

Justificación de las indemnizaciones por sacrificios impuestos en la lucha contra epizootias y plagas

Gabriel Doménech Pascual

Facultad de Derecho
Universitat de València – Estudi General

Abstract

De acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico, las autoridades administrativas competentes pueden ordenar el sacrificio y la destrucción de los animales o cultivos respecto de los cuales se tiene la certeza o la sospecha de que están o pueden estar afectados por una enfermedad contagiosa o una plaga. En cuyo caso los propietarios de los bienes sacrificados tienen derecho a obtener, bajo ciertas condiciones, una indemnización por los daños que tales medidas les hayan ocasionado. Dichas compensaciones presentan dos intrigantes singularidades. De un lado, suponen una excepción a la regla general según la cual los perturbadores del orden público deben soportar los perjuicios que la Administración les ocasione al adoptar válidamente medidas dirigidas a proteger dicho orden frente a la perturbación. De otro, no reflejan ni de lejos el valor real de los bienes sacrificados. Tras examinar la legislación, la jurisprudencia y las opiniones doctrinales relevantes en esta materia, el autor analiza en qué medida están justificadas esas dos particularidades y sugiere algunas propuestas de mejora de la regulación vigente.

Under Spanish law, administrative authorities may order the sacrifice and destruction of livestock and crops which are believed to be suffering a contagious disease or a plague. In both of these cases, the owners of such livestock or crops, under certain conditions, might be entitled to compensation for the harm suffered. These compensations have two special characteristics. On one side, they represent an exception to the general rule by which whoever disturbs public order must bear the harm the Government causes them when adopting the measures aimed at protecting and reinstating such public order. On the other side, such compensation does not reflect the actual value of the sacrificed goods. After examining the legislation, the jurisprudence and the doctrinal opinions relevant in this subject, the author discusses whether these two special characteristics are justified and raises proposals to improve the current regulation in force.

Title: The rationale of compensation for compulsory sacrifice of livestock and destruction of crops

Palabras clave: responsabilidad civil del Estado, expropiación, ayudas de Estado, sacrificio obligatorio, sanidad animal, sanidad vegetal, epizootias, plagas

Keywords: State Liability, Takings, State Aid, Compulsory Sacrifice of Livestock or Destruction of Crops, Epizootic Diseases, Plagues

Sumario

1. Introducción
2. Regulación de las indemnizaciones por sacrificios impuestos en la lucha contra epizootias y plagas
 - 2.1. Normativa española sobre sanidad animal
 - 2.2. Normativa española sobre sanidad vegetal
 - 2.3. Normativa comunitaria
3. Anomalías
 - 3.1. Contraste con lo establecido en otros ámbitos, donde no se prevén compensaciones para los “perturbadores” del orden público
 - 3.2. Cuantía de la compensación
4. Opiniones sobre la naturaleza jurídica de las compensaciones por sacrificio obligatorio del ganado y medidas equivalentes
 - 4.1. Teoría de la responsabilidad patrimonial
 - 4.2. Teoría de la expropiación
 - 4.3. Teoría de la subvención
5. Análisis crítico
 - 5.1. Por qué los perturbadores del orden público no deberían, por regla general, recibir una compensación por los daños que les hayan causado las medidas administrativas lícitas de salvaguarda del referido orden
 - 5.2. Por qué la legislación sobre sanidad animal y vegetal prevé, excepcionalmente, una compensación para el perturbador del orden público
 - 5.3. Una alternativa a la regulación vigente: financiación obligatoria de las compensaciones por los potenciales beneficiarios
 - 5.4. Cuantía óptima de la compensación
 - a. El problema del riesgo moral
 - b. Reparación parcial de las pérdidas sufridas
 - c. Modulación de la compensación en función del nivel de cuidado
 - d. Exclusión o modulación de la compensación en función de la infracción cometida
6. Jurisprudencia citada
7. Bibliografía

1. Introducción

Una de las medidas más expeditivas, incisivas y socorridas que las Administraciones públicas pueden adoptar en el marco de la lucha contra las enfermedades animales o vegetales contagiosas o contra las plagas es la orden de sacrificar y destruir los animales o cultivos respecto de los cuales se tiene la certeza o incluso sólo una sospecha de que están o pueden estar afectados por aquellos males. Sirva el caso de la encefalopatía espongiforme bovina –comúnmente denominada enfermedad de las “vacas locas”– para ejemplificar la magnitud de los efectos económicos y sociales que pueden llegar a tener estos actos administrativos.

Desde hace al menos un siglo, nuestro ordenamiento jurídico viene estableciendo que quienes en tales casos se hayan visto obligados por la autoridad pública competente a sacrificar o destruir animales, plantas u otras cosas con el fin de combatir la correspondiente enfermedad o plaga tienen, bajo ciertas condiciones, el derecho a obtener una “indemnización” por la pérdida de estos bienes.

Estas compensaciones suscitan diversas cuestiones de cierto interés teórico y práctico. Dos de ellas resultan especialmente intrigantes. Llama la atención, en primer lugar, que aquí se excepcione la regla general, afirmada mayoritariamente por el legislador, la jurisprudencia y la doctrina, según la cual quienes con su actividad –*verbi gratia*, empresarial– engendran un riesgo para el orden público deben soportar los perjuicios que la Administración les ocasione al adoptar medidas coactivas adecuadas y proporcionadas dirigidas a enervar ese riesgo. Igualmente llamativa, en segundo lugar, es la circunstancia de que la cuantía de las referidas indemnizaciones no suela reflejar, ni siquiera aproximadamente, el valor de mercado de los bienes sacrificados. Tales singularidades han propiciado el surgimiento de diversas opiniones doctrinales acerca de su naturaleza jurídica: indemnización por daños y perjuicios, justiprecio expropiatorio o subvención; tales son las tres posibilidades barajadas.

En el presente trabajo pretendemos analizar las razones a las que obedece el otorgamiento mismo de las mencionadas compensaciones y su cuantía. Se trata de ver no sólo si éstas permiten alcanzar alguna finalidad legítima, sino también si hay mecanismos alternativos que pudieran cumplir la misma función de una manera más ventajosa para el conjunto de los ciudadanos.

