



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

**TRIBUNAL SUPREMO**

*Sentencia 25 de noviembre de 2014*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 6.ª)*

*Rec. n.º 366/2012*

**SUMARIO:**

**Responsabilidad patrimonial de la Administración. Funcionamiento de los servicios públicos. Alerta alimentaria. Justificación de las medidas extraordinarias. Valoración de la prueba.** El bien jurídico que se protegía con las medidas excepcionales adoptadas era la salud de los consumidores, esto es, la vida e integridad física de las personas, de especialísima relevancia e intensidad en la tutela otorgada por nuestro ordenamiento jurídico y por ello, justificador de la adopción de medidas extraordinarias para su preservación. Si unimos la relevancia del bien jurídico protegido y el tiempo transcurrido para comprobar que el aceite no estaba adulterado, hemos de afirmar que la actuación de la Administración fue diligente, proporcionada y ajustada a la Decisión de la Comisión, y por ello, el recurrente tenía obligación de soportar dicha actuación; porque la Administración no podía, desplegando un mínimo de diligencia, autorizar el despacho para consumo humano de aceite respecto del cual se había producido una alerta sanitaria, sin antes comprobar sin duda alguna, que no estaba contaminado. Ciertamente es que en el momento de los hechos no podía exigirse un certificado en origen no existente, pero no lo es menos, que la Decisión de la Comisión ordenaba a los Estado miembros la adopción de las medidas necesarias para comprobar que el aceite no estaba contaminado, entre las que se incluyen las realizadas de su análisis.

**PRECEPTOS:**

Reglamento (CE) n.º 178/2002 (principios y requisitos generales de la legislación alimentaria), arts. 7.2 y 53.

Constitución Española, arts. 9.3 y 24.

Código Civil, art. 2.3.

Ley 14/1986 (LGS), arts. 26 y 28.

Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 53.2, 62 y 141.1.

Ley 29/1998 (LJCA), arts. 60.4 y 88.1 d).

Ley 1/2000 (LEC), arts. 217.2.º y 348.

**PONENTE:**

*Don Wenceslao Francisco Olea Godoy.*

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a veinticinco de Noviembre de dos mil catorce.

Visto por la Sala Tercera, Sección Sexta del Tribunal Supremo constituida por los señores al margen anotados el presente recurso de casación con el número 366/2012 que ante



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

la misma pende de resolución interpuesto por la Procuradora Doña Pilar Rico Cadenas, en nombre y representación de la mercantil "MIGUEL GALLEGO, S.A.", contra sentencia de fecha 1 de diciembre de 2011 dictada en el recurso nº 259/10 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional.

Comparece como recurrido el Abogado del Estado en la representación que ostentan

### **ANTECEDENTES DE HECHO**

#### **Primero.**

La sentencia recurrida contiene la parte dispositiva del siguiente tenor: <<Que desestimando el recurso contencioso administrativo promovido por Miguel Gallego S.A., y en su nombre y representación el Procurador Sr. D<sup>a</sup> María Pilar Rico Cadenas, frente a la Administración del Estado, dirigida y representada por el Sr. Abogado del Estado, sobre Resolución de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de fecha 6 de abril de 2010, debemos declarar y declaramos ser ajustada a Derecho la Resolución impugnada, y en consecuencia debemos confirmarla y la confirmamos, sin expresa imposición de costas.>>

#### **Segundo.**

Notificada la anterior sentencia la representación procesal de "Miguel Gallego S.A.", presentó escrito ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional preparando el recurso de casación contra la misma. Por Providencia la Sala tuvo por preparado en tiempo y forma el recurso de casación, emplazando a las partes para que comparecieran ante el Tribunal Supremo.

#### **Tercero.**

Recibidas las actuaciones ante este Tribunal, la representación procesal de "Miguel Gallego S.A.", interpuso el anunciado recurso de casación, con los siguientes motivos:

#### **Primero.**

Por la vía que autoriza el artículo 88.1.d) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se denuncia que la sentencia de instancia vulnera lo establecido en el 24 de la Constitución y en los artículos 217.2º, 217 y 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por infringir las reglas de la sana crítica en la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, realizando un razonamiento ilógico, en cuanto se acepta un relato de los hechos que ignora que la Administración nunca practicó análisis del aceite importado a que se refieren las actuaciones, pese a haber tomado muestras a tales efectos y, por tanto, no pudo constatar si la mercancía se encontraba contaminada e imposibilitada para el consumo humano. Fue la propia recurrente e importadora la que, en el razonar del recurso, procedió a practicar los mencionados análisis, una vez desprecintada la mercancía, dejando constancia de que no estaba contaminada. Se concluye que resulta arbitrario y absurdo el razonamiento de la sentencia de que la Administración no podía autorizar el desprecinto de la mercancía hasta no comprobar la ausencia de contaminación, cuando era la propia Administración la que debía realizar los análisis y no los hizo.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Al hilo de ese razonamiento se suplica a esta Sala casacional la integración de los hechos, conforme autoriza el artículo 88.3º de la Ley Jurisdiccional .

Segundo.

