

Expediente Núm. 243/2017
Dictamen Núm. 286/2017

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 23 de noviembre de 2017, 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 11 de agosto de 2017 -registrada de entrada el día 21 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 y perjuicios derivados del sacrificio obligatorio de 48 animales de su explotación ganadera y los gastos derivados de la paralización de la misma.

De los antecedentes que obran en el expediente resulta:

1. Con fecha 26 de febrero de 2016, el interesado presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias una reclamación de responsabilidad patrimonial por los daños derivados del sacrificio de unas reses y la paralización de su explotación ganadera.

Expone que “en la explotación ganadera de la que es titular (...) se detectó la presencia de un animal que dio positivo a tuberculosis, motivo por el cual se produjo la inmovilización del ganado y el sacrificio de 48 animales (...). Tras la realización de nuevas pruebas, con fecha 15 de septiembre de 2015, se levanta la inmovilización”.

Señala que por el sacrificio obligatorio de los animales de su propiedad ha percibido las siguientes indemnizaciones: 16.105,12 € (Consejería de Agroganadería), 28.815,34 € (Agroseguro) y 11.900,00 € (matadero). En total, 56.820,46 euros. No obstante, indica que la Asociación Española de Criadores de Ganado Vacuno Selecto de la Raza Asturiana de los Valles (Aseava) “estableció un valor para los animales sacrificados que en total ascendió a (...) 88.750,00 €”. Por ello, considera que “a consecuencia del sacrificio obligatorio de reses (...) ha resultado una pérdida de (...) 31.929,54 €”.

Por otra parte, afirma que debido a “la paralización de la explotación (...) tuvo que soportar unos gastos derivados de (la) imposibilidad de asistir los animales a puertos y pastos bajos que de acuerdo con las valoraciones y cálculos efectuados por el perito (...) ascendieron a la suma de (...) 28.548,00 €”.

En total, solicita una indemnización de sesenta mil cuatrocientos setenta y siete euros con cincuenta y cuatro céntimos (60.477,54 €) “por los daños patrimoniales sufridos (tanto) como consecuencia del sacrificio obligatorio de las reses como de la paralización de la explotación”.

Finalmente indica, por medio de otrosí, que al no disponer de forma desglosada de los pagos efectuados por la entidad Agroseguro, se acotan los archivos de la misma a fin de obtener la documentación acreditativa del pago efectuado de forma individual por cada animal sacrificado.

Adjunta a su escrito copia de los siguientes documentos: a) Actas de indemnización por sacrificio obligatorio 6.196 y 6.305, expedientes núm. 39/2015 y 57/2015. b) Factura del matadero, por importe de 11.749,47 €. c) Certificado de la valoración efectuada por Aseava, de fecha 2 de marzo de

2015, ascendiendo a 88.900,00 € la “valoración estimada” de los animales que se relacionan. d) Informe elaborado por un Ingeniero Técnico Agrícola, de 15 de diciembre de 2015, según el cual “la pérdida de los derechos de aprovechamiento de los pastos comunales, tanto de los puertos altos como de los bajos, ha provocado que el ganado haya tenido que mantenerse mediante aporte alimentario externo, es decir, se ha comprado forraje y piensos para suplir la pérdida, lo que ha supuesto un desembolso económico importante para la ganadería”. Sostiene que el montante de los gastos ocasionados asciende a 28.548 €, tomando como referencia 195 días de alimentación extraordinaria, que se trataba de 61 unidades de ganado mayor y el coste diario de cada una por día. e) Desglose explicativo de los distintos pagos, de la valoración efectuada por Aseava y de la diferencia resultante.

2. Mediante escrito de 1 de abril de 2016, el Jefe del Servicio de Asuntos Generales de la Consejería de Desarrollo Rural y Recursos Naturales comunica al interesado 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.

Con la misma fecha pone en conocimiento de la correduría de seguros la presentación de la reclamación.