2. Regulación de las indemnizaciones por sacrificios impuestos en la lucha contra epizootias y plagas

2.1. Normativa española sobre sanidad animal

Ya en el art. 9 de la Ley de Epizootias, de 18 de diciembre de 1914, por la que se dictan reglas para evitar la aparición, propagación y difusión de las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias que atacan a los animales domésticos (Gaceta de Madrid núm. 18, de 18.1.1915) se establece que:

“Previa aprobación de la Dirección General de Agricultura, Minas y Montes, podrá disponerse el sacrificio de animales atacados de enfermedades infecto-contagiosas, mediante indemnización al dueño en la forma y cuantía de la tasación que por cada enfermedad se determinará en el Reglamento.

No tendrán derecho a esta indemnización los propietarios que no hubieren dado parte de la existencia de la enfermedad o hubieran infringido las disposiciones reglamentarias.

Procederá también la indemnización, y con iguales excepciones, por los animales que mueran a consecuencia de inoculaciones ordenadas a propuesta del Inspector general, por la Dirección de Agricultura, que será la única competente para acordarlas”.

Esta disposición se desarrolla en los arts. 126 y ss. del Reglamento provisional para la aplicación de la Ley de Epizootias, aprobado por Real Decreto de 4 de junio de 1915 (Gaceta de Madrid núm. 157, de 6.6.1915). Especialmente llamativas son las reglas establecidas para el cálculo de la indemnización. En el art. 129.III puede leerse que:

“Cuando la enfermedad que motive el sacrificio sea la peste bovina o la porcina, la perineumonía contagiosa, el muermo crónico, la durina o la tuberculosis tendrá derecho su dueño a la indemnización con arreglo al valor de los animales y con sujeción a las reglas siguientes:

1ª Cuando practicada la autopsia se confirme que el animal estaba atacado de alguna de las enfermedades expresadas, se abonará el 50 por 100 del importe de la tasación.

2ª Cuando la autopsia demuestre que el animal sacrificado por enfermo no padecía la enfermedad diagnosticada al ordenar su sacrificio y sí otra distinta de aquella, se abonará el 75 por 100 de su tasación.

3ª Cuando el animal mandado sacrificar como sospechoso resultara sano al practicarse su autopsia, se abonará por él el valor total en que hubiese sido tasado.

4ª Tanto en el caso anterior como siempre que haya aprovechamiento de carnes, pieles o despojos, se descontará el valor de éstos al fijar la cantidad definitiva que deberá concederse como indemnización al dueño del animal”.

El art. 130 añade que:

“En ningún caso, y bajo ningún precepto, podrá ser tasado cada animal bovino o equino en cantidad superior a 750 pesetas y a 80 pesetas los porcinos”.

Una regulación semejante contiene diversas disposiciones legales y reglamentarias dictadas a lo largo de los últimos cien años para luchar contra las epizootias¹. En la actualidad, la [Ley 8/2003](#),

¹ Arts. 129 y 130 del Reglamento definitivo para la aplicación de la Ley de Epizootias, aprobado por Real Decreto de 30 de agosto de 1917 (Gaceta de Madrid núm. 259, de 16.9.1917); el art. 9 del Real Decreto-ley reformando la de Epizootias vigente (Gaceta de Madrid núm. 61, de 2.3.1929); los arts. 126 y ss. del Reglamento para la ejecución del Real Decreto-ley núm. 711, de 1.3.1929 (Real Orden del Ministerio de Economía Nacional de 6 de marzo de 1929, Gaceta de Madrid núm. 79, de 20.3.1929); los arts. 87 y ss. del Reglamento de Epizootias aprobado por Orden del Ministerio de Agricultura de 26 de septiembre de 1933 (Gaceta de Madrid núm. 276, de 3.10.1933); la

de 24 de abril, de sanidad animal (BOE núm. 99, de 25.4.2003; en adelante, Ley de sanidad animal), después de establecer en su art. 20.1 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”.

Dispone en su art. 21 que:

“1. El sacrificio obligatorio de los animales y, en su caso, la destrucción de los medios de producción que se consideren contaminados dará lugar a la correspondiente indemnización por la autoridad competente, en función de los baremos aprobados oficialmente y en la forma y condiciones establecidos reglamentariamente.

2. Serán indemnizables los animales que mueran por causa directa tras haberlos sometido a tratamientos o manipulaciones preventivos o con fines de diagnóstico, o, en general, los que hayan muerto en el contexto de las medidas de prevención o lucha contra una enfermedad como consecuencia de la ejecución de actuaciones impuestas por la autoridad competente.

Igualmente, serán indemnizables otros perjuicios graves que se produzcan, como abortos o incapacidades productivas permanentes, siempre y cuando se demuestre y acredite la relación causa-efecto con el tratamiento aplicado.

3. Para tener derecho a la indemnización, deberá haberse cumplido por el propietario de los animales o medios de producción la normativa de sanidad animal aplicable en cada caso”.

Orden de 14 de febrero de 1952 por la que se modifica el artículo 91 del Reglamento de Epizootias (BOE núm. 51, de 20.2.1952); el art. 19 de la Ley de 20 de diciembre de 1952 sobre Epizootias (BOE núm. 358, de 23.12.1952); los arts. 149 y ss. del Reglamento de Epizootias, aprobado por el Decreto de 4 de febrero 1955 (BOE núm. 84, de 25.3.1955); la Orden del Ministerio de Agricultura de 27 de febrero de 1973, por la que se regulan y dan normas reglamentarias sobre el sacrificio obligatorio de animales, con indemnización, en la lucha contra epizootias y zoonosis (BOE núm. 57, de 7.3.1973); la Resolución de la Dirección General de la Producción Agraria por la que se dan normas para el desarrollo de las campañas de saneamiento ganadero y se establecen los baremos de calificación para valorar las indemnizaciones de los animales que deban ser sometidos a sacrificio obligatorio, en aplicación de lo dispuesto en la Orden de 25 de noviembre de 1978 (BOE núm. 27, de 31.1.1979); la Resolución de 15 de mayo de 1980, de la Dirección General de la Producción Agraria, por la que se modifica el baremo de calificación para valorar las indemnizaciones de los animales que deban ser sometidos a sacrificio obligatorio en aplicación de lo dispuesto en la Orden de 25 de noviembre de 1978, en relación con el apartado c) (BOE núm. 125, de 24.5.1980); la Resolución de 22 de mayo de 1984, de la Dirección General de la Producción Agraria, por la que se dan normas complementarias para el desarrollo de las Campañas de Saneamiento Ganadero y se modifican parcialmente los baremos de calificación correspondientes a los animales objeto de sacrificio obligatorio (BOE núm. 130, de 31.5.1984); la Orden de 9 de febrero de 1990 por la que se establecen medidas complementarias en campañas de saneamiento ganadero (BOE núm. 39, de 14.2.1990); la Orden de 15 de marzo de 1993 por la que se modifica el baremo de indemnizaciones por sacrificio en campañas de saneamiento ganadero (BOE núm. 67, de 19.3.1993); y el art. 17 del Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre, por el que se regulan los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los animales (BOE núm. 307, de 21.12.1996).

