

Expediente Núm. 114/2015
Dictamen Núm. 133/2015

V O C A L E S :

Fernández Pérez, Bernardo,
Presidente
García Gutiérrez, José María
Zapico del Fueyo, Rosa María
Rodríguez-Vigil Rubio, Juan Luis
Fernández Noval, Fernando Ramón

Secretario General:
García Gallo, José Manuel

El Pleno del Consejo Consultivo del Principado de Asturias, en sesión celebrada el día 16 de julio de 2015, con asistencia de los señores y la señora que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“El Consejo Consultivo del Principado de Asturias, a solicitud de V. E. de 17 de junio de 2015 -registrada de entrada el día 26 del mismo mes-, examina el expediente relativo a la reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias formulada por, por los daños dimanantes del sacrificio de tres vacas y la inmovilización de dos explotaciones ganaderas.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 6 de marzo de 2013, los interesados presentan en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños dimanantes del sacrificio de tres vacas y la inmovilización de dos explotaciones ganaderas que consideran indebido.

Exponen que las reses “fueron sacrificadas por orden” de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos “en febrero de 2013, al dar un hipotético positivo mediante prueba de palpación del veterinario”, que “aprecia un supuesto dolor (y) ganglios en las vacas, pero luego los análisis fueron negativos, tanto antes como después de haber sido sacrificadas”. Alegan que se solicitó un contraanálisis antes y después del sacrificio “para mayor seguridad del resultado” y que -indican- fue desestimado por la Consejería.

Sostienen que “nos han sacrificado 3 vacas que finalmente resultaron no estar infectadas” y nos “han inmovilizado ambas explotaciones (...) simplemente por una negligencia de la Administración, con los consiguientes daños y perjuicios económicos ocasionados”.

Manifiestan que la indemnización propuesta para las tres vacas asciende a “un total (...) de 690 € cuando el precio medio de una sola de ellas es de 2.500 €”.

Señalan que “en el mes de enero de 2013 la Consejería toma contacto” con el primero de los reclamantes “para indicarle que una vaca que había sido de mi explotación y que se vendió en febrero de 2012 a un tratante había dado positivo en tuberculina en la zona de Canarias”. Precisan que en “abril de 2012 se hizo el saneamiento y todas las vacas dieron negativo”, y que vendieron animales en mayo y octubre de 2012 “sin problemas de saneamiento”, mencionando que “es ahora -en enero de 2013- cuando la Consejería me llama indicándome que una vaca que hace casi un año fue de mi explotación dio positivo en tuberculina estando en Canarias, cuando dicha vaca desde que salió de mi explotación hizo como mínimo 5 pruebas de tuberculina todas negativas, pues en cada saneamiento se hacen. Ante este dato la Consejería me comunica que me inmovilizan la explotación y que no puedo mover ganado hasta abril de 2013. Ante mi negativa a esta absurda, grave y arbitraria decisión tratan de inmovilizar también la explotación” de la segunda reclamante, que no tiene nada que ver con mi explotación, ni con la vaca que fue sacrificada en Canarias,

y además ambas explotaciones están separadas, e incluso entre una y otra (...) existen otras de otros ganaderos, por lo que la medida de la Consejería no está justificada y roza claramente el ilícito”.

Reseñan que “al día siguiente (...) los veterinarios acceden a hacer el saneamiento de mi ganadería antes de abril con la condición de sanear también” la de la segunda reclamante, y destacan que en el saneamiento realizado en febrero de 2012 “extrañamente aparece una vaca (del primer reclamante) y otras 2 de (la segunda) con dolor y ganglios, pese a que ninguna de estas vacas por la fecha de sus movimientos estuvo nunca en contacto con la (...) que fue sacrificada en Canarias”.

Afirman que “nunca me han dado prueba de analítica, ni de contraanalítica, pero sí me han indicado que dieron negativo”.

Entienden que “ha existido una maniobra para finalmente lograr inmovilizar nuestras explotaciones, sacrificando injustamente tres animales sanos”.

Consideran que existe relación de causalidad entre las lesiones producidas y el funcionamiento del servicio público, porque “una vez sacrificadas las 3 vacas ninguna dio positivo en el resultado final. La indemnización que me ofertan por los tres animales es de 690 €, inferior a la contemplada en la normativa para este tipo de bovinos, cuando el precio total de los tres animales (es) de 7.500 €”.