3. El día 20 de junio de 2016, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II de la Consejería instructora solicita al Servicio de Sanidad y Producción Animal un informe sobre diversas cuestiones; en concreto, “si el reclamante es el titular de la explotación./ Si existe protocolo de actuación por parte del Servicio y si este se ha seguido./ Si existió o no relación de causalidad (...). Fechas de la inmovilización y de la suspensión y recuperación de la calificación sanitaria y si estas medidas derivan de la aplicación de la legalidad vigente./ Cuántos animales fueron inmovilizados./ Valoración del documento emitido por Aseava./ Valoración del documento informe pericial./ Fotocopias (...) de los documentos

(...) relativos al pago de indemnización (...). Cualquier otra cuestión que se considere conveniente”.

Con fecha 21 de junio de 2016, emite informe la Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal. En él confirma que el reclamante es el titular de la explotación objeto de reclamación y, en cuanto al protocolo de actuación, señala que “está establecido en el Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis Bovina”, precisando que se ha seguido “en todo momento”.

A su juicio, “no existe relación de causalidad entra la actuación de la Administración y los daños alegados por el reclamante, ya que en todo momento se actuó conforme a lo establecido en el Programa Nacional de Erradicación de Tuberculosis citado y la Resolución de 24 de abril de 2013, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos vigente en el momento de las actuaciones (...), sacrificándose todos los animales positivos a las dos pruebas oficiales (IDTB y gamma-interferón) e indemnizándose conforme a lo establecido en el R. D. 389/2011, de 18 de marzo”.

Respecto a la inmovilización y suspensión de la calificación de la explotación, expone que la misma tuvo lugar el día 4 de septiembre de 2014 “como consecuencia de la notificación por parte de la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria del decomiso parcial por lesiones compatibles con tuberculosis del bovino con crotal ES070305194139, sacrificado de rutina en el matadero de Guarnizo (Cantabria), y la toma de muestras preceptiva según lo establecido en el Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis Bovina. Como consecuencia, con fecha 30-09-2014 se procede a hacer un rastreo a la explotación sometiendo (a) los animales a una prueba de intradermotuberculinización simple, no detectándose animales positivos a dicha prueba; posteriormente, la misma Consejería nos confirma el cultivo positivo a complejo *Mycobacterium tuberculosis* del citado animal, procediéndose a la realización de una prueba de gamma-interferón en paralelo con otra de IDTB simple, como establece el procedimiento descrito en el Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis Bovina para el caso de

cultivos confirmados el 09-12-2014. Con fecha 16-09-2015 la explotación recupera la calificación T3 tras la realización de las pruebas establecidas legalmente. Las medidas de inmovilización resultan de la aplicación de la base novena de la Resolución de 24 de abril de 2013, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se establecen las normas para el desarrollo en Asturias de la campaña de saneamiento ganadero, el Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis Bovina y el artículo 23 de R. D. 2611/1996, de 20 de diciembre, por el que se regulan los Programas Nacionales de Erradicación de Enfermedades Animales". Y añade que "con fecha 04-09-2014 se inmovilizaron un total de 133 animales que constituían a esa fecha el censo total de la explotación".

Finalmente, indica que este Servicio "no entra a valorar el documento emitido por Aseava, ni el informe pericial, ya que, como se ha indicado (...), los animales fueron indemnizados conforme a lo establecido en el R. D. 389/2011, de 18 de marzo".

Adjunta a su informe fotocopias de las actas relativas al pago de la indemnización, donde consta que los animales con crotales terminados en 5194139 y 7116213 fueron sacrificados los días 2 de septiembre de 2014 y 22 de enero de 2015, respectivamente. El resto de los sacrificios se producen en las siguientes fechas: 26-02-2015, 27-02-2015, 03-03-2015, 06-03-2015 y 10-03-2015.

4. Mediante escrito notificado al interesado el 23 de junio de 2016, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II de la Consejería instructora le solicita diversa documentación.