El desarrollo de este precepto legal se encuentra disperso en numerosas disposiciones reglamentarias. Sin ánimo de exhaustividad, cabe citar las siguientes:

El Real Decreto 1328/2000, de 7 de julio, por el que se establecen los baremos de indemnización por sacrificio obligatorio de los animales objeto de programas nacionales de erradicación de enfermedades (BOE núm. 163, de 8.7.2000; en adelante, Real Decreto 1328/2000), modificado por el Real Decreto 1473/2005, de 9 de diciembre (BOE núm. 311, de 29.12.2005; en adelante, Real Decreto 1473/2005).

El Real Decreto 823/2010, de 25 de junio, por el que se establecen los baremos de indemnización por el sacrificio obligatorio de los animales objeto de los Programas nacionales de control de Salmonella en manadas de aves reproductoras y ponedoras del género Gallus gallus y de manadas de pavos reproductores (BOE núm. 171, de 15.7.2010).

La Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 15 de diciembre de 2000 por la que se establecen los baremos de indemnización por sacrificio obligatorio de los animales afectados de lengua azul (BOE núm. 301, de 16.12.2000), modificada por la Orden APA/1438/2005, de 17 de mayo (BOE núm. 122, de 23.5.2005).

La Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 15 de diciembre de 2000 por la que se establecen los baremos de indemnización por sacrificio obligatorio de animales sospechosos o afectados de encefalopatías espongiformes transmisibles (BOE núm. 303, de 19.12.2000), modificada por la Orden de 30 de julio de 2001 (BOE núm. 185, de 3.8.2001).

El Real Decreto 1071/2002, de 18 de octubre, por el que se establecen las medidas mínimas de lucha contra la peste porcina clásica (BOE núm. 265, de 5.11.2002), modificado por la Orden APA/1095/2006, de 11 de abril (BOE núm. 90, de 15.4.2006).

2.2. Normativa española sobre sanidad vegetal

También aquí el resarcimiento de los daños causados por la adopción de medidas coercitivas contra las plagas cuenta con una larga tradición. La Ley referente a las plagas del campo de 21 de mayo de 1908 (Gaceta de Madrid núm. 144, de 23.5.1908) ya preveía en su art. 8 que:

“En el caso de que las medidas de extinción o de prevención [de una plaga] resultaren lesivas para los intereses del propietario o del colono o de ambos a la vez, por exigir la clase o el estado de la plaga la destrucción o deterioro de la propiedad de un particular para salvar la de la generalidad del vecindario, se formará por la Junta local de Defensa un presupuesto de indemnización, el cual aprobará el Consejo provincial de Agricultura y Ganadería, empezándose inmediatamente los trabajos bajo la dirección del personal agronómico...”.

Actualmente, la Ley 43/2002, de 20 de noviembre, de sanidad vegetal (BOE núm. 279, de 21.11.2002; en adelante, Ley de sanidad vegetal), tras definir las medidas fitosanitarias coercitivas que la Administración competente puede adoptar en este ámbito (art. 18) y dejar sentado que “mientras no se establezca lo contrario, [éstas] deberán ser ejecutadas por los interesados, siendo a su cargo los gastos que se originen” (art. 19), establece dos excepciones a esta regla general:

“Los afectados por la obligatoriedad de la lucha contra una plaga se beneficiarán de la asistencia técnica y de las ayudas económicas que, en su caso, se determinen en la norma correspondiente” (art. 20).

“Cuando las medidas establecidas para la lucha contra una plaga supongan la destrucción, deterioro o inutilización de bienes o propiedades particulares o públicas, la Administración competente que haya declarado la plaga compensará a los perjudicados mediante la debida indemnización, cuyo importe se valorará de acuerdo con los baremos que se establezcan. No se concederá indemnización cuando tales medidas se hayan hecho necesarias como consecuencia de transgresiones a la presente Ley o a las disposiciones promulgadas en desarrollo de la misma” (art. 21).

Los referidos baremos se encuentran contenidos en varias normas reglamentarias dictadas por el Estado o las Comunidades Autónomas. Cabe citar, a título ilustrativo:

El [Real Decreto 1201/1999, de 9 de julio, por el que se establece el programa nacional de erradicación y control del fuego bacteriano de las rosáceas](#) (BOE núm. 184, de 3.8.1999), modificado por el [Real Decreto 1512/2005, de 22 de diciembre](#) (BOE núm. 312, de 30.12.2005).

La [Orden de 26 de mayo de 2003, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la cual se declara la existencia oficial de la plaga Paysandisia archon \(Busmeister, 1880\) en la Comunidad Valenciana, se declara de utilidad pública su lucha y se establecen las medidas obligatorias para su erradicación y control](#) (DOCV núm. 4.514, de 4.6.2003).

La [Orden de 24 de febrero de 2004, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la cual se declara la existencia oficial de la plaga Rhynchophorus ferrugineus \(Olivier, 1790\) en la Comunidad Valenciana, se califica de utilidad pública la lucha contra el género Rhynchophorus spp. y se establecen las medidas obligatorias para su erradicación y control](#) (DOCV núm. 4.707, de 8.3.2004).

La [Orden de 17 de diciembre de 2007, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se adoptan medidas fitosanitarias para la erradicación y control del organismo nocivo Tuta Absoluta \(Meyrick\)](#) (DOCV núm. 5.675, de 8.1.2008).

2.3. Normativa comunitaria

Aquí hay que destacar dos tipos de previsiones. Encontramos, en primer lugar, numerosas normas sectoriales que contemplan explícitamente la posibilidad de que los Estados miembros otorguen tales compensaciones en el marco de la lucha contra determinadas enfermedades animales o vegetales. Se trata normalmente de “leyes-medida”, dictadas *ad hoc*, para supuestos muy concretos, excepcionales y limitados en el espacio y el tiempo. Es frecuente que la propia Unión Europea asuma parte de la financiación de las cantidades pagadas a los afectados².