Por la misma vía casacional del error "in iudicando" del artículo 88.1º.d) de la Ley Jurisdiccional , se denuncia la infracción del artículo 141.1º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en cuanto se concluye en la sentencia que la recurrente tenía el deber jurídico de soportar el daño de la actuación administrativa, cuando es lo cierto que la prohibición de importación de la mercancía carece de fundamentación legal y sanitaria que justifiquen la lesión sufrida. Se aduce en este sentido que la Administración exigió a la recurrente un documento, el certificado en origen, que no era preceptivo en el momento de la compra ni a la llegada de la mercancía a España y que era imposible obtener en un momento posterior, pues sólo lo emiten las autoridades de origen y la mercancía se encontraba en España cuando le fue exigido el documento. Se concluye que se trataría de una obligación imposible y, por tanto, nula de pleno derecho. Ese certificado se estableció en una Decisión de la Comisión de 23 de mayo de 2008, en la que se imponía la necesidad de que, con base a una alerta alimentaria, el aceite de girasol procedente de Ucrania, como era el caso de autos, debía realizarse tan solo si existía un certificado en origen que garantizase que el producto se encontraba libre de aceites minerales. Pero esta decisión no era aplicable para el aceite que se pretendía importar por la recurrente, porque a la fecha de esa Decisión la mercancía se encontraba ya en España. De todo ello se concluye que la recurrente no estaba obligada a soportar el daño, como se razona en la sentencia.

Tercero.

Por la misma vía casacional que los anteriores se denuncia que la sentencia de instancia vulnera el artículo 53.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de los artículos 26 y 28 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad , respecto a las exigencias del principio de proporcionalidad en la adopción de medidas de protección sanitaria, conforme han sido interpretados por la jurisprudencia. En este sentido se considera que la sentencia recurrida vulnera el mencionado principio cuando la Administración, pese a haber obtenido las muestras para realizar los análisis, no los realizó y no constata que el aceite estuviera contaminado con aceites minerales, como se acreditó a instancia de la misma recurrente una vez levantado el precinto de la mercancía y, sin embargo, se deniega reiteradamente la autorización para su venta para fines alimentarios.

Cuarto.

Por la misma vía del error "in iudicando" que los anteriores, se denuncia la infracción del artículo 62.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común ; del artículo 9.3º de la Constitución y del artículo 2.3º del Código Civil . La vulneración de los mencionados preceptos está fundada en que, como ya se dijo en los motivos anteriores, la sentencia estima procedente la actuación de la Administración de exigir a la recurrente el certificado de origen que, como ya se ha razonado, a juicio de la recurrente esa exigencia era imposible y viciaba de nulidad el acto denegatorio de la importación. De otra parte, se argumenta que justificar la necesidad de aportar el mencionado



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

certificado en la Decisión de la Comisión, comportaba una aplicación retroactiva de dicha norma comunitaria que está proscrita en los preceptos mencionados en el motivo.

Quinto.

También por la vía del 88.1º.d) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa se denuncia la infracción del artículo 7.2º del Reglamento CE 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, y del principio de precaución, tal como ha sido interpretado por la jurisprudencia del Tribunal General de la Unión Europea, de la que se deja cita concretas y de las del Tribunal de Primera Instancia en relación con el art. 141.1º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común . Se aduce en este sentido que el principio de cautela, que invoca la resolución de 14 de abril de 2010 del Director General de la Agencia Tributaria, no ampara concepciones del riesgo meramente hipotéticas, porque esa hipótesis de contaminación nunca se comprueba ni deja de ser una hipótesis, debido exclusivamente a la inactividad de la Administración.

Se termina solicitando a esta Sala casacional que se dicte sentencia casando y anulando la de instancia y se condene a la Administración a lo solicitado a la pretensión accionada en la demanda.

Cuarto.

Teniendo por interpuesto y admitido el recurso de casación por esta Sala, se emplazó al Abogado del Estado para que en el plazo de treinta días formalice escrito de oposición, lo que realizó, suplicando a la Sala la desestimación del recurso de casación y con imposición de costas a la recurrente.

Quinto.

Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia el día 18 de noviembre de 2014, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Wenceslao Francisco Olea Godoy , Magistrado de Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.

Como ya se dijo, se interpone el presente recurso de casación por la mercantil "Miguel Gallego S.A.", contra sentencia de fecha 1 de diciembre de 2011, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso 259/2010 . Dicho proceso había sido promovido por la mercantil recurrente, en impugnación de la resolución de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (AEAT), de 6 de abril de 2010, por la que se denegaba la indemnización de los daños y perjuicios que se le decían



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

ocasionados por el funcionamiento de los servicios públicos, que se calculaban en la cantidad de 2.778.203 euros.

La sentencia de instancia desestima el recurso y confirma la resolución impugnada. Los fundamentos que llevan a la Sala de instancia a la desestimación del recurso contienen, en lo que aprovecha al presente recurso, en el primero en el que se determinan los presupuestos de la actuación administrativa que se sometía a la consideración de la Sala de instancia, fijando los hechos que servían de antecedentes a la decisión administrativa; declarando: "Los antecedentes fácticos del presente recurso son, en esencia, los que siguen: Por escrito de 25 de abril de 2008 de la Dirección General de Salud Pública en el que se informaba al Departamento de Aduanas que con fecha de 24 de abril de 2008 se había recibido a través del sistema de alerta rápida alimentaria la comunicación de la presencia de aceite de girasol adulterado con aceite mineral, con origen Ucrania.

La recurrente compró dos cargamentos de aceite girasol crudo de Ucrania, 6.000 tm, que llegaron a Sevilla por vía marítima. El primero, en el barco Clipper Bricco que llegó al puerto de Sevilla el 5 de marzo de 2008, quedó en régimen de depósito aduanero. Tras la extracción de muestras del producto, este fue clasificado, a efectos arancelarios, como aceite de girasol bruto. El 28 de abril de 2008, como consecuencia de la alerta antes referida, se acordó la inmovilización de las mercancías. En DUA de fecha 25 de abril de 2008 y alta de 28 del mismo mes y año, la actora solicitó el despacho al consumo del producto.

