previsto organizar los turnos de atención continuada de los Servicios Veterinarios.

Tercero.- El Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón contestó a la petición de información remitiendo con fecha 17 de junio de 2005 un escrito en el que exponía lo siguiente:

“1º.- Las actuaciones que en materia de sanidad animal tiene atribuidas el Departamento de Agricultura y Alimentación son realizadas por los servicios veterinarios oficiales de la Comunidad Autónoma.

2º.- Las actuaciones propias de las emergencias sanitarias son desarrolladas por los servicios veterinarios oficiales dentro del horario normal. Para el caso de que las emergencias sanitarias se presenten fuera de ese horario, el Departamento de Agricultura y Alimentación ha efectuado un encargo de ejecución a la empresa de capital enteramente titularidad de la Comunidad Autónoma, SIRASA, desarrollado a través de personal especializado, efectuando su actuación de modo que no comprenda actos que el ordenamiento jurídico reserva a los funcionarios.”

Cuarto.- A la vista del contenido del informe que se acaba de transcribir se consideró necesario dirigir un nuevo escrito al Departamento de Agricultura y Alimentación al objeto de que se completaran algunos extremos del mismo y en concreto se informara en qué términos se había efectuado el encargo de ejecución a la empresa SIRASA para realizar actuaciones propias de las emergencias sanitarias fuera del horario normal de trabajo.

Asimismo se recabó información acerca de las medidas concretas adoptadas para hacer frente a las emergencias que se produzcan fuera del

horario normal de trabajo que requieran por su naturaleza la intervención de funcionario público.

Quinto.- El Departamento de Agricultura y Alimentación del Gobierno de Aragón contestó a la petición de información remitiendo el siguiente escrito:

“1. El encargo de ejecución realizado a la empresa pública SIRASA, comprende la atención de las urgencias veterinarias producidas fuera del horario habitual de trabajo de las Oficinas Comarcales del Departamento y en los siguientes supuestos:

- a) accidentes de vehículos que transportan animales vivos,*
- b) accidentes provocados por animales de producción,*
- c) situaciones de catástrofes en explotaciones ganaderas (incendios, derrumbes, inundaciones, etc.)*
- d) apoyo a la inmovilización de vehículos de transporte de ganado por parte de agentes de la autoridad.*

Para ello se ha seguido el instrumento previsto en la Disposición Adicional Decimotercera del Decreto Legislativo 2/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, denominada "encargos de ejecución a empresas públicas", como medios propios de la Administración autonómica.

2. Las medidas adoptadas para hacer frente a las emergencias que puedan producirse fuera del horario normal de trabajo del personal de las Oficinas Comarcales de Agricultura y Alimentación y que por su naturaleza requieran la intervención de un veterinario funcionario, se ha articulado del siguiente modo: en todos los casos el veterinario actuante en la emergencia

informará al día siguiente, a primera hora, al Jefe de la Sección de Producción y Sanidad Animal de Zaragoza, Huesca o Teruel, según la provincia en la que halla actuado. Cuando los hechos a juicio del veterinario actuante revistan una especial gravedad o la intervención de los veterinarios oficiales no admita demoras, aquél avisará de inmediato. En el caso de que el responsable de la Sección provincial correspondiente no pudiera ser localizado, se localizará al Jefe de Servicio de Ordenación y Sanidad Animal y al respectivo Director Provincial de Agricultura y Alimentación, a través del teléfono de emergencia, 112.”

II.- Consideraciones jurídicas

Única.- El artículo 83 del Texto Refundido de la Ley de Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2001, atribuye la consideración de empresas de la Comunidad Autónoma a las sociedades mercantiles en cuyo capital social tenga participación mayoritaria, directa o indirectamente la Administración de la Comunidad Autónoma, por sí o a través de sus organismos públicos.

Estas empresas deben crearse mediante Decreto del Gobierno de Aragón y adoptar necesariamente cualquiera de las formas sociales que limite la responsabilidad de los socios o partícipes, según dispone el artículo 84 de la misma norma.