Pero también podemos encontrar normas “horizontales”, que regulan las compensaciones con vocación de estabilidad y carácter general, sin referencia concreta a las previstas para combatir una determinada enfermedad. Algunas de esas normas regulan la participación de la Comunidad europea en la financiación de las compensaciones, así como de otros gastos de erradicación y prevención de las enfermedades. Al condicionar la financiación comunitaria al cumplimiento de

² Reglamento (CE) 717/96 de la Comisión, de 19 de abril de 1996, por el que se adoptan medidas excepcionales de apoyo al mercado de carne de vacuno en Bélgica, Francia y los Países Bajos (DOUE núm. L 99, de 20.4.1996). STJCE, Sala 5ª, 8.1.2002 (*Denkavit Nederland, C-507/99; MP: Leif Sevón*), relativa a la interpretación del mismo.

ciertos requisitos, estas disposiciones contribuyen a armonizar las regulaciones y prácticas de los Estados miembros y, por lo tanto, a fortalecer el mercado interior³.

El objetivo principal de otras disposiciones horizontales es el de proteger la libre competencia en el mercado agrícola europeo, en tanto en cuanto las autoridades comunitarias consideran que dichas indemnizaciones constituyen ayudas públicas a los efectos de lo establecido en los arts. 107 y ss. del [Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea](#) (antes, arts. 87 y ss. del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea). Y no les falta razón, pues se trata de medidas que favorecen selectivamente a determinadas empresas o producciones, que son concedidas por el Estado o con fondos públicos y que falsean o amenazan con falsear la libre competencia, afectando a los intercambios comerciales entre Estados miembros⁴.

Actualmente, el art. 10 del [Reglamento \(CE\) 1857/2006 de la Comisión, de 15 de diciembre de 2006, sobre la aplicación de los artículos 87 y 88 del Tratado a las ayudas estatales para las pequeñas y medianas empresas dedicadas a la producción de productos agrícolas y por el que se modifica el Reglamento \(CE\) 70/2001](#) (DOUE núm. L 358, de 16.12.2006), establece en su art. 10 que tanto las “ayudas destinadas a compensar a los agricultores por los costes de prevención y erradicación de enfermedades de animales o plantas o infestaciones parasitarias, es decir, los derivados de controles sanitarios, pruebas y otras medidas de detección, compra y administración de vacunas, medicamentos y productos fitosanitarios, sacrificio y destrucción de los animales y destrucción de los cultivos” (ap. 1º), como las “ayudas destinadas a compensar a los agricultores por las pérdidas causadas por enfermedades de animales o plantas o infestaciones parasitarias” (ap. 2º), serán compatibles con el mercado interior siempre que cumplan determinados requisitos. De entre ellos destaca el consistente en que “la intensidad bruta de la ayuda no deberá superar el 100%” de los referidos costes de prevención y erradicación, así como de las mencionadas pérdidas. En concreto, la compensación por este último concepto sólo podrá calcularse en relación con “el valor de mercado” de los animales muertos o sacrificados o las plantas destruidas por la enfermedad o la infestación parasitaria, y con “las pérdidas de ingresos provocadas por las obligaciones de cuarentena y las dificultades atravesadas para la repoblación ganadera o la replantación”. Parece claro que el valor de mercado al que se está refiriendo este precepto es el valor que aquí tendría el correspondiente animal o planta si estuviese sano. Resulta evidente, en cualquier caso, que la preocupación principal de este Reglamento es evitar excesos en el otorgamiento de ayudas, que puedan perturbar de una manera intolerable la libre competencia, de ahí que fije topes máximos y no mínimos para la cuantía de las compensaciones, y que establezca otros muchos requisitos que los Estados deben cumplir para poder otorgarlas.

³ [Decisión del Consejo, de 25 de mayo de 2009, relativa a determinados gastos en el sector veterinario](#) (DOUE núm. L 155, de 18.6.2009).

⁴ SSTJCE, Sala 5ª, 8.1.2002 (*H. van der Bor BV*, C-428/99; MP: *Leif Sevón*) y (*Denkavit Nederland BV*, C-507/99; MP: *Leif Sevón*). En general, sobre el concepto de ayudas de Estado: PÉREZ BERNABEU (2008). Sobre el régimen jurídico comunitario de las ayudas nacionales en el ámbito agrícola: PRIETO ÁLVAREZ (2001).

3. Anomalías

Estas regulaciones suscitan diversas cuestiones, de entre las que destacan dos singularmente intrigantes.

3.1. Contraste con lo establecido en otros ámbitos, donde no se prevén compensaciones para los “perturbadores” del orden público

El otorgamiento de indemnizaciones supone hacer una salvedad a la regla general, consagrada en varias disposiciones legales y reglamentarias, según la cual la persona cuya actividad, no necesariamente ilegal, ha puesto en riesgo o perturbado el orden público debe soportar los daños que le ocasione la Administración al adoptar medidas lícitas dirigidas a proteger o a restablecer dicho orden frente al correspondiente riesgo o perturbación. Sirvan algunos ejemplos:

El art. 3 del [Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955](#) (BOE núm. 203, de 22.7.1955), establece que “la intervención defensiva del orden, en cualquiera de sus aspectos, se ejercerá frente a los sujetos que lo perturbaren” (ap. 1º); “excepcionalmente y cuando por no existir otro medio de mantener o restaurar el orden hubiere de dirigirse la intervención frente a quienes legítimamente ejercieren sus derechos, procederá la justa indemnización” (ap. 2º).

El art. 99 de la [Ley 29/2006, de 26 de julio, de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios](#) (BOE núm. 178, de 27.7.2006), tras enumerar las medidas cautelares que la Administración puede adoptar en esta materia cuando “exista o se sospeche razonablemente la existencia de un riesgo inminente y grave para la salud” (ap. 1º), establece que “el coste de las medidas cautelares será sufragado por la persona física o jurídica que hubiese dado lugar a su adopción” (ap. 5º).

El art. 64 de la [Ley catalana 18/2009, de 22 de octubre, de salud pública](#) (BOE núm. 276, de 16.11.2009; DOGC núm. 5.495, de 30.10.2009), dispone, de manera algo críptica pero indicadora de cuál es aquí la regla general, que “los gastos que se deriven de la adopción de alguna de las medidas cautelares [adoptadas por la Administración cuando “se comprueba que existe riesgo para la salud individual o colectiva o se observa el incumplimiento de los requisitos y condiciones establecidos por el ordenamiento vigente en materia de salud pública, o existen indicios razonables de ello”] corren a cargo de las personas físicas o jurídicas responsables, si procede”.