El día 5 de julio de 2016, el reclamante atiende al requerimiento formulado y presenta los originales de las valoraciones realizadas por Aseava, el informe pericial original visado por el Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Agrícolas del Principado de Asturias y las facturas originales del matadero de Pravia, así como copia del cheque y del ingreso en su cuenta. También aporta

la documentación facilitada por Agroseguro en la que “consta el pago, pero no (...) el crotal”, indicando que se solicitó a esta entidad un informe donde constara el crotal que está pendiente de recibir.

5. Con fecha 1 de septiembre de 2016, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II de la Consejería instructora requiere de nuevo al interesado para que aporte los documentos acreditativos del pago efectuado por Agroseguro donde consten los crotales por los que se pagó y el concepto que justificó el pago.

6. Mediante escrito notificado al perjudicado el 2 de noviembre de 2016, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II le comunica la apertura del trámite de audiencia por un plazo de diez días y le adjunta una relación de los documentos que obran el expediente.

El 8 de noviembre de 2016 se practica idéntica comunicación a la correduría de seguros.

Con fecha 11 de noviembre de 2016, se persona el reclamante en las dependencias administrativas y obtiene una copia del expediente, según consta en la diligencia extendida al efecto.

El día 14 de noviembre de 2016, el interesado presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que pone de manifiesto que con ocasión del trámite de audiencia procedió al examen del expediente observando que en el mismo no figuran los documentos aportados con el escrito de fecha 12 de septiembre de 2016, presentados en el Registro General el 13 de septiembre, y relativos al pago efectuado por Agroseguro donde constan los crotales por los que se pagó y el concepto que justificó el pago. Por ello, solicita que “se acuerde unirlos al expediente a fin de que sean tenidos en cuenta”.

Adjunta los siguientes documentos: a) Escrito presentado en el registro de la Administración del Principado de Asturias con fecha 13 de septiembre de 2016 en el que explica que tras examinar la documentación relativa a los pagos

efectuados “se observan discrepancias” con relación a la reclamación inicial, constatándose “dos errores”: en primer lugar, que “se efectuó el pago por el sacrificio de doce terneros” percibiendo un total de 3.669,12 € y, en segundo lugar, que Agroseguro le abonó la cantidad de 8.188,80 € en compensación “por el tiempo en que se impide la restitución de los animales sacrificados, contando desde la fecha de sacrificio”. Señala que, en total, habría recibido de Agroseguro, además de la cuantía indicada en el escrito inicial, otra suma de 11.857,92 € por los conceptos referidos allí. Por ello, entiende que esta cantidad habrá de minorarse a la reclamación inicial, que queda establecida en 48.619,62 €. b) Comunicación efectuada por Agroseguro a COAG-Asturias. c) Documentos relativos al pago efectuado por Agroseguro en los que constan los crotales por los que se pagó y el concepto que justificó el pago.

7. Mediante escrito de 22 de noviembre de 2016, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II comunica a la correduría de seguros la modificación de la cuantía reclamada por el interesado, concediéndole un plazo de cinco días para que manifieste lo que estime oportuno.

8. El día 28 de noviembre de 2016, el representante de la compañía aseguradora presenta en el Registro Electrónico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un escrito de alegaciones en el que solicita la desestimación de la reclamación, ya que “no existe nexo causal alguno entre los daños alegados por el reclamante y el funcionamiento del servicio público”. Adjunta un poder notarial otorgado por la compañía aseguradora a favor, entre otros, del letrado que actúa en su nombre.

9. Con fecha 9 de diciembre de 2016, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II da traslado al interesado del escrito presentado por la compañía aseguradora, concediéndole un plazo de cinco días para que comunique lo que estime conveniente.

El 14 de diciembre de 2016, el perjudicado presenta en el registro de la Administración del Principado de Asturias un escrito de alegaciones en el que “manifiesta, reitera y mantiene su reclamación”, considerando que la oposición de la compañía aseguradora a la misma es “sin fundamento ni motivo alguno”.