Solicitan, además, 3.000 € en concepto de daños y perjuicios morales “por el atropello sufrido, vinculando incluso la explotación ganadera” de la segunda reclamante, “a la que también le paralizan la explotación sin tener en ninguno de los casos pruebas de analítica con resultado positivo de tuberculosis de los tres animales sacrificados, sino que estas son sacrificadas en base a simples palpaciones de los veterinarios sobre la zona de la garganta de dichos animales”.

A la vista de ello, reclaman una indemnización cuyo importe total asciende a diez mil quinientos euros (10.500 €).

Adjuntan los siguientes documentos: a) Hoja de incidencias en campañas de saneamiento ganadero de la explotación del primer reclamante, de 17 de enero de 2013, relativa a suspensión de su calificación sanitaria e inmovilización de la explotación. Consta en ella que “como consecuencia de un comunicado recibido del Gobierno de Canarias sobre la positividad confirmada a tuberculosis en el animal (...) sacrificado el día 25-10-2012 (...), y debido a que la explotación de origen es la (del primer reclamante), se procede a la suspensión de su calificación sanitaria hasta que se hayan completado con resultados negativos todos los exámenes que determine la autoridad competente de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos”, con los efectos que se especifican. Se deja anotado que el ahora reclamante manifiesta que “quiere que se haga la repetición de la prueba cuanto antes para eliminar los animales enfermos si los hubiera”. b) Dos fichas de establo de ganado vacuno correspondientes a los reclamantes, en las que figura como fecha de actuación el día 4 de febrero de 2013 y el número de informe de laboratorio, así como resultados positivos para tuberculosis. c) Dos actas, de 7 de febrero de 2013, en las que se refleja la personación de veterinarios autorizados por la “Consejería de Medio Rural y Pesca” en las explotaciones de los reclamantes para notificarles que, “como consecuencia de las pruebas diagnósticas oficiales efectuadas sobre animales de su explotación han sido considerados como positivos/reaccionantes a tuberculosis los animales identificados” a través del crotal que se consigna, que “quedan marcados e inmovilizados en el establo hasta su sacrificio obligatorio en un matadero autorizado del Principado de Asturias dentro de los 15 días posteriores a la fecha de este acta”, y que “la explotación queda bajo vigilancia oficial” en las condiciones que se especifican. d) Dos autorizaciones de traslado de res hasta el matadero “para su sacrificio”

en las que se anota la fecha de marcaje -7 de febrero de 2013- y de transporte -10 de febrero de 2013-.

2. Mediante escrito de 3 de junio de 2013, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos comunica a los interesados la fecha de recepción de su reclamación en la Administración del Principado de Asturias, las normas de procedimiento con arreglo a las cuales se tramitará y los plazos y efectos de la falta de resolución expresa.

3. El día 6 de septiembre de 2013, el primer reclamante presenta un escrito en el que interesa, en relación con diversos hechos acaecidos después de presentar la reclamación, le den cumplida información sobre “¿Cuándo van a contestar a mi reclamación de responsabilidad patrimonial?/ ¿Qué provecho sacan de las actuaciones de saneamiento o de los controles ganaderos si aunque analizan mis vacas luego se juntan con vacas de otras ganaderías en los pastos comunales a las que no visitan ni han sometido a dichas pruebas, sabiendo que en todas las ganaderías pese a que tengan la carta verde siempre consiguen que salga alguna vaca que dé positivo en sangre?/ ¿Cómo pueden explicar que durante el año 2012 he vendido 60 vacas a las que no se les hizo nunca la prueba de tuberculina en sangre, sino solo el saneamiento normal, y ahora resulta que las que me he quedado en mi explotación, que se supone eran las mejores vacas, den positivo en la prueba de sangre?/ ¿Por qué se niega la posibilidad de contraanálisis al ganadero cuando saben que muchas veces el final es negativo?/ ¿Por qué se niega la posibilidad de poder vacunar al ganado con la tuberculina cuando sabe que si están en pastos comunales pueden juntarse con otros animales (incluso salvajes) y contraer la enfermedad?”.