El segundo cargamento llegó a Sevilla a bordo del buque Kuleli el 14 de abril de 2008, incluyéndose en régimen de depósito aduanero. Ese mismo día se tomaron las correspondientes muestras.

El 28 de abril de 2008 un actuario de la Aduana de Sevilla se desplazó a las instalaciones de la recurrente para tomar muestras del aceite procedente de Ucrania y precintar los depósitos afectados por la medida excepcional adoptada como consecuencia de la alerta sanitaria.

El 16 de mayo de 2008 la actora solicita el desprecintado del tanque 14 para disponer de aceite procedente del primer cargamento, que reitera el 3 de junio. El 6 de junio de 2008 se solicita el desprecintado del tanque 17 con aceite procedente del primer cargamento. Y el 2 de julio de 2008 se solicita el desprecintado del tanque 20. El 2 de julio del mismo año la Aduana informa al interesado que para obtener el despacho de la mercancía ha de obtener el correspondiente certificado emitido por los órganos de sanidad exterior.

El 3 de septiembre de 2008 el Área de Sanidad de la Subdelegación del Gobierno de Sevilla denegó el despacho a libre práctica del aceite que nos ocupa por no disponer del certificado sanitario de origen en el momento de la solicitud de autorización a consumo humano.

El 16 de septiembre de 2008 la recurrente solicitó el despacho de 2.998.420 Kg netos de aceite para uso industrial como biocombustible.

Tras el análisis de las muestras recogidas, el 19 de septiembre de 2008 por informe de SGS comunicó que el aceite cumple con los requisitos exigidos por el código alimenticio sin que se hubiesen detectado hidrocarburos alifáticos de origen mineral. En el mismo sentido el informe de 3 de octubre de 2008 del CSIC. "

En este sentido se continúa afirmando en el fundamento segundo que "Estas circunstancias son reflejadas y confirmadas en la Decisión de la Comisión de 23 de mayo de 2008 (DOUE 24 de mayo 2008):

<<El 23 de abril de 2008 se notificó al Sistema de Alerta Rápida para los Alimentos y los Piensos que se había detectado que aceite de girasol originario de Ucrania estaba contaminado con elevados niveles de aceite mineral.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Dicha contaminación por aceite mineral se confirmó más tarde en varias partidas de aceite de girasol sin refinar originario de Ucrania que se ha importado en la Comunidad durante los últimos meses. El aceite de girasol que contiene altos niveles de aceite mineral no es apto para el consumo humano y, por tanto, no se considera seguro.

Aún no se conoce la fuente de contaminación...

Habida cuenta del nivel de riesgo, los Estados miembros deben controlar la presencia de aceite mineral en las partidas de aceite de girasol en el momento de la importación para proporcionar garantías adicionales sobre la precisión y la fiabilidad del sistema de control y certificación puesto en marcha por las autoridades ucranianas.

De conformidad con el artículo 53 del Reglamento (CE ) no 178/2002, la Comunidad puede adoptar las medidas de emergencia apropiadas, en relación con determinados alimentos y piensos importados de terceros países, para proteger la salud humana y animal o el medio ambiente, siempre y cuando las medidas adoptadas por los Estados miembros de forma individual no permitan controlar el riesgo de forma satisfactoria.

En espera de que la evaluación y la aprobación del sistema de control y certificación que deben poner en marcha las autoridades ucranianas, no deben producirse importaciones de aceite de girasol originario o procedente de Ucrania, debido al riesgo de contaminación con aceite mineral...

Artículo 1.- Los Estados miembros prohibirán la importación de aceite de girasol del código NC 1512 11 91 originario o procedente de Ucrania (en lo sucesivo denominado «aceite de girasol»), a menos que la partida de aceite de girasol vaya acompañada de un certificado válido que certifique la ausencia de niveles inaceptables de aceite mineral así como los resultados del muestreo y el análisis para detectar la presencia de aceite mineral...

4. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para someter a muestreo y análisis todas las partidas de aceite de girasol originario o procedente de Ucrania que vayan acompañadas de un certificado válido, presentadas para su importación a fin de garantizar que el aceite de girasol no contiene niveles de aceite mineral que hagan que no sea apto para el consumo humano."

La sentencia de instancia, tras examinar en los fundamentos tercero y cuarto los presupuestos de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas, conforme a la normativa reguladora y jurisprudencia que la interpreta, declara en el fundamento quinto: "En el presente caso hemos de señalar desde ahora que no concurre uno de los requisitos exigidos para reconocer la responsabilidad patrimonial a cargo de las Administraciones por perjuicios.

Efectivamente, como hemos expuesto anteriormente, es necesario que el perjudicado no tenga obligación de soportar el perjuicio causado, y este no es el supuesto de autos. A este requisito se refiere implícitamente el actor al señalar en su demanda que no existía fundamento sanitario en la actuación administrativa porque si lo hubiera, como después veremos, tal actuación nunca daría lugar a responsabilidad patrimonial porque el recurrente debía soportar la misma. Veámoslo.

Conforme resulta de la Decisión de 23 de mayo de 2008:

1.- Se notificó al Sistema de Alerta Rápida para los Alimentos y los Piensos que se había detectado que aceite de girasol originario de Ucrania estaba contaminado con elevados niveles de aceite mineral.