10. El día 2 de marzo de 2017, el perjudicado presenta un escrito en el que denuncia que “han transcurrido más de dos meses” y “no se ha recibido comunicación alguna”, por lo que solicita que “se acuerde nuevo trámite de audiencia con valoración de los documentos presentados en fecha 14-11-2016 o subsidiariamente se dicte resolución estimando la reclamación efectuada”.

11. Mediante escritos de 16 de marzo de 2017, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II comunica al reclamante y a la correduría de seguros la apertura de un nuevo trámite de audiencia por un plazo de diez días, adjuntándoles una relación de los documentos que obran el expediente.

Con fecha 3 de abril de 2017 se persona el interesado en las dependencias administrativas para examinar el expediente, según consta en la diligencia extendida al efecto.

12. El día 30 de marzo de 2017, el representante de la compañía aseguradora presenta en el Registro Electrónico del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas un escrito en el que da por reproducidas las alegaciones formuladas en su escrito anterior y reitera su solicitud de que se dicte resolución desestimatoria.

13. Mediante escrito presentado el 4 de abril de 2017, el perjudicado señala que “no se han incorporado documentos ni datos que permitan modificar el criterio tenido en cuenta a la hora de formular la reclamación, por lo que se mantiene la misma en todos sus términos”, y fija definitivamente su cuantía en la suma de 47.619,62 € “por todos los daños y perjuicios que le fueron

irrogados con ocasión del falso positivo a tuberculosis, que ni ha tenido el deber de soportar ni fue debido a causa de fuerza mayor”.

14. Con fecha 13 de julio de 2017, la Jefa de la Sección de Régimen Jurídico II de la Consejería instructora elabora propuesta de resolución en sentido desestimatorio “por prescripción del derecho a reclamar respecto a los animales con crotales terminados en 5194139 y 7116213, y a mayores en su totalidad por no darse los requisitos de prosperabilidad de la acción de responsabilidad patrimonial”.

Por lo que se refiere a la prescripción del derecho en relación con los animales anteriormente citados, razona que la reclamación se presenta con fecha 26 de febrero de 2016, y que “el derecho a reclamar ha prescrito respecto a los animales sacrificados con anterioridad al 26 de febrero de 2015”, lo que conlleva excluir de aquella “la cantidad total de 795,003 euros (indemnización bruta + complemento ADS 10 % según acta), sin perjuicio de lo que se indica más adelante”.

Tras reproducir las consideraciones formuladas por la Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal en su informe de 21 de junio de 2016, recuerda que, según el artículo 3 del 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, Brucelosis Bovina, Brucelosis Ovina y Caprina, Lengua Azul y Encefalopatías Espongiformes Transmisibles, “la cuantía percibida por el baremo agota la indemnización, sin que los propietarios de los animales puedan plantear reclamación adicional a la Administración por tal concepto”, lo que, a juicio de la Instructora del procedimiento, “supone la improcedencia de la presente reclamación”.

Sobre el acceso a los pastos públicos en el Principado de Asturias, afirma que el mismo “no depende de la voluntad única del ganadero, sino que precisa

disponer de un acto administrativo, generalmente municipal, que es la licencia de pastos”.

En cuanto a la indemnización reclamada, pone de manifiesto que el interesado percibió de la Consejería un total de 18.225,40 euros, cantidad que es “superior y difiere de los 16.105,12 euros indicada como pagada en la reclamación (ya que el reclamante no ha computado el complemento ADS 10 % y ha incluido uno de los animales sacrificados en enero de 2015)”.

Se adjunta a esta propuesta un “pantallazo” del programa informático obtenido de la oficina presupuestaria de la Consejería instructora en el que se recogen dos pagos efectuados al reclamante y que se refieren a este expediente.

15. En este estado de tramitación, mediante escrito de 11 de agosto de 2017, 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 Desarrollo Rural y Recursos Naturales, adjuntando a tal fin copia autenticada del mismo en soporte digital.