4. Con fecha 10 de septiembre de 2013, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería instructora solicita al Servicio de Sanidad y Producción Animal un informe que contenga, entre otros extremos, una "descripción detallada de los hechos" y "del protocolo de actuación por parte del Servicio, en estos casos".

El día 29 de noviembre de 2013, la Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal señala que "el 4 de enero de 2013 se recibe comunicación de positividad confirmada a tuberculosis en el animal (...) sacrificado en el Matadero Insular de Tenerife. El animal había nacido el 09-06-2008 en la explotación (del primer reclamante) y se mantuvo en ella hasta el 27-02-2012, meses antes del sacrificio del mismo en Tenerife (octubre de 2012)./ El 17-01-2013, independientemente de las actuaciones realizadas en las explotaciones por donde pasó el animal posteriormente, se procede a suspender la calificación sanitaria de la explotación (del primer reclamante) en base a lo establecido en el Programa Nacional de Erradicación de Tuberculosis 2013 y en el artículo 23 del Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre, por el que se regulan los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales".

Refiere que el día 4 de febrero de 2013 se realiza intradermotuberculinización de rastreo tanto en la explotación del primer reclamante, "siguiendo el protocolo indicado en (el) Programa Nacional de Erradicación y en el Real Decreto 2611/1996. Como resultado de la misma se diagnostica un bovino positivo", como en la de la segunda, "al haber sido relacionada sanitariamente" con la del primero con base en "la información facilitada por los equipos de saneamiento ganadero que realizaron la campaña en el 2011 y 2012, en la que se indicaba que los animales realizaban el saneamiento a la vez, con los animales mezclados. Se adjunta informe (...). Como resultado de la actuación se diagnosticaron 2 animales reaccionantes positivos a la intradermotuberculinización".

Hace constar que el 11 de febrero de 2013 se sacrifican los animales positivos en el Matadero Central de Asturias, se toman muestras de los mismos y se envían al Laboratorio Regional de Sanidad Animal para su análisis.

Con fechas 13 de marzo y 15 de abril de 2013 se reciben los resultados del análisis, "resultando positivo al complejo *Mycobacterium tuberculosis*" el relativo a la res del primer reclamante y "negativo" el de las 2 reses de la segunda reclamante. Se adjunta informe del primero.

El 13 de mayo de 2013 se realiza una prueba de intradermotuberculinización simple en la explotación de la segunda reclamante con base en "lo establecido en el Programa Nacional para los casos no confirmados, no resultando ningún animal positivo, con lo que se procede a la calificación sanitaria como T3 de la explotación y a la reinmovilización de la misma".

Por lo que se refiere a la reclamación, manifiesta que "los animales reaccionantes a la intradermotuberculinización son animales positivos y deben ser sacrificados. La obtención de resultados negativos en el cultivo *post mortem* no puede llevar a la consideración de que son 'falsos positivos', pues la detección del agente de infección en el laboratorio es muy difícil y está condicionada por diversos factores, como la existencia o no de lesiones tuberculosas que permitan acertar o no en el proceso de muestreo o la dificultad para el crecimiento de este microorganismo. Por tanto, un cultivo negativo en ningún caso indica que la infección no está presente./ Por otro lado, sobre los animales no reaccionantes a la prueba de tuberculina no se puede afirmar que estén libres de la enfermedad (...), este hecho es debido a la existencia de animales no reaccionantes a la prueba de la tuberculina, no teniendo esta ni ninguna otra prueba una sensibilidad del 100%. Si se dispusiera de una prueba con una sensibilidad total hace ya bastantes años que se hubiera erradicado la tuberculosis en Asturias y España".

Destaca que “con posterioridad a las actuaciones a las que hace referencia (el primer reclamante) se han sacrificado posteriormente un total de 30 animales positivos a pruebas oficiales de diagnóstico de tuberculosis, aislándose el complejo *Mycobacterium tuberculosis* y, por lo (tanto), confirmándose que la enfermedad seguía presente en la explotación, por lo que estaban justificadas las actuaciones posteriores”.

Por lo que se refiere a la indemnización de los animales reaccionantes positivos a las pruebas oficiales en el marco del Programa Nacional, aclara que “el baremo está establecido” en el Real Decreto 389/2011 y adjunta una hoja resumen del mismo.