2.- Dicha contaminación por aceite mineral se confirmó más tarde en varias partidas de aceite de girasol sin refinar originario de Ucrania.

3.- Los Estados miembros deben controlar la presencia de aceite mineral en las partidas de aceite de girasol en el momento de la importación.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

4.- Como consecuencia de ello se ordena: A) Los Estados miembros prohibirán la importación de aceite de girasol del código NC 1512 11 91 originario o procedente de Ucrania (en lo sucesivo denominado «aceite de girasol»), a menos que la partida de aceite de girasol vaya acompañada de un certificado válido que certifique la ausencia de niveles inaceptables de aceite mineral así como los resultados del muestreo y el análisis para detectar la presencia de aceite mineral, B) Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para someter a muestreo y análisis todas las partidas de aceite de girasol originario o procedente de Ucrania.

Como resulta de la exposición de hechos contenida en el Fundamento Jurídico Primero, las autoridades Aduaneras españolas precintaron los depósitos de la entidad recurrente hasta que pudo certificarse que el aceite no estaba contaminado, y, en tanto pudo certificarse, no autorizaron su despacho para el consumo humano. En este proceder, la Administración española observó la Decisión de 23 de mayo de 2008, por ello su actuación fue jurídicamente válida.

Pero aún más. Si se observa el tiempo transcurrido desde que el interesado solicitó la salida de la mercancía del régimen de depósito hasta que se obtuvieron los resultados de los análisis, resulta que el mismo no es desproporcionado ni se aprecia dilaciones no justificadas.

Por otra parte, el bien jurídico que se protegía con las medidas excepcionales adoptadas lo era la salud de los consumidores, esto es, la vida e integridad física de las personas, de especialísima relevancia e intensidad en la tutela otorgada por nuestro ordenamiento jurídico y por ello, justificador de adopción de medidas extraordinarias para su preservación.

Si unimos la relevancia del bien jurídico protegido y el tiempo transcurrido para comprobar que el aceite no estaba adulterado, hemos de afirmar que la actuación de la Administración fue diligente, proporcionada y ajustada a la Decisión de la Comisión citada, y por ello, el recurrente tenía obligación de soportar dicha actuación; porque la Administración no podía, desplegando un mínimo de diligencia, autorizar el despacho para consumo humano de aceite respecto del cual se había producido una alerta sanitaria, sin antes comprobar sin duda alguna, que no estaba contaminado.

Cierto es que en el momento de los hechos no podía exigirse un certificado en origen no existente, pero no lo es menos, que la Decisión de la Comisión ordenaba a los Estados miembros la adopción de las medidas necesarias para comprobar que el aceite no estaba contaminado, entre las que se incluyen las realizadas de su análisis.

Existió por tanto riesgo sanitario y se dio la alerta -en contra de lo afirmado por la actora en su demanda-, y además lo que ordenó la Comisión fue «... en espera de que la evaluación y la aprobación del sistema de control y certificación que deben poner en marcha las autoridades ucranianas, no deben producirse importaciones de aceite de girasol originario o procedente de Ucrania...». Por lo tanto la actuación de la Administración estaba amparada por una disposición de carácter singular y obligatoria en su cumplimiento de la Comisión, dirigida a los Estados miembros y que tenía por finalidad la protección de la salud humana. Actuando la Administración proporcionalmente a esa protección y amparada en un acto obligatorio de la Comisión, ninguna responsabilidad patrimonial puede derivar de ello.

De lo expuesto resulta la desestimación del recurso."

A la vista de esos razonamientos se interpone el presente recurso que se funda en cinco motivos, todos ellos acogidos al "error in indicando" del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, en los que, como ya antes se dijo, se denuncia que la sentencia de instancia vulnera los siguientes preceptos:



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

En el primer motivo, los artículos artículo 24 de la Constitución y 217.2º y 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al considerar, como ya se dijo, que la Sala de instancia no se atiene a las reglas de la sana crítica en la valoración de las pruebas. El segundo, de los artículos 62.1º.c) y 141.1º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la jurisprudencia que los interpreta. El tercero, que se infringe el artículo 53.2º de la mencionada Ley de Procedimiento y de los artículos 26 y 28 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Cuarto, de los artículos 62.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, del artículo 9.3º de la Constitución y del artículo 2.3 del Código Civil. Y quinto, del artículo 7.2 del Reglamento CE 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que lo interpreta.

Ha comparecido en el recurso la Abogacía del Estado que suplica la desestimación de todos los motivos en que se funda.

#### **Segundo.**

Procediendo al examen del primero de los motivos, ya vimos como en el mismo se denuncia la infracción de los artículos 24 de la Constitución; 217.2º y 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil y del artículo 60.4º de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En la fundamentación del motivo, lo que se viene a cuestionar por la defensa de la recurrente es que la Sala de instancia hace una valoración de las pruebas obrantes en el proceso con "un razonamiento ilógico, irrazonable y arbitrario", porque se afirma que la Administración no podía autorizar la importación del aceite de girasol sin la constancia de que no estaba contaminado, aun cuando la misma sentencia afirma que la Decisión de la Comisión en que se imponía esa exigencia no podía exigirse al momento de los hechos. Así mismo se critica que la sentencia considere que el tiempo transcurrido desde la solicitud de salida del aceite del régimen de depósito hasta que se obtuvieron los resultados de los análisis, no eran desproporcionados ni eran apreciables dilaciones no justificadas, de donde se concluye en impropio declaración de la necesidad de soportar el daño ocasionado. Se afirma en la fundamentación del motivo que la Administración "nunca analizó la mercancía de mi representada. No paralizó su importación hasta comprobar su falta de contaminación, ya que nunca comprobó si ésta contaminación existía o no, pese a haber tomado las muestras de la mercancía para este análisis y permanecer las muestras en poder de la Administración durante meses, análisis cuya practica no suponía dificultad alguna."