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.

En el despacho de la presente consulta tomamos en consideración la entrada en vigor el día 2 de octubre de 2016 de las Leyes 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, sobre régimen transitorio de los procedimientos -que carece de equivalente en la Ley 40/2015, salvo para los procedimientos de elaboración de normas en la Administración General del Estado-, determina que "A los procedimientos ya iniciados antes de la entrada en vigor de la Ley no les será de aplicación la misma, rigiéndose por la normativa anterior".

A estos efectos, en el supuesto analizado el procedimiento se inició mediante reclamación del interesado registrada en la Administración del Principado de Asturias con fecha 26 de febrero de 2016, lo que nos remite a la redacción entonces vigente de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJPAC), y al 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.

SEGUNDA.- Atendiendo a lo dispuesto en el artículo 139.1 de la LRJPAC, está el interesado activamente legitimado 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 26 de febrero de 2016, y en la propuesta de resolución se aprecia “prescripción del derecho a reclamar respecto a los animales con crotales terminados en 5194139 y 7116213”, ya que habrían sido sacrificados con anterioridad al 26 de febrero de 2015. En efecto, en el acta de indemnización por sacrificio obligatorio número 6.196, relativa al expediente número 39/2015, figuran como fechas del sacrificio de las reses apuntadas por la Instructora del procedimiento los días 2 de septiembre de 2014 y 22 de enero de 2015, respectivamente, por lo que, habiéndose presentado la reclamación el 26 de febrero de 2016, el derecho a reclamar por el sacrificio de esos animales está prescrito.

En cuanto al derecho a reclamar respecto al resto de animales, al haberse producido el sacrificio de los mismos con posterioridad al 26 de febrero de 2015, debemos concluir que la reclamación fue formulada dentro del plazo de un año legalmente establecido.

El perjudicado también alude a la pérdida patrimonial sufrida como consecuencia de la “paralización de la explotación”. Según el informe de la Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal, la misma se habría mantenido desde el 4 de septiembre de 2014 hasta el 16 de septiembre de 2015. Así, dado que la presentación de la reclamación tuvo lugar el 26 de febrero de 2016, es claro que, por lo que se refiere a este extremo, también fue planteada aquella 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 Responsabilidad Patrimonial.

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, observamos que, habiéndose presentado la reclamación con fecha 26 de febrero de 2016, la comunicación prevista en el apartado 4 del artículo 42 de la LRJPAC no se efectúa hasta el 1 de abril de ese mismo año, lo que supone un claro incumplimiento del plazo de diez días establecido a estos efectos en el citado artículo.

Asimismo, se aprecia que el procedimiento se ha paralizado en diversas ocasiones dilatando su instrucción sin justificación aparente, lo que contraviene los principios de eficacia y economía. Esto propicia que a la fecha de entrada de la solicitud de dictamen en este Consejo Consultivo se haya 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 que el interesado atribuye al sacrificio de unas reses y a la paralización de su explotación ganadera.

La Administración reconoce el sacrificio de “todos los animales -propiedad del reclamante- positivos a las dos pruebas oficiales”, así como la inmovilización y suspensión de la explotación de su titularidad entre los meses de septiembre de 2014 y septiembre de 2015.

En cuanto al daño, el perjudicado manifiesta haber percibido una indemnización por el sacrificio de los animales de su propiedad inferior a la cuantía fijada por la Asociación Española de Criadores de Ganado Vacuno Selecto de la Raza Asturiana de los Valles. Además, interesa una indemnización por los daños patrimoniales padecidos como consecuencia “de la paralización de la explotación”, ya que “tuvo que soportar unos gastos derivados de (la) imposibilidad de asistir los animales a puertos y pastos bajos”.

Así, debemos apreciar la realidad de unos daños por los citados conceptos cuyo importe concretaremos si concurren los requisitos para declarar la responsabilidad patrimonial de la Administración del Principado de Asturias.