En cuanto a los contraanálisis solicitados, indica que “el Programa Nacional es un programa de erradicación que no prevé una toma de muestras oficial, con lo cual no se realiza, en ningún caso, un muestreo por triplicado para análisis inicial, contradictorio y dirimente como ocurre en los programas de toma de muestras oficiales. La prueba de la tuberculina, que es la primera que se utiliza oficialmente para detectar animales positivos a tuberculosis, se basa en la respuesta inmune del animal ante la presencia del microorganismo y, por lo tanto, no procede la toma de muestras, solo se repite la prueba en casos dudosos con un mínimo de 45 días, circunstancia que no se produjo en ninguno de los tres casos”.

Considera que “en todo momento se siguió escrupulosamente el protocolo establecido en el Programa Nacional de Erradicación de Tuberculosis Bovina 2013, aprobado anualmente por el Comité de Alerta Sanitaria Veterinaria y presentado ante la Unión Europea para su cofinanciación. Se trata, por tanto, de un programa ejecutado a nivel nacional que debe ser cumplido en su totalidad por todas las Comunidades Autónomas”.

Añade que “la infección de los animales de las explotaciones del interesado y el correspondiente sacrificio obligatorio de los mismos no son daños que puedan ser imputables al funcionamiento del servicio público./ Los

positivos a tuberculosis en una explotación ponen de manifiesto que la producción ganadera de la misma genera un peligro para la sanidad animal y un grave riesgo para la salud pública. Esta actividad productiva, de la que es responsable el titular de la explotación y no la Administración, resulta, en tales condiciones, contraria al interés público; y en aras de la protección del interés general el legislador ha dispuesto el sacrificio obligatorio e inmediato de los animales reaccionantes positivos a las pruebas oficialmente establecidas./ Este sacrificio obligatorio es (...) una medida impuesta por la ley al ganadero responsable de los animales para proteger el interés general y restaurar las garantías para la sanidad animal, la salud pública y la seguridad alimentaria, no siendo consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos./ El sacrificio obligatorio de los animales (...) no puede ser concebido (...) como un daño que le es irrogado por una actuación pública, sino como una obligación que le viene impuesta por la ley y que está obligado a soportar” (Sentencias del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1996 y 4 de julio de 1998 -Sala de lo Contencioso-Administrativo-).

Afirma que, “partiendo de análoga consideración, el legislador ha previsto unas indemnizaciones por el sacrificio de animales en el marco, entre otros, del programa nacional de lucha, control o erradicación de la tuberculosis bovina. Tales indemnizaciones tienen la consideración de compensaciones o ayudas con las que la Administración (la sociedad en su conjunto, en definitiva) apoya al sector ganadero y asume una parte de sus costes. Con tal naturaleza la concibe el Reglamento (CE) 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, en su artículo 10./ De este modo, el artículo 21.3 de la Ley 8/2003, de 24 de abril, impone que para tener derecho a la indemnización deberá haberse cumplido por el propietario de los animales la normativa de sanidad aplicable en cada caso. Esta exigencia e imposición se encuentra desarrollada en el artículo 17 del Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre, y en la Resolución de 24 de abril de 2013, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por

la que se establecen las normas de desarrollo en Asturias de las campañas de saneamiento ganadero, estableciéndose en tales normas las causas de pérdida del derecho a tal indemnización”. Añade que “el Real Decreto 389/2011, de 18 de marzo, por el que se establecen los baremos de indemnización de animales en el marco de los programas nacionales de lucha, control o erradicación de la tuberculosis bovina, entre otras enfermedades, recoge en su preámbulo que los baremos de indemnización por sacrificio obligatorio deben ser lo más ajustados posible, evitando sobrecompensaciones, y que deben estar ligeramente por debajo de los precios de mercado con el fin de que los ganaderos asuman al menos una parte de los costes de la lucha frente a las enfermedades, siguiendo las directrices de la Nueva Estrategia de Sanidad Animal de la Unión Europea; citando determinados conceptos que han de ser asumidos por el ganadero directamente o mediante la contratación de seguros y recordando la herramienta disponible a través del sistema de seguros agrarios combinados”.