Suscitado el debate en la forma expuesta no le falta razón a la oposición que se hace por el Abogado del Estado, de que pese a la formulación del motivo por la vía casacional mencionada y aduciendo la vulneración de los preceptos que ya se dijeron, es lo cierto que nada hay en la fundamentación del mismo que se refiera a ellos, incluso debe hacerse notar que los reproches que en dicha fundamentación se hacen a la sentencia de instancia deberían articularse por defectos formales en su contenido, porque lo que en realidad se está denunciando es haber incurrido la sentencia en incongruencia interna, que solo puede acogerse a la vía del error "in procedendo" del artículo 88.1º.c) de la Ley Jurisdiccional y no a la del párrafo d), que es como se formula el motivo. En efecto, lo que se está suscitando es que la sentencia incurre en contradicción porque se afirma acreditados unos hechos a los efectos para excluir la responsabilidad reclamada, que se consideran incompatibles y contradictorios.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Con todo, es lo cierto que no se echan en falta en la amplia fundamentación del motivo las referencias a la defectuosa valoración de las pruebas obrantes en el proceso, porque sin negar los hechos declarados probados por la sentencia se cuestiona su valoración jurídica; de ahí que deba rechazarse la petición de inadmisibilidad que del motivo propone la defensa de la Administración, si bien si ha de servir dicha oposición para delimitar nuestro cometido, que ha de referirse, obviamente, al examen de la valoración que hace la sentencia de las pruebas obrantes en el procedimiento.

Sentado lo anterior es necesario que centremos nuestra atención en lo razonado en la sentencia de instancia al respecto, porque ciertamente que no se critica el relato de hechos que se hace en ella, sino su valoración o incluso, más concretamente, la proporcionalidad de la actuación de la Administración a los efectos de declarar su responsabilidad. Y en este sentido, como ya hemos visto, lo que concluye la sentencia es que "el tiempo transcurrido de que el interesado solicitó la salida de la mercancía del régimen de depósito - fecha que no se cuestionan - hasta que se obtuvieron los resultados de los análisis, resulta que el mismo no es desproporcionado" ; de otra parte, también se concluye en la sentencia de instancia que el precinto de la mercancía se hizo "hasta que pudo certificarse que el aceite no estaba contaminado... La Administración observó la Decisión de 23 de mayo de 2008, por ello su actuación fue jurídicamente válida."

Pues bien, de tales términos es lo cierto que no se está reprochando a la sentencia una ilógica o arbitraria valoración de la prueba, porque el debate no se refiere ya a los hechos, sino a su consecuencia jurídica. Es decir, no hay discrepancia en el razonamiento del motivo al relato de los hechos que se contiene en la sentencia, con base a la valoración que se hace de la prueba que obra en las actuaciones, de ahí que no pueda calificarse de arbitraria o ilógica dicha valoración, como se denuncia con énfasis en el motivo.

Buena prueba de lo expuesto es, como se hace ver por la defensa de la Administración, que en la fundamentación del motivo no se haga referencia concreta a los preceptos que se mencionan en el enunciado del motivo. Y es que, lo que se reprocha en la fundamentación del motivo es que con tales hechos se obtengan unas conclusiones, a los efectos de las normas aplicables, que no se comparten. Por ello no puede aceptarse que exista vulneración de las reglas de valoración que se imponen en las normas que se citan, más concretamente, que se haya omitido las reglas de la sana crítica que se impone en el artículo 348 de la Ley de Enjuiciamiento Civil en relación con la prueba pericial. Porque no es ese argumento el que puede servir para cuestionar, como se pretende en el motivo, si realmente procedía en el caso de autos considerar aplicable o no la Decisión de la Comisión a que después nos referiremos, o si el precinto de la mercancía podía basarse en lo establecido en esa norma comunitaria, o incluso si hubo demora, o no, en la práctica de los análisis, porque esas cuestiones no están referidas a la valoración de la prueba, que es como se articula el motivo casacional.

Las razones expuestas obligan a la desestimación del motivo.

### **Tercero.**

El segundo motivo del recurso, también por la misma vía casacional, denuncia la infracción del artículo 141.1º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , en relación con el artículo 62.1º.c) de dicha Ley , y de la jurisprudencia que los interpreta.

En la fundamentación del motivo, se sostiene que el precinto del aceite estaba motivado en la exigencia de un documento que era imposible de obtenerse por la recurrente, de donde se concluye que el acto en que se exigía ese documento era nulo, por imposibilidad



**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

del acto y, por tanto, viciaba de nulidad la orden de precinto. Para acreditar dicha imposibilidad se razona en el escrito de interposición que, en contra de lo que se aduce en la demanda, la exigencia del certificado en origen que se impone en la Decisión de la Comisión 2008/433/CE para la mercancía, era exigible una vez que la misma está ya en España, por lo que era imposible a la importadora obtener dicho certificado, que debían haber emitido las autoridades del país de procedencia. En este sentido se estima que la denegación de la importación para el consumo humano -no para otros usos- no fue la ausencia del mencionado certificado, sino el no haber realizado los análisis para los que se obtuvieron las muestras correspondientes. Se termina concluyendo en el motivo que la sentencia vulnera los preceptos en que se funda, porque no puede la recurrente soportar un daño ocasionado por una actuación negligente de la Administración.