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 al reclamante el derecho a ser indemnizado por concurrir los demás requisitos legalmente exigidos. En concreto, debemos determinar si el daño se debe al funcionamiento del servicio encargado de la sanidad de los animales, actuante en el caso, y si es antijurídico.

En nuestros Dictámenes Núm. 133/2015 y 95/2016 analizamos supuestos relativos también a la sanidad animal; materia a la que se refiere la Ley 8/2003, de 24 de abril. Consta en la exposición de motivos de la misma que esta “es de vital transcendencia 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 norma establece las obligaciones que corresponden a los titulares de las 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 doctrinal, que duda entre calificarlas de indemnizaciones de daños y perjuicios, de justiprecio acorde con una suerte de expropiación o, de acuerdo con determinada jurisprudencia, de “indemnización-subsunción”; 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” (entre otras, Sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 24 de octubre de 2005 -ECLI:ES:TSJCLM:2005:2341-, 4 de junio de 2007 -ECLI:ES:TSJCLM:2007:1399- y 31 de marzo de 2008 -ECLI:ES:TSJCLM:2008:600-, 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 dispone 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”.

Los programas de erradicación de tuberculosis para los años 2014 y 2015 -a cuya ejecución corresponde el caso sometido a nuestra consideración- establecen, entre otras pruebas de diagnóstico oficial, la intradermotuberculinización simple.

En interesado expone en su escrito de reclamación inicial que en la explotación ganadera de la que es titular “se detectó la presencia de un animal que dio positivo a tuberculosis, motivo por el cual se produjo la inmovilización del ganado y el sacrificio de 48 animales”.

En efecto, tal y como explica la Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal en su informe, por parte de la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria se notifica “el decomiso parcial por lesiones compatibles con tuberculosis del bovino con crotal ES070305194139,

sacrificado de rutina en el matadero de Guarnizo (Cantabria), y la toma de muestras preceptiva según lo establecido en el Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis Bovina”. Como consecuencia de ello, con fecha 4 de septiembre de 2014 se procede a la inmovilización y suspensión de la calificación de la explotación, y el día 30 de ese mes se procede “a hacer un rastreo a la explotación sometiendo los animales a una prueba de intradermotuberculinización simple, no detectándose animales positivos a dicha prueba”. Sin embargo, y según consta en el citado informe, con posterioridad la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria confirma al Servicio de Sanidad y Producción Animal “el cultivo positivo a complejo *Mycobacterium tuberculosis* del citado animal, procediéndose a la realización de una prueba de gamma-interferón en paralelo con otra de IDTB simple como establece el procedimiento descrito en el Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis Bovina para el caso de cultivos confirmados el 09-12-2014”. Entre los meses de enero y marzo de 2015 se procede al sacrificio de las reses, tal y como consta en las actas núm. 6305 y 6196.

Según la Jefa de este Servicio, “no existe relación de causalidad entre la actuación de la Administración y los daños alegados por el reclamante, ya que en todo momento se actuó conforme a lo establecido en el Programa Nacional de Erradicación de Tuberculosis (...), sacrificándose todos los animales positivos a las dos pruebas oficiales (IDTB y gamma-interferón) e indemnizándose conforme a lo establecido en el R. D. 389/2011, de 18 de marzo”.

El perjudicado no pone en cuestión los hechos anteriores, sino que el objeto de su reclamación se limita a interesar el resarcimiento por la pérdida patrimonial provocada por la diferencia entre la valoración económica de sus reses efectuada por la Asociación Española de Criadores de Ganado Vacuno Selecto de la Raza Asturiana de los Valles y la indemnización efectivamente percibida tras el sacrificio de las mismas. Al respecto, y reiterando lo expuesto por la Instructora del procedimiento al elaborar la propuesta de resolución, el artículo 3 del Real Decreto 389/2011, de 18 de marzo, establece que “La

cuantía percibida por el baremo agota la indemnización, sin que los propietarios de los animales puedan plantear reclamación adicional a la Administración por tal concepto”, por lo que no cabe que el perjudicado sea compensado por la diferencia de valor apuntada, toda vez que ya fue indemnizado conforme al baremo fijado por la normativa de aplicación, y teniendo en cuenta que el preámbulo del citado real decreto justifica la diferencia entre el valor de mercado y las cuantías fijadas en el baremo en la asunción por parte de los ganaderos de “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”.