Estamos por tanto ante unos entes instrumentales que crea la Administración para el desempeño de actividades privadas de naturaleza mercantil que resulten de interés para la Comunidad Autónoma.

La Disposición Adicional Decimotercera de la misma Ley de Administración prevé que los titulares de los Departamentos de la Diputación General de Aragón o los presidentes o directores de los organismos públicos correspondientes puedan realizar encargos de ejecución a algunas de estas empresas públicas (en concreto, a aquéllas cuyo capital pertenezca íntegramente a la propia Administración de la Comunidad Autónoma, por lo que se excluyen las empresas en las que la participación es mayoritaria). La finalidad de estos encargos de ejecución es que estas empresas gestionen actuaciones de competencia de los Departamentos u organismos.

Factor fundamental para poder formalizar el encargo es que las actuaciones cuya gestión se encomienda a estas empresas públicas de la Comunidad Autónoma se encuentren comprendidas “...en el marco de sus estatutos y objeto social”.

El Gobierno de Aragón creó la empresa pública “Sociedad de Infraestructuras Rurales Aragonesas, S.A.” (en adelante, SIRASA) por Decreto 198/2000, de 21 de noviembre. En su artículo 1º se regulan los aspectos esenciales de esta empresa:

“1. Se aprueba la creación de la empresa pública Sociedad de Infraestructuras Rurales Aragonesa, S. A. (en adelante SIRASA), bajo la forma jurídica de Sociedad Anónima, como empresa de la Comunidad Autónoma de Aragón, y medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración autonómica para la realización de servicios esenciales en el ámbito agrario, alimentario, rural y medioambiental.

2. El objeto social de la empresa pública SIRASA es: a) La realización de todo tipo de actuaciones en obras, trabajos, prestación de servicios, elaboración de estudios, planes, proyectos, asistencias técnicas formativas y de consultoría.

b) La promoción, desarrollo y adaptación de nuevas técnicas, equipos y sistemas innovadores. c) La industrialización y

comercialización de productos y subproductos agrarios.

d) La eliminación de residuos, prevención y lucha contra plagas y enfermedades vegetales y animales y la prevención de incendios forestales.

e) La financiación, promoción, construcción, conservación y explotación de infraestructuras rurales, con especial atención a los regadíos.

f) La administración y gestión de fincas, montes y centros agrarios.”

El alcance y contenido del encargo de ejecución realizado por el Departamento de Agricultura y Alimentación a la empresa SIRASA debe interpretarse dentro del contexto descrito. Procede recordar que según el informe que nos ha remitido dicho Departamento, “*el encargo de ejecución realizado a la empresa pública SIRASA, comprende la atención de las urgencias veterinarias producidas fuera del horario habitual de trabajo de las Oficinas Comarcales del Departamento y en los siguientes supuestos:*

a) accidentes de vehículos que transportan animales vivos,

b) accidentes provocados por animales de producción,

c) situaciones de catástrofes en explotaciones ganaderas (incendios, derrumbes, inundaciones, etc.)

d) apoyo a la inmovilización de vehículos de transporte de ganado por parte de agentes de la autoridad.

Todas estas situaciones descritas pueden comportar la adopción de decisiones administrativas en ejercicio de las potestades de que el ordenamiento dota a la Administración Pública. La Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, establece con claridad en su artículo 78 que las funciones inspectoras establecidas en dicha Ley sólo pueden ser desempeñadas (con la salvedad de las situaciones de grave riesgo sanitario)

por personal funcionario, que al ejercerlas tiene reconocido “...el carácter de agente de la autoridad”, lo cual le permite “...recabar de las autoridades competentes y, en general, de quienes ejerzan funciones públicas, incluidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o cuerpos policiales autonómicos y locales, el concurso, apoyo y protección que le sean precisos”.