Suscitado el debate en la forma expuesta es necesario comenzar por reconocer que le asiste la razón a la recurrente cuando pone de manifiesto en su argumentación el razonamiento incompleto que se aprecia en la sentencia de instancia, al concluir en la actuación razonable de la Administración en la práctica de los análisis y que ello constituye un deber jurídico de la recurrente que excluye la responsabilidad patrimonial y, por tanto, el derecho de resarcimiento que se pretende. En efecto, no se afirma taxativamente en la sentencia que la causa de la denegación del desprecinto del aceite fuese la ausencia del certificado de origen que imponía la normativa comunitaria antes mencionada, ni cabe concluir de los razonamiento en que se funda la decisión de instancia que fuese esa normativa la que generase la demora en la liberación de la mercancía a efectos de su importación.

Para comprender la fundamentación de la Sala de instancia a los efectos de rechazar la pretensión indemnizatoria, es necesario que nos detengamos en la misma relevancia del devenir de los hechos que aparecen expresamente reflejados en la sentencia, conforme a lo que resultaba del proceso y su expediente.

En el sentido expuesto debemos recordar que la importación que la recurrente había efectuado de aceite de girasol procedente de Ucrania, dio lugar a la extensión de cuatro diligencias por la AEAT, en las que se dejaba constancia de que se refería a "aceite de girasol" , sin mayor concreción; a "aceite de girasol refinados" y a "aceite de girasol crudo" . Para constatar esa declaración de la importadora, la misma Agencia procede a realizar los análisis correspondientes en el Laboratorio Central de Aduanas, que emite informe en fecha 1 de julio siguiente, dejando constancia de que la mercancía se correspondía con lo declarado por la recurrente.

Ha de significarse que esos análisis se enmarcaban en el ámbito de la actividad administrativa de control de importación y no desde el punto de vista sanitario, así como que tales actuaciones nunca merecieron a la recurrente -tampoco en el recurso- reparo alguno.

Pues bien, una vez que se constató que no existía inconveniente alguno para que, desde el punto de vista aduanero, se proceda a la importación de la mercancía, es cuando se dicta la resolución de la AEAT, de fecha 2 de julio (folio 119 del expediente), en la que, dada la previsible finalidad de destino del aceite al consumo humano, se requería para el desprecinto el "certificado de Sanidad Exterior" . Es importante que dejemos constancia clara de que es en ese momento, con esa concreta resolución, cuando las actuaciones toman un giro bien diferente y centran la polémica que se suscita en el motivo.

En efecto, ante el requerimiento del mencionado certificado se dicta la resolución del Área de Sanidad de la Delegación del Gobierno en Sevilla de 31 de ese mismo mes de julio, en la que, si bien se hacía referencia a la Decisión de la Comisión antes mencionada, lo que se le exigía a la recurrente era que aportase, en palabras de la misma resolución, "el certificado válido que acredite la ausencia de niveles inaceptables de aceite mineral, así como los resultados del muestreo y el análisis para detectar la presencia de aceite mineral" . Es



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

importante señalar que es el órgano encargado de expedir el certificado de sanidad -que ciertamente había exigido la AEAT- el que impone la necesidad de un certificado, pero no el certificado de origen del País de procedencia de la mercancía, sino un certificado simplemente acreditativo de que la mercancía, que ya se encontraba en España, no contenía niveles de contaminación con aceites minerales. Obviamente de los términos del requerimiento e incluso del mismo ofrecimiento que se hizo en la resolución de la AEAT antes mencionada, en la que se indicó que se facilitarían la posibilidad de obtener muestras para la práctica de los análisis a efectos sanitarios, esos análisis debían realizarse en España y para ello fue requerida la recurrente e importadora, que debía presentarlos en el plazo de diez días, conforme se establecía en la misma resolución a que se hace referencia.

Ante ese requerimiento la recurrente, no solo no actúa conforme a lo que se le había indicado -practicar los análisis-, sino que interpone un recurso de alzada, que se desestima por resolución de 2 de septiembre de 2008, en la que si es cierto que se hace referencia a la Decisión de la Comisión.

En suma, ni fue la exigencia de la Decisión de la Comisión de 28 de abril de 2008 la que motivo el mantenimiento del precinto de la mercancía ni le fue exigida a la recurrente el certificado de origen de la calidad de la misma, simplemente se le requirió, dado el eventual destino a consumo humano, la certificación de sanidad exterior. Y el organismo competente en dicha materia tampoco exigió dicha documentación ni aplicó la Decisión -al menos en el ámbito que se pretende en el recurso-, se limitó a requerir a la recurrente para que en plazo de diez días presentara "certificado válido" conforme al resultado de análisis. Y ante ese requerimiento la recurrente presenta un recurso de alzada en el que se pretende que los análisis que se habían realizado ya -a efectos, insistimos, aduaneros- sirvieran para certificar la ausencia de contaminación de la mercancía, haciéndose por ella misma en ese recurso referencia a la Decisión de la Comisión, aduciendo que la resolución recurrida estaba viciada de nulidad porque se había dictado sin expediente. En las actuaciones de la Administración no es hasta la resolución de ese recurso de alzada cuando, en una resolución sumamente esquemática y ya de fecha 2 de septiembre, se hacía referencia a la Decisión.