En cuanto a la paralización de la explotación, denuncia el reclamante que como consecuencia de este hecho “tuvo que soportar unos gastos derivados de (la) imposibilidad de asistir los animales a puertos y pastos bajos”, y aporta el informe elaborado por un Ingeniero Técnico Agrícola según el cual “la pérdida de los derechos de aprovechamiento de los pastos comunales, tanto de los puertos altos como de los bajos, ha provocado que el ganado haya tenido que mantenerse mediante aporte alimentario externo (...), lo que ha supuesto un desembolso económico importante para la ganadería”.

La Jefa del Servicio de Sanidad y Producción Animal confirma que la inmovilización y suspensión de la calificación de la explotación tuvo lugar el 4 de septiembre de 2014 como consecuencia de la notificación practicada por la Consejería de Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural del Gobierno de Cantabria, manteniéndose hasta el día 16 de septiembre de 2015, fecha en que la explotación recupera la calificación T3 tras la realización de las pruebas establecidas legalmente. En su informe explica que “las medidas de inmovilización resultan de la aplicación de la base novena de la Resolución de 24 de abril de 2013, de la Consejería de Agroganadería y Recursos Autóctonos, por la que se establecen las normas para el desarrollo en Asturias de la campaña de saneamiento ganadero, el Programa Nacional de Erradicación de la Tuberculosis Bovina y el artículo 23 de R. D. 2611/1996, de 20 de diciembre,

por el que se regulan los Programas Nacionales de Erradicación de Enfermedades Animales”. Adicionalmente a esta argumentación, debe tenerse en cuenta que el artículo 27.1.a) del Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre, prevé que después de la eliminación de los bovinos reaccionantes positivos los órganos competentes de las Comunidades Autónomas adoptarán las medidas necesarias para que, entre otras cuestiones, “Ningún bovino pueda salir de la explotación afectada, salvo autorización de las autoridades competentes para la salida de los bovinos destinados a ser sacrificados sin demora”. En relación con ello, 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, dispone, al abordar la materia relativa a los “Pastos comunales y trashumancia” (base décima), que “Sólo podrán acceder a pastos comunales calificados sanitariamente los animales de explotaciones calificadas sanitariamente”, precisando que “En ningún caso, las explotaciones positivas podrán acceder ni permanecer en pastos comunales”.

Por tanto, es evidente que la inmovilización de la explotación y la suspensión de la calificación sanitaria, así como el veto a los pastos comunales, obedece a motivos de salud pública.

En definitiva, tanto el sacrificio del ganado como la inmovilización de la explotación no resultan antijurídicos, puesto que derivan de actos dictados por una Administración pública en aplicación de la normativa vigente en la materia. Por ello, y pese a que las medidas a adoptar en supuestos de tuberculosis bovina puedan producir unos perjuicios en la esfera patrimonial del titular de la explotación afectada, este debe soportarlos, dado que la regulación en materia de sanidad animal da cobertura y soporte a las actuaciones seguidas por la Administración, lo que implica que el daño alegado no reviste la nota de la antijuridicidad legalmente exigible.

Finalmente, con ocasión del segundo trámite de audiencia el interesado atribuye -por vez primera- los daños y perjuicios irrogados a un “falso positivo

de tuberculosis". Sin embargo, no aporta ninguna prueba que sostenga esta imputación, ni se puede inferir tal hecho de los datos obrantes en el expediente, por lo que consideramos que se trata de una mera acusación personal sin valor probatorio alguno.

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.