Concluye que “el sacrificio obligatorio de los bovinos objeto de la reclamación, reaccionantes positivos a las pruebas oficialmente establecidas para la lucha, control o erradicación de la tuberculosis bovina, no puede ser concebido como una lesión o daño antijurídico causado por el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos (...). Así, además de lo expuesto, el artículo 3.3 del Real Decreto 389/2011, de 18 de marzo, dispone que la cuantía percibida por el baremo de indemnización (por el sacrificio o matanza obligatorios de los animales de las especies vacuna, ovina y caprina) agota la indemnización, sin que los propietarios de los animales puedan plantear reclamación adicional a la Administración por tal concepto”.

5. Mediante oficio de 27 de enero de 2015, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería actuante solicita a los reclamantes una valoración económica y un detalle explicativo y justificativo del importe de los perjuicios sufridos, así como acreditación documental de los mismos.

6. El día 20 de marzo de 2015, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales notifica a los reclamantes la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días, y les adjunta una relación de los documentos obrantes en el expediente.

7. Con fecha 2 de junio de 2015, una funcionaria de la Sección de Régimen Jurídico II de la Consejería instructora elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio. Argumenta que “la Ley habilita a la adopción de las medidas tomadas por los servicios veterinarios, y es la Ley la que establece tanto la medida de inmovilización como de sacrificio, y ello tanto en animales sospechosos como en animales enfermos, o que corran el riesgo de ser afectados, por lo que se trata de medidas que los recurrentes tienen la obligación de soportar”.

8. En este estado de tramitación, mediante escrito de 17 de junio de 2015, V. E. solicita al Consejo Consultivo del Principado de Asturias que emita dictamen sobre consulta preceptiva relativa al procedimiento de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias objeto del expediente núm., de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte electrónico.

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes consideraciones fundadas en derecho:

PRIMERA.- El Consejo Consultivo emite su dictamen preceptivo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13.1, letra k), de la Ley del

Principado de Asturias 1/2004, de 21 de octubre, en relación con el artículo 18.1, letra k), del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo, aprobado por Decreto 75/2005, de 14 de julio, y a solicitud del Presidente del Principado de Asturias, en los términos de lo establecido en los artículos 17, apartado a), y 40.1, letra a), de la Ley y del Reglamento citados, respectivamente.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), están los interesados activamente legitimados para formular reclamación de responsabilidad patrimonial, por cuanto su esfera jurídica se ha visto directamente afectada por los hechos que la motivaron.

La Administración del Principado de Asturias está pasivamente legitimada en cuanto titular de los servicios frente a los que se formula reclamación.

TERCERA.- En cuanto al plazo de prescripción, el artículo 142.5 de la LRJPAC dispone que "En todo caso, el derecho a reclamar prescribe al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo". En el supuesto ahora examinado, la reclamación se presenta con fecha 6 de marzo de 2013, habiendo tenido lugar el sacrificio de las reses del que trae origen el día 11 de febrero de 2013, por lo que es claro que fue formulada dentro del plazo de un año legalmente determinado.

CUARTA.- El procedimiento administrativo aplicable en la tramitación de la reclamación se encuentra establecido en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y, en su desarrollo, en el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en Materia de Responsabilidad Patrimonial (en

adelante Reglamento de Responsabilidad Patrimonial), aprobado por Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo.

En aplicación de la normativa citada, se han cumplido los trámites fundamentales de incorporación de informe de los servicios afectados, audiencia con vista del expediente y propuesta de resolución.

Sin embargo, se aprecia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se había rebasado ya el plazo de seis meses para adoptar y notificar la resolución expresa, establecido en el artículo 13.3 del Reglamento de Responsabilidad Patrimonial. No obstante, ello no impide la resolución, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42.1 y 43.3, letra b), de la referida LRJPAC.

QUINTA.- El artículo 106.2 de la Constitución dispone que “Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”.

A su vez, el artículo 139 de la LRJPAC establece en su apartado 1 que “Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos”. Y, en su apartado 2, que “En todo caso, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas”.

Por otra parte, el artículo 141 de la ley citada dispone en su apartado 1 que “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. No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o

circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos, todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

Este derecho no implica, sin embargo, que la Administración tenga el deber de responder, sin más, por todo daño que puedan sufrir los particulares, sino que, para que proceda la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, deberán darse los requisitos que legalmente la caracterizan, analizando las circunstancias concurrentes en cada caso.