Hay, no obstante, alguna disposición que parece contemplar la solución contraria:

El art. 60.5 de la [Ley 2/2005, de 18 de febrero, de promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega](#) (BOE núm. 93, de 19.4.2005; DOG núm. 49, de 11.3.2005), dispone que “los gastos generados por la adopción de las medidas cautelares serán de cuenta del responsable o titular de derechos sobre la mercancía”. Sin embargo, el art. 61.1.e) del mismo texto legal establece que “si el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador confirma la inmovilización cautelar que contempla el artículo anterior, comunicará en el acuerdo de incoación al responsable o titular de derechos sobre las mercancías inmovilizadas que dispone de un plazo de quince días para optar por algunas de las operaciones siguientes, en función de los supuestos que motivaron la adopción de la medida cautelar... e) Destruir las mercancías o mantenerlas en depósito, en tanto no se resuelva el procedimiento sancionador. En el supuesto de que no haya infracción, la administración procederá a indemnizar al interesado, previa declaración de responsabilidad”.

La jurisprudencia mayoritaria también ha considerado, en aplicación de las reglas generales sobre responsabilidad patrimonial contenidas en los arts. 139 y ss. de la [Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común](#) (BOE núm. 285, de 27.11.1992; en adelante, Ley 30/1992), que quienes engendran una amenaza para el orden público –*verbi gratia*, fabricando o comercializando un producto que resulta no ser suficientemente seguro para la salud de los consumidores– están obligados a soportar los daños que la Administración les cause al adoptar válidamente medidas dirigidas a combatir dicha amenaza.

La STS, 3ª, 8.11.1996 (RJ 1996\7903; MP: Juan Antonio Xiol Ríos), por ejemplo, considera que la Administración navarra no estaba obligada a indemnizar a los actores por los daños que les había ocasionado al ordenar el decomiso y la posterior destrucción de unos jamones y pancetas de su propiedad en los cuales se había detectado la presencia de ácido bórico.

La STS, 3ª, 1.10.2002 (RJ 2002\10200; MP: Enrique Lecumberri Martí) desestima la pretensión de indemnización de los perjuicios ocasionados por la paralización de un buque durante cinco días en el Puerto de Santoña, porque “la detención del barco, lejos de ser arbitraria, era ajustada a Derecho, pues de no hacerla la Administración pudo existir un riesgo para la vida de las personas y bienes, lo que justifica la imposición de medidas reparadoras del buque”.

La STSJ Cantabria, Cont.-Adm., 7.5.1999 (RJCA 1999\1501; MP: María Teresa Marijuán Arias), por ejemplo, conoce de un caso en que se había clausurado e intervenido cautelarmente un cebadero de terneros después de que en unas muestras tomadas por los servicios de inspección se detectara la presencia de clenbuterol y clenpenterol. El Tribunal niega la antijuridicidad de los daños derivados de la actuación administrativa, pues ésta había sido “no sólo correcta, sino además diligente, dada la rapidez en practicar todas las pruebas y acordar las cautelas que la gravedad de los hechos imponían, teniendo el recurrente el deber legal de someterse a dichos controles y de soportar las consecuencias dañosas que aquéllos entrañaban, determinadas por un hecho que no puede ser ignorado consistente en que dichas pruebas analíticas realizadas revelaron la presencia de sustancias tóxicas prohibidas en las reses”. Y añade que “los presuntos daños morales... tendrían tan sólo su causa en un hecho objetivo y que sólo cabe imputar a la conducta intencional del ganadero, esto es, el haberse detectado inicialmente la presencia de sustancias tóxicas en las reses de su explotación destinadas al consumo humano”.

La STSJ Cataluña, Secc. 5ª, 12.11.2003 (JUR 2004\4976; MP: Joaquín José Ortiz Blasco) declara que la Generalitat no responde por los daños causados al inmovilizar cautelarmente el ganado de varias granjas después de que en ellas se hubiesen encontrado ciertas sustancias prohibidas en la alimentación de los animales: “no cabe duda de que la actuación de la Administración... debe estimarse conforme a derecho al responder cabalmente a la idea de proteger la salud de los consumidores ante la evidencia de unos indicios más que racionales del suministro al ganado de productos prohibidos siendo un peligro para la salud pública las carnes con hormonas... no resulta desproporcionada la medida cautelar adoptada que encuentra amparo en los artículos... y está suficientemente justificada en la necesidad de proteger la salud pública hasta tal punto que en los análisis practicados con posterioridad a los iniciales encargados por el órgano judicial se constata la práctica desaparición de las sustancias encontradas en éstos, prueba evidente del acierto y proporcionalidad de la medida cautelar al haber posibilitado con la inmovilización del ganado la eliminación de los residuos”.

Tal es el criterio dominante en la jurisprudencia española incluso en los casos en los que la Administración ha incurrido en un “falso positivo” al adoptar la correspondiente medida ablatoria, como, por ejemplo, cuando ordenó la destrucción de un producto por existir *a priori*

sospechas fundadas de que estaba contaminado y luego, una vez destruido, análisis más exhaustivos revelan que realmente no lo estaba.

Cabe citar en este sentido la STS, 3ª, 26.9.1994 (RJ 1994\6800; MP: *Manuel Goded Miranda*). La Administración había clausurado cautelarmente una fábrica refinadora de mantecas “con base en las deficiencias de índole sanitaria detectadas en la instalación y funcionamiento de la empresa inspeccionada, así como la acreditada falta de aptitud de las mercancías usadas en la elaboración de los productos, teniendo en cuenta el riesgo para la salud de las personas que consumieran los artículos elaborados en la referida industria”. Posteriormente, y tras conocer que los resultados analíticos de las muestras recogidas de los productos fabricados por esta industria indicaban su aptitud para el consumo, la Administración permitió la reapertura de las instalaciones. El Tribunal considera que el daño ocasionado por el cierre no era antijurídico, pues “el acta de inspección motivó en la autoridad administrativa una razonable opinión de que los productos elaborados en la industria inspeccionada no eran aptos para el consumo humano, por contener grasas de índole industrial... Ello determinó la medida cautelar de clausura de la fábrica, que estaba fundada en una razón suficiente, el riesgo para la salud de los consumidores de los productos, y que no fue objeto de recurso jurisdiccional... En el presente supuesto... existían elementos de juicio bastantes para acordar el cierre cautelar, ante el temor, fundado en el acta de inspección... de que los productos de la industria inspeccionada no fueran aptos para el consumo humano. La Administración actuó con la diligencia debida... existió un fundamento razonable para la adopción de la medida cautelar de cierre, procediendo la Administración con la diligencia debida al levantamiento de esta medida... En consecuencia, el acuerdo de cierre no ha producido a [la actora] un daño antijurídico, que no tenga obligación de soportar”.