Es decir, de la detallada constancia del devenir de los hechos, no fue la actuación de la Administración la que originó la demora en el desprecinto de la mercancía que propició, a juicio de la recurrente, que se viera obligada a vender el aceite a un precio inferior con destino a biodiesel, en vez de su destino al consumo humano; porque la Administración, una vez concluidos los requisitos para la importación del aceite en el estricto ámbito aduanero, exige la documentación necesaria de sanidad exterior para poder desprecintar la mercancía.

Y ciertamente que como a esas fechas -no se olvide que esos trámites no merecen reproche alguno de demora- en julio de 2007 ya si estaba en vigor la Decisión de la Comisión en relación a la alerta alimentaria que afectaba al aceite importado de Ucrania, lo que hace la Administración es exigir "el certificado de Sanidad Exterior" , y en modo alguno el certificado de origen.

No puede silenciarse en este sentido, que si la recurrente, en vez de interponer el recurso de alzada contra dicho requerimiento, se hubiese atendido a la requerido -que lo fue con el plazo de diez días- se habría podido acceder al desprecinto solicitado. Es decir, si los resultados de los análisis que la misma recurrente realizó una vez autorizada la entrega de la mercancía para su destino de consumo no humano, se hubieran realizado y con las debidas garantías -desprecinto autorizado para toma de muestras- cuando le fueron requeridos, previsiblemente su petición habría sido atendida y no se habría producido la demora que constituye el fundamento último de los perjuicios que se denuncian.

Lo que no podía aceptarse en aquel momento de las actuaciones -recuérdese que existía una alerta alimentaria emitida por la Autoridades comunitarias para la mercancía- ni



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

puede servir ahora para justificar la responsabilidad que se imputa a la Administración, es pretender que el análisis que había realizado el Servicio de Aduana, a los solos efectos de su control aduanero, pudiera servir para suplir la actuación de la autoridad sanitaria.

En suma, cuando se concluyen las actuaciones aduaneras ya estaba en vigor la alerta sanitaria y era necesario y prudente exigir a la mercancía importada por la recurrente una actuación más específica en el concreto ámbito sanitario, esto es, una certificación de que el aceite importado no contenía elementos que lo hicieran inservibles para el consumo humano, tras la realización de los análisis correspondientes, para los que, insistimos, se concedieron todo tipo de facilidades por la autoridades aduaneras. Y fue la contumaz actitud de la recurrente de desatender ese requerimiento y pretender hacer valer los análisis ya realizados a los fines de su control aduanero, lo que propició la negativa al despreeento de la mercancía; amparándose en la inaplicación de la Decisión de la Comisión sobre la alerta sanitaria que en el caso concreto de autos se tomó en consideración, no para exigirle el certificado de origen que en la misma se imponía, que ciertamente resultaba ya imposible, sino para exigirle un nuevo y concreto análisis de la mercancía a los efectos sanitarios.

Conforme a lo expuesto, no puede compartirse el argumento que se contiene en este motivo que examinamos de que la sentencia de instancia infringe lo establecido en los artículos en que se funda el motivo - artículos 62.1º.c ) y 141.1º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común - porque, de una parte, la exigencia del certificado de sanidad exterior no puede considerarse que fuera arbitrario sino una exigencia proporcionada de la Administración, que ni puede ser generadora de responsabilidad patrimonial, porque la recurrente estaba obligada a cumplimentar, ni fue esa decisión administrativa la que generó la situación en que se terminó encontrando la recurrente, según se denuncia, de verse en la obligación de destinar la mercancía a un uso que comportaba una pérdida de beneficios; De ahí que no pueda concluirse de dicho razonamiento que se haya vulnerado el artículo 141 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .

De otra parte, si como hemos visto, nunca se le exigió a la recurrente que aportara el certificado de origen expedido por las autoridades de Ucrania de una mercancía que ya estaba en España, que ciertamente era una exigencia imposible y, por tanto, viciaría su exigencia de nulidad, conforme a lo previsto en el artículo 62.1º.c) antes citado; no podemos concluir que concurren los presupuestos de esa nulidad de pleno derecho, de donde ha de rechazarse la pretendida vulneración del mencionado precepto.

Las razones expuestas comportan la desestimación del segundo motivo del recurso.

#### **Cuarto.**

Lo concluido en el fundamento anterior obligan a rechazar los tres motivos restantes. Como ya se dijo antes, los motivos tercero, cuarto y quinto denuncian que la sentencia de instancia vulnera los artículos los artículo 53.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de los artículos 26 y 28 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad (motivo tercero); así como los artículos 62.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común , del artículo 9.3º de la Constitución y del artículo 2.3 del Código Civil (motivo cuarto) y el 7.2 del Reglamento CE 178/2002, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y los requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria, y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que lo interpreta.



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Los tres motivos merecen un tratamiento conjunto y deben desestimarse. En efecto, en la argumentación que se hace de los mismos en el escrito de interposición, se parte de que como lo exigido a la recurrente era la certificación en origen de la mercancía y que dicha documentación se había impuesto por la mencionada Decisión de la Comisión una vez que la misma estaba ya en España, se estaría aplicando retroactivamente la norma comunitaria y se estarían imponiendo exigencias desproporcionadas en la importación. Pero ya hemos dicho que esa premisa de los motivos no es cierta, por lo que la argumentación de la infracción de los preceptos en que se fundan los motivos carece de todo fundamento.