En efecto, en aplicación de la citada normativa legal y atendida la jurisprudencia del Tribunal Supremo, para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública será necesario que, no habiendo transcurrido el plazo de prescripción, concurren, al menos, los siguientes requisitos: a) la efectiva realización de una lesión o daño antijurídico, evaluable económicamente e individualizado en relación con una persona o grupo de personas; b) que la lesión patrimonial sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos; y c) que no sea producto de fuerza mayor.

SEXTA.- Se somete a nuestra consideración el procedimiento de responsabilidad patrimonial iniciado por una reclamación de daños dimanantes del sacrificio de tres vacas y la inmovilización de dos explotaciones ganaderas.

La Administración reconoce el sacrificio de tres reses propiedad de los reclamantes, así como que la indemnización abonada a sus propietarios es inferior al precio de mercado. Asimismo consta la inmovilización de las explotaciones ganaderas de los interesados, por lo que debemos considerar acreditada la efectividad de los daños alegados, cuya cuantía determinaremos si concurren los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración.

También se han incorporado al expediente las actas en las que figura la notificación de la orden de sacrificio de las reses y la medida de vigilancia oficial de las explotaciones de los perjudicados, suscritas por veterinarios autorizados por la Consejería de Medio Rural y Pesca (en la actualidad Agroganadería y Recursos Autóctonos).

Ahora bien, la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado no puede significar por sí misma la declaración de responsabilidad patrimonial de la Administración, toda vez que es preciso examinar si se dan las circunstancias que permitan reconocer a los reclamantes el derecho a ser indemnizados por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, si el daño se debe al funcionamiento anormal del servicio encargado de la sanidad de los animales, actuante en el caso, y si es antijurídico.

Consta en la exposición de motivos de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad Animal, que esta "es de vital trascendencia tanto para la economía nacional como para la salud pública (...). Para la salud pública, por la posible transmisión de enfermedades de los animales al hombre, y por los efectos nocivos que para éste puede provocar la utilización de determinados productos con el fin de aumentar la productividad animal".

En este sentido, el artículo 16.1 de la misma ley establece las obligaciones que corresponden a los titulares de explotaciones ganaderas, entre las que se encuentran las de "Mantener los animales en buen estado sanitario" y "Aplicar las medidas sanitarias obligatorias que se establezcan para luchar, controlar o erradicar las enfermedades de los animales, o consentir su aplicación, así como poner los medios necesarios para que se puedan realizar las citadas medidas con las debidas garantías de seguridad, tanto para los animales objeto de éstas como para el personal que las ejecute".

El artículo, 20 relativo al sacrificio obligatorio, dispone que "Tanto en fase de sospecha, como una vez confirmado el diagnóstico de la enfermedad,

por la autoridad competente de que se trate podrá establecerse el sacrificio obligatorio de los animales sospechosos, enfermos, que corran el riesgo de ser afectados, o respecto de los que así sea preciso como resultado de encuestas epidemiológicas, como medida para preservar de la enfermedad y cuando se trate de una enfermedad de alta difusión y de difícil control, o cuando así se estime necesario". En el artículo 21 se regulan las compensaciones por el sacrificio obligatorio del ganado y otras medidas equivalentes, cuya naturaleza jurídica es objeto de controversia en la doctrina, que duda entre calificarlas de indemnizaciones de daños y perjuicios, de un justiprecio acorde con una suerte de expropiación o, de acuerdo con una cierta jurisprudencia, de una "indemnización-subsidación"; es decir, de ayudas o medidas de fomento configuradas como "una suerte de donación modal en la que el interesado, para hacerse acreedor a la indemnización que pretende, ha de cumplir de forma exquisita con los requisitos establecidos por la norma" (Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 24 de octubre de 2005, 4 de junio de 2007 y 31 de marzo de 2008 -Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª-).

La lucha contra las enfermedades del ganado se articula a través de programas nacionales, regulados en el Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre. Su artículo 23 determina las actuaciones que las autoridades competentes ordenarán cuando "en una explotación se encuentre un animal sospechoso de tuberculosis", figurando entre ellas la "puesta bajo vigilancia oficial de la explotación" y la "prohibición de todo movimiento hacia dicha explotación o a partir de la misma". El artículo 24 regula las medidas a adoptar "cuando se confirme oficialmente la presencia de tuberculosis".