En el caso resuelto por la STS, 3ª, 11.3.1998 (RJ 1998\2709; MP: *Francisco José Hernado Santiago*), la Administración había ordenado la retirada inmediata y la destrucción de las especialidades farmacéuticas elaboradas con plasma no sometido a la prueba de detección del SIDA, así como de las existencias de plasma no testado. La Audiencia Nacional declaró el derecho de una de las empresas afectadas a recibir una indemnización “por los perjuicios causados solamente respecto de las partidas de plasma que pudieron recuperarse, por dar resultado negativo en la detección de anticuerpos, si bien únicamente para la obtención de albúmina y plasmaglobulina, pues al ser descongelado para testarlo, en tal proceso, perdió los factores de coagulación, lo que evidentemente produjo una disminución de su valor comercial, considerando respecto del plasma irrecuperable por haber dado resultado positivo a la presencia de los anticuerpos citados, que no resultaban indemnizables las partidas en las que concurriese tal defecto, al tratarse de un plasma nocivo por estar contaminado y no ser susceptible de comercialización, pues con independencia de la exigencia del testado y de las medidas administrativas de control no podía utilizar el plasma con anticuerpos del SIDA y si no podía venderse no puede pretender que la Administración indemnice con el valor de venta de laboratorio al tratarse de un producto no comercializable”. El Tribunal Supremo, sin embargo, estimó en casación que la empresa estaba obligada a soportar todos los daños, pues la Administración no había hecho sino “recordarle” cuáles eran sus obligaciones: “El laboratorio reclamante, y en general todos los dedicados a la producción de especialidades farmacológicas relacionados con la protección de la salud, por razón de la peculiar actividad que desarrollan vienen obligados a realizar una labor de seguimiento de los productos que elaboran y comercializan, labor de seguimiento que se proyecta en dos vertientes: la primera, para determinar si se produce la adecuada correlación entre la prescripción para la que se usan y el efecto saludable y curativo preconizado y la segunda, para verificar la existencia o inexistencia de interacción con otros productos farmacológicos y terapéuticos y la ausencia de efectos perversos no deseados y que sólo la estadística clínico-farmacológica puede poner de relieve, por cuya razón el laboratorio reclamante y con él todos aquellos que comercializan el plasma y sus derivados, debieron ser conscientes por la recepción ordinaria de comunicaciones facultativas y a la par por las líneas de investigación que se venían abriendo respecto del síndrome del SIDA que una vía de contagio y

propagación de tal enfermedad era la hemática y por ello se debieron adoptar medidas preventivas o correctoras, aun sin intervención administrativa, por la dinámica comercial inherente a un factor de riesgo que progresivamente se iba poniendo de manifiesto y en razón de ello, verificar si el producto comercializable reunía las características propias de un producto sanitario, de ahí que si los laboratorios farmacéuticos tienen el deber de controlar los productos o especialidades farmacéuticas, conforme a los estudios epidemiológicos y el resultado que aquéllos están produciendo en los enfermos no parece caber duda que respecto de las partidas en las que cabía el riesgo de contaminación tenían el deber de comprobar, previamente a su comercialización, y a la vista del resultado de los estudios sobre el factor de riesgo potencial que se venía poniendo de manifiesto, la ausencia de contaminación en los productos ya elaborados y la ausencia de riesgo para la salud en su comercialización, de donde se sigue que respecto de dichas partidas sí tienen el deber jurídico de soportar el daño que tal verificación les puede haber producido y ello con independencia de las normas innovadoras o del control tuitivo de la Administración y, por ende, tal daño ha de anudarse al riesgo comercial o industrial derivado de su propia y peculiar actividad que está engarzada en la protección de la salud, no revistiendo el perjuicio sufrido por la pérdida de las cualidades específicas del plasma el concepto de 'lesión' patrimonial exigible para que opere la responsabilidad patrimonial postulada".

En un caso prácticamente idéntico al anterior, la STS, 3ª, 4.7.1998 (RJ 1998\6821; MP: *Jesús Ernesto Peces Morate*) añade que "tal daño ha de anudarse al riesgo comercial o industrial derivado de su propia y peculiar actividad engarzada con la protección de la salud, no revistiendo el perjuicio sufrido por la destrucción del plasma contaminado o por la pérdida de sus cualidades específicas el concepto de 'lesión' patrimonial". "La obligación de reparar... el daño o perjuicio, causado por el normal y correcto funcionamiento de aquél, no existe cuando, como hemos declarado, tienen las referidas empresas farmacéuticas el deber de soportarlo como consecuencia del riesgo industrial o comercial derivado de su actividad encaminada primordialmente al cuidado de la salud de los destinatarios de los productos que elaboran, lo que también les proporciona ventajas o beneficios, y, por consiguiente, les obliga a afrontar las pérdidas, según el conocido principio recogido en el brocardo latino *cuius est commodum eius est periculum*".

En sentido contrario se pronuncia la STS, 3ª, 29.11.2001 (RJ 2002\181; MP: *José María Álvarez-Cienfuegos Suárez*), relativa al caso "Ardystil". Tras la aparición de un brote epidémico en el área de salud de Alcoy y la realización de diversos análisis clínicos, el Gobierno valenciano ordenó suspender las actividades en diversas empresas del sector de la aerografía textil, en consideración a la existencia de riesgos actuales, inminentes y extraordinarios para la salud de los trabajadores. En el momento de adoptar el acuerdo, cincuenta y nueve personas habían sido declaradas en casos confirmados de enfermedad pulmonar intersticial por exposición a tóxicos de ambiente laboral, y cinco de ellas habían fallecido a causa de esta enfermedad. Tanto el TSJ de la Comunidad Valenciana como el Tribunal Supremo estimaron la pretensión de una de las empresas afectadas de que se declarara la responsabilidad de la Administración autonómica por los perjuicios que la paralización le causó. Se argumentaba que "hasta la fecha y pese a las investigaciones llevadas a cabo, no se ha podido determinar con exactitud el agente o agentes causantes de las graves alteraciones en la salud de los trabajadores. De ello se deduce que la Administración, en virtud de las potestades que le atribuyen el Estatuto de los Trabajadores y la Ley General de Sanidad, suspende la actividad, pero en modo alguno acredita que el daño provenga de la actividad que desarrolla la empresa recurrida que, por otra parte... ha cumplido con todas las exigencias administrativas... Las consecuencias de los daños y perjuicios ocasionados por el ejercicio de una potestad administrativa lícita pero dañosa no deben ser soportadas por quien tenía su industria abierta con todas las formalidades exigidas por la normativa vigente, máxime cuando la Administración, según sus propias manifestaciones, no ha podido acreditar la causa o causas de las graves alteraciones de la salud de los trabajadores". Véase una acertada crítica a esta Sentencia en PIÑEIRO SALGUERO y RUBÍ PUIG (2002).