Los funcionarios que desarrollen las funciones de inspección están autorizados para acceder libremente a establecimientos, instalaciones, vehículos o medios de transporte, practicar cuantas diligencias de investigación estimen necesario, tomar muestras de animales o materiales sospechosos, examinar la identificación de los animales, incautar y en su caso ordenar el sacrificio de animales sospechosos, adoptar las medidas cautelares que prevé el artículo 77 de la Ley de Sanidad Animal,.... Por otra parte, el funcionario que realiza funciones inspectoras debe levantar acta de sus actuaciones, teniendo valor probatorio los hechos recogidos en la misma.

La naturaleza mercantil de SIRASA sólo permite a sus empleados la realización de trabajos técnicos o profesionales desvinculados del ejercicio de las potestades administrativas. Por ello, si en aplicación del encargo de ejecución un veterinario contratado por SIRASA atiende una de las urgencias veterinarias producidas fuera del horario habitual de trabajo de las Oficinas Comarcales descritas en el informe del Departamento (accidentes de vehículos, inmovilización de vehículos, catástrofes...), el Veterinario de SIRASA debe acudir al protocolo descrito por el informe de la DGA:

”Cuando los hechos a juicio del veterinario actuante revistan una especial gravedad o la intervención de los veterinarios oficiales no admita demoras, aquél avisará de inmediato. En el caso de que el responsable de la Sección provincial correspondiente no pudiera ser localizado, se localizará al Jefe de Servicio de Ordenación y Sanidad Animal y al respectivo Director Provincial de Agricultura y Alimentación, a través del teléfono de emergencia, 112”.

Por tanto, el Veterinario actuante deberá realizar una valoración de los hechos acaecidos al objeto de establecer si es suficiente con su intervención profesional o la naturaleza de los mismos requiere una actuación de naturaleza administrativa: por ejemplo, la realización de alguna diligencia (recabar documentación, obtener una muestra, ...) o la adopción de una medida cautelar.

Al hilo de este razonamiento surgen varias preguntas:

- ¿Tienen los veterinarios actuantes formación administrativa suficiente para valorar si procede la adopción de alguna de las medidas descritas (cuestión determinante para que el Veterinario realice la llamada telefónica al responsable de la Sección o al Jefe del Servicio)?
- Aún en el caso de que algunos de los veterinarios de SIRASA tengan formación administrativa adecuada, ¿les corresponde hacer esa valoración?
- En el caso de una eventual valoración indebida de los hechos por parte del Veterinario empleado de SIRASA, ¿se han previsto las consecuencias para la Diputación General de Aragón?
- ¿Se han valorado de modo adecuado las consecuencias del sistema elegido en los casos en los que como dice el informe “...la intervención de los veterinarios oficiales no admita demoras” (es decir, en los casos realmente urgentes), teniendo en cuenta los retrasos que va a conllevar la movilización sucesiva de dos o más personas (Jefe de Sección, Jefe de Servicio...) hasta la localización de un Veterinario disponible que pueda acudir al lugar de los hechos a valorar la situación y tomar las medidas pertinentes?

En definitiva, no nos parece que el sistema adoptado pueda garantizar el adecuado ejercicio de las competencias que el Departamento de Agricultura y Alimentación ostenta en relación con “...*las urgencias veterinarias producidas fuera del horario habitual de trabajo de las Oficinas Comarcales del Departamento*”.

III.- Resolución

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente

RECOMENDACIÓN

El Departamento de Agricultura y Alimentación debe ordenar la atención de las urgencias veterinarias producidas fuera del horario habitual de trabajo de sus Oficinas Comarcales teniendo en cuenta las anteriores consideraciones.

Agradezco de antemano su colaboración y espero que en un plazo no superior a un mes me comunique si acepta o no la Recomendación formulada, indicándome, en este último supuesto, las razones en que funde su negativa.

EL JUSTICIA DE ARAGÓN

FERNANDO GARCÍA VICENTE