En cuanto al sacrificio de las reses, el artículo 25 establece que los "bovinos en los que se haya comprobado oficialmente la existencia de tuberculosis, como consecuencia de un examen bacteriológico, anatomopatológico, serológico o tuberculínico así como los animales

considerados infectados por los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, serán sacrificados bajo control oficial, lo más rápidamente posible, y, a más tardar, treinta días después de la notificación oficial, al propietario o al poseedor, de los resultados de las pruebas y de la obligación que le incumbe en virtud del plan de erradicación, de sacrificar en dicho plazo a los bovinos afectados”.

El programa de erradicación de tuberculosis para 2013 establece, entre otras pruebas de diagnóstico oficial, la intradermotuberculinización simple.

Los interesados afirman que las medidas que se adoptaron en su caso -y, en concreto, el sacrificio de las vacas- se acordaron “al dar un hipotético positivo mediante prueba de palpación del veterinario”, que los análisis fueron negativos tanto antes como después de haber sido sacrificadas y que se desestimó un contraanálisis.

Sin embargo, los propios perjudicados adjuntan a su escrito inicial dos fichas de establo de ganado de 4 de febrero de 2013 en las que figura el número de informe de laboratorio, así como la autorización de traslado de las reses hasta el matadero para su sacrificio -lo que se realizó el día 10 del mismo mes-, de lo que claramente puede inferirse que se realizaron pruebas de laboratorio a las vacas antes del sacrificio y no solo palpación por el veterinario.

En esos documentos constan los resultados de las pruebas de intradermotuberculinización de rastreo en las explotaciones ganaderas de ambos reclamantes, siendo positivos en una res en la explotación del primero y en dos en la de la segunda.

La Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal significa que “los positivos a tuberculosis en una explotación ponen de manifiesto que la producción ganadera de la misma genera un peligro para la sanidad animal y un grave riesgo para la salud pública. Esta actividad productiva, de la que es responsable el titular de la explotación y no la Administración, resulta, en tales condiciones, contraria al interés público, y en aras de la protección del interés

general el legislador ha dispuesto el sacrificio obligatorio e inmediato de los animales reaccionantes positivos a las pruebas oficialmente establecidas”.

En cuanto a la obtención del resultado negativo en el análisis de las muestras tomadas tras el sacrificio de las dos reses de la segunda reclamante, la referida Jefa de Servicio reseña que “los animales reaccionantes a la intradermotuberculinización son animales positivos y deben ser sacrificados. La obtención de resultados negativos en el cultivo *post mortem* no puede llevar a la consideración de que son `falsos positivos`, pues la detección del agente de infección en el laboratorio es muy difícil y está condicionada por diversos factores, como la existencia o no de lesiones tuberculosas que permitan acertar o no en el proceso de muestreo o la dificultad para el crecimiento de este microorganismo. Por tanto, un cultivo negativo en ningún caso indica que la infección no está presente”. Especifica que la prueba de la tuberculina “no tiene una sensibilidad del 100%”.

Por tanto, no cabe apreciar relación de causalidad entre el daño padecido por los interesados y el funcionamiento del servicio público actuante, que fue normal en este caso. El sacrificio de los animales y la puesta bajo vigilancia oficial de las explotaciones de los reclamantes eran actuaciones obligadas ante la reacción positiva de tres reses de su titularidad a la prueba de intradermotuberculinización. El resultado negativo en las prueba realizada tras el sacrificio no se opone al resultado positivo anterior, toda vez que la misma -según informa la Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal- carece de una sensibilidad del 100%.

En definitiva, este hecho es subsumible en el supuesto contemplado en el párrafo 1 del artículo 141 de la LRJPAC, según el cual “No serán indemnizables los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar según el estado de los conocimientos de la ciencia o de la técnica existentes en el momento de producción de aquéllos,

todo ello sin perjuicio de las prestaciones asistenciales o económicas que las leyes puedan establecer para estos casos”.

En mérito a lo expuesto, el Consejo Consultivo del Principado de Asturias dictamina que no procede declarar la responsabilidad patrimonial solicitada y, en consecuencia, debe desestimarse la reclamación presentada por

V. E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Gijón, a

EL SECRETARIO GENERAL,

V.º B.º

EL PRESIDENTE,

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.