En otro trabajo (DOMÉNECH PASCUAL, 2010) hemos defendido que ni siquiera en el caso de que estas medidas de salvaguarda del orden público sean declaradas ilegales debería la Administración resarcir los daños causados por ellas, siempre y cuando las haya adoptado empleando la diligencia debida.

3.2. Cuantía de la compensación

La segunda gran peculiaridad de las compensaciones que estamos considerando es que por lo general su importe, tal como ha sido configurado en los baremos reglamentarios, no pretende reflejar fielmente el valor real de los animales, plantas u otros bienes sacrificados.

Repárese en el baremo contenido en el Reglamento de Epizootias de 1915. Resulta muy difícil aceptar que un animal que padece –o incluso que sólo probablemente padece– peste bovina o porcina, perineumonía contagiosa, muermo crónico, durina o tuberculosis valga el 50 por 100 de lo que valdría ese mismo animal si estuviese sano. Es razonable pensar que su valor de mercado es mucho menor, por no decir nulo. Repárese también en el baremo que establecía el art. 2 del [Real Decreto 645/1973, de 22 de marzo, por el que se modifica el Decreto 802/1967, de 6 de abril, estableciendo nuevas normas en las indemnizaciones por sacrificio obligatorio y medidas complementarias en la lucha contra la peste porcina africana](#) (BOE núm. 85, de 9.4.1973; en adelante, Real Decreto 645/1973). La indemnización se precisaba mediante una tasación de los cerdos sacrificados que no debía superar el setenta por ciento de su precio de mercado (es decir, de lo que valdrían los gorrinos si estuviesen sanos). Y las cantidades resultantes se incrementaban “en concepto de prima o premio sanitario en cuantía variable”, si los ganaderos acreditaban haber adoptado ciertas medidas preventivas:

- “a) Diez por ciento sobre el precio de tasación cuando todos los efectivos de la explotación estén inmunizados contra la peste porcina clásica y dotados de los comprobantes pertinentes, o se trate de ganaderías porcinas con programas sanitarios especiales, aprobados oficialmente en cada caso, que excluyan la vacunación contra la peste porcina clásica.
- b) Diez por ciento sobre el precio de tasación, cuando los albergues e instalaciones reúnan las condiciones higiénicas adecuadas, conforme a las normas de higiene veterinaria.
- c) Diez por ciento sobre el precio de tasación en las explotaciones establecidas en fincas totalmente cerradas y en las extensivas que tengan además establecidos cuarteles de aprovechamiento asimismo cercados.
- d) Veinte por ciento sobre el precio de tasación a los reproductores con progenie registrada e inscritos en Libros Genealógicos Oficiales.
- e) Veinte por ciento sobre el precio de tasación, en aquellas ganaderías de porcino que, de forma colectiva y con carácter comarcal, colaboren sanitariamente en la lucha preventiva contra la peste porcina africana, de conformidad con planes aprobados al respecto...”.

Algo parecido ocurre con los baremos hoy vigentes. Tampoco en ellos se trata de precisar cuál es realmente el valor de las cosas sacrificadas. No es esto lo que se pretende, por ejemplo, cuando se establece que “en aquellos apriscos en que se produzcan vaciados sanitarios, el valor de indemnización sólo se pagará por los animales mayores de 8 meses”, ni cuando se incrementan

las indemnizaciones para el caso de que los perjudicados demuestren haber adoptado ciertas medidas de prevención no obligatorias, tales como haberse adherido a una Agrupación de Defensa Sanitaria. Resulta difícil sostener que las cosas objeto del sacrificio obligatorio valen lo que los baremos dicen que valen: ¿qué ganadero compraría una vaca por 528 euros a sabiendas de que existe la certeza o incluso una alta probabilidad de que esté atacada de brucelosis, tan alta como para que la Administración haya considerado necesario su sacrificio?

Véanse los baremos contenidos en los Anexos del arriba citado [Real Decreto 1328/2000](#), modificado por el [Real Decreto 1473/2005](#).

En este sentido, la STSJ Castilla-La Mancha, Cont.-Adm., Secc. 2ª, 25.7.2001 (JUR 2001\273391; MP: *Vicente Rouco Rodríguez*), en un caso en el que un ganadero había sido sancionado por negarse a marcar varias de sus ovejas alegando que la indemnización por animal sacrificado (6.000 pesetas) era muy inferior a su valor real de mercado (15.000 pesetas), declara que no puede “exigirse el abono de indemnizaciones de mercado por animales que se encuentran fuera del mismo por la enfermedad detectada, e incluso admitiendo un hipotética posibilidad de ponerlos en el mercado sin duda su precio se vería notoriamente afectado si los consumidores tuvieran noticia de la enfermedad que padecen, de manera que parece razonable, en garantía incluso de los derechos de los ganaderos, el establecimiento de baremos razonables de garantía a efectos indemnizatorios, por consecuencia de medidas administrativas de intervención motivadas por la protección de la sanidad ganadera y humana”.

4. Opiniones sobre la naturaleza jurídica de las compensaciones por sacrificio obligatorio del ganado y medidas equivalentes

4.1. Teoría de la responsabilidad patrimonial

A juicio de QUINTANA LÓPEZ (1993, p. 155), la indemnización subsiguiente al sacrificio obligatorio del ganado atacado por ciertas enfermedades es la consecuencia jurídica de “un episodio más de la responsabilidad objetiva de la Administración por los daños derivados del funcionamiento de un servicio público”.