Si bien lo anterior sería suficiente para el rechazo de los motivos que examinamos, debemos señalar, en lo que incide la normativa comunitaria sobre el debate suscitado, que es necesario dejar constancia de que la Decisión de la Comisión 2008/388/ CE, de 23 de mayo, es cierto que exige el ya mencionado certificado de origen, pero también es cierto que en su artículo 1.4 ° impone la obligación a los Estados miembros de que para la importación de aceite de Ucrania, aun habiendo sido importada con el mencionado certificado, deban "adoptar las medidas apropiadas para someter a muestreo y análisis" en el caso incluso de que las partidas importadas de Ucrania estuvieran acompañadas del mencionado certificado. Y eso es lo que hace la Administración Aduanas en el presente caso, dado que cuando se concluyen las actuaciones de control aduanero ya estaba en vigor, por la alerta alimentaria, lo establecido en la Decisión, no fue exigir el certificado de origen, que ciertamente era de imposible obtención; pero si esa segunda condición de realizar un muestreo del aceite para determinar su aptitud para el consumo humano.

Y a esos efectos si debe considerarse que la Decisión se encontraba ya en vigor, porque al mencionado momento era cuando la Administración debía adoptar la decisión de autorizar sin más la entrega de la mercancía o, con base a la Decisión, someter lo que de lo establecida en ella era posible, como era el muestreo y análisis, que fue lo que se hizo en el presente caso y que la recurrente desatendió.

Incluso no está de más recordar, a los efectos del debate suscitado, que la decisión de la Comisión estaba legitimada en la potestad que se le confiere en el Reglamento CE/178/2002, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 28 de enero, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan procedimientos relativos a la seguridad alimentaria; en cuyo artículo 53 se autoriza a la Comisión, ante la existencia de circunstancias que comporten grave riesgo para la salud, la posibilidad de adoptar alguna de las medidas que el precepto contempla, entre ellas, si el producto procede de un tercer país, la posibilidad de suspender las importaciones o el establecimiento de condiciones especiales. Ahora bien, esa atribución competencial a la Comisión lo es para cuando los propios países comunitarios no puedan adoptar tales medidas, que son los que están en primer lugar obligados adoptarlas cuando exista ese riesgo para la salud o el medio ambiente. Y es importante señalar que en el presente caso nunca se negó que existía ese riesgo para la mercancía importada por la recurrente.

Incluso sería de advertir, por último y ante la insistencia de la recurrente en orden a la exigencia de la aportación del certificado en origen de la importación de la mercancía, que lo que a ella le fue requerido era una certificación, previo análisis de la mercancía que se le facilitaba realizar pese al precinto, de que el aceite era apta para el consumo humano, lo que debió fue aportar esa certificación y de no haberse estimado suficiente y exigírsele el certificado de origen, es cuando podría haber considerado imposible el cumplimiento de la condición. Y es que, en definitiva y es todo el apoyo argumental del recurso, la referencia a ese certificado de origen se incluye en la resolución del recurso de alzada -alternativo a haber realizado los análisis- como una mera y escueta fundamentación que carecía ya de eficacia alguna.

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



[www.civil-mercantil.com](http://www.civil-mercantil.com)

Lo concluido comporta que no pueda estimarse que en esa decisión administrativa se vulnerase el artículo 53.2º de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y de los artículos 28 y 26 de la Ley 14/1986 General de Sanidad referidos a la legalidad de las medidas adoptadas y a los principios que inspiran la intervención pública en relación con la salud, como se denuncia en el motivo tercero del recurso, porque las que se adoptaron fueron no solo las legales sino las procedentes, como se ha expuesto.

Ni tampoco puede tacharse de nulidad de pleno derecho a la resolución de la Administración por un contenido imposible, como ya se razonó.

Menos aún puede aceptarse que se haya vulnerado el artículo 7.2º del antes citado Reglamento CE /178/2002, en relación a la exigencia del principio de precaución y la interpretación que del mismo se ha efectuado por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, porque esa vulneración podría haber tenido sentido si se estimara que la imposición que se hizo fue la de aportar el certificado de origen, pero no la de practicar el nuevo análisis, exigencia que se adapta plenamente a lo establecido en la mencionada norma comunitaria, como ya vimos.

#### **Quinto.**

La desestimación íntegra del presente recurso de casación determina, en aplicación del artículo 139 de la Ley Jurisdiccional, la imposición de las costas del mismo a la recurrente, si bien la Sala, haciendo uso de las facultades reconocidas en el párrafo tercero del mencionado precepto y atendidas las circunstancias del caso, señala en cuatro mil euros (4000 €) la cantidad máxima a repercutir por todos los conceptos.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución.

### **FALLAMOS**

No ha lugar al presente recurso de casación número 366/2012, promovido por la representación de "MIGUEL GALLEGO S.A.", contra sentencia de fecha 1 de diciembre de 2011, dictada en el recurso nº 259/10 por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, con imposición de las costas a la sociedad recurrente, hasta el límite señalado en el último fundamento.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos, haciendo constar que es firme y no procede interponer recurso alguno.

El contenido de la presente resolución respeta fielmente el suministrado de forma oficial por el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ). La Editorial CEF, respetando lo anterior, introduce sus propios marcadores, traza vínculos a otros documentos y hace agregaciones análogas percibiéndose con claridad que estos elementos no forman parte de la información original remitida por el CENDOJ.