Esta tesis choca al menos contra tres obstáculos. El primero es que, de acuerdo con la jurisprudencia mayoritaria del Tribunal Supremo, la aplicación de las reglas básicas contenidas en la Ley 30/1992 relativas a la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas arroja como resultado que los propietarios de los animales o plantas sacrificados como consecuencia de que su enfermedad representaba una intolerable amenaza para el orden público sanitario tienen la obligación de soportar los daños derivados del sacrificio, en la medida en que son ellos los que han engendrado este riesgo, los que han “perturbado” dicho orden. En palabras de REBOLLO PUIG (1999, p. 266):

“El propietario de animales con enfermedades infecciosas tiene el deber jurídico de soportar la lesión patrimonial que el sacrificio del animal —u otra medida orientada a evitar epidemias— representa para él. En realidad, con el sacrificio de sus animales contagiosos sólo se le impone aquello a lo que ya estaba obligado porque, de antemano, existe un deber general y abstracto de no perjudicar la salud pública ni causar daño a los bienes, incluidos los animales de otras personas. La orden de sacrificar el animal que

propaga la enfermedad es sólo la concreción, ante una situación determinada, de ese deber general que fluye del ordenamiento y encuentra su reflejo en muchos preceptos”.

El segundo obstáculo estriba en que tampoco los baremos en virtud de los cuales se precisa el importe de las compensaciones previstas en los casos de sacrificio obligatorio se ajustan a los criterios de determinación de las indemnizaciones por daños y perjuicios establecidos en dicha Ley 30/1992 (de la misma opinión, REBOLLO PUIG, 1999, p. 263).

La STSJ Aragón, Cont.-Adm., Secc. 4ª, 23.2.2005 (JUR 2005\198569; MP: *Natividad Rapún Gimeno*), sin embargo, intenta salvar estos dos primeros obstáculos aduciendo que nos encontramos ante un “supuesto de régimen especial de responsabilidad patrimonial de la Administración que debe aplicarse frente al régimen general [previsto en dicha Ley 30/1992] que actúa con carácter supletorio”.

En tercer lugar, debe notarse que –según suele afirmarse– la responsabilidad patrimonial surge cuando la Administración causa un daño de manera accidental, cuando éste tiene su origen en una conducta imputable a la Administración que no pretendía causarlo directamente. La causación deliberada de daños, por el contrario, constituiría en su caso una expropiación forzosa, que para ser válida debe reunir ciertos requisitos constitucional y legalmente previstos (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2011, p. 259). Pues bien, aplicando este criterio de distinción, resulta difícil afirmar que el sacrificio obligatorio por motivos de salud pública constituya un supuesto de responsabilidad patrimonial, en la medida en que “el daño que supone la muerte del animal no es un daño involuntario, ‘no querido’ por la Administración, sino todo lo contrario” (CIERCO SEIRA, 2006, pp. 259-260).

4.2. Teoría de la expropiación

Algunos autores han sostenido que nos encontramos ante una expropiación. Con la amplia fórmula empleada por el art. 1 de la [Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954](#) (BOE núm. 351, de 17.12.1954; en adelante Ley de Expropiación Forzosa) para definir esta figura –“cualquier forma de privación singular de la propiedad privada o de derechos o intereses patrimoniales legítimos... acordada imperativamente...”–, se ha querido englobar, junto a la enajenación forzosa tradicional, otras medidas especiales de privación coactiva, como el sacrificio obligatorio de animales aquejados de una epizootia, donde la privación consiste en la destrucción pura y simple de la cosa, sin que se produzca su adquisición por la Administración (GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2011, pp. 248-249). Si bien esta medida no es desde luego el paradigma de lo que, en línea de principio, se entiende por expropiación, la amplia fórmula utilizada por el legislador “permite dar cabida sin esfuerzos interpretativos al caso que nos ocupa”; “la expropiación forzosa es el marco idóneo donde encaja con naturalidad el sacrificio forzoso de animales” (CIERCO SEIRA, 2006, pp. 260-261). También algunas sentencias han afirmado incidentalmente, en sus *obiter dicta*, la naturaleza expropiatoria de la actuación⁵.

⁵ SSTs, 3ª, 3.10.1979 (RJ 1979\3294; MP: *Paulino Martín Martín*), donde se dice que se trata de una “forma especial de expropiación”; y 18.2.1982 (RJ 1982\1457; MP: *Aurelio Botella Taza*), donde se afirma que “el sacrificio supone una privación individual de derechos e intereses legítimos y evaluables económicamente, en beneficio de un

A esta tesis se le pueden dirigir varias objeciones. La primera es que los criterios previstos en los baremos para determinar el importe de las compensaciones no se ajustan a las reglas establecidas por el legislador a fin de fijar el justiprecio expropiatorio, reglas que persiguen que éste coincida con el “valor real” de los bienes y derechos expropiados (art. 43.1 de la Ley de Expropiación Forzosa).

La segunda viene dada por el rango suprallegal de la categoría de la expropiación. Con arreglo al art. 33.3 de la [Constitución española de 1978](#), “nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”. El legislador no puede dejar sin indemnización aquellos sacrificios que constituyen una “privación” a los efectos de este precepto, ni dispone de discrecionalidad absoluta para configurar el importe de la correspondiente indemnización (STC, Pleno, 4.7.1991 [RTC 1991\149; MP: *Francisco Rubio Llorente*]). Si se considera, por ejemplo, que el sacrificio obligatorio de una oveja enferma de 4 meses impuesto imperativamente en el marco del vaciado sanitario de un aprisco constituye una expropiación, hay que concluir que la disposición reglamentaria que excluye aquí la indemnización ([ap. 4º del Anexo I del Real Decreto 1328/2000](#)) vulnera el art. 33.3 CE citado.

Resulta por ello discutible sostener, como CIERCO SEIRA (2006, pp. 261-262), que, si bien el sacrificio obligatorio de animales encaja en la categoría de la expropiación, “este acomodo natural se ha visto desplazado por designio expreso del propio legislador... [que] ha creado un título jurídico habilitante para poder exigir el sacrificio al particular sin necesidad de indemnizarle”, reconduciendo “el sacrificio forzoso al ámbito de la delimitación del contenido de un derecho”, respecto de la cual no hay una obligación constitucional de indemnizar.

Por lo demás, la STJCE, Pleno, 10.7.2003 (*Booker Aquaculture Ltd*, C-20/00 y C-64/00; MP: *F. Macken*), al estimar que el derecho de propiedad consagrado en el art. 1 del [Protocolo adicional número 1 del Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales](#) (BOE núm. 11, de 12.1.1991) no se opone a que los Estados miembros ordenen tales sacrificios sin indemnizar a los propietarios, ha venido a entender que esta medida no constituye una expropiación (crítico con esta Sentencia, O’NEILL, 2000). Según el Tribunal de Luxemburgo, se trata de una restricción lícita del derecho de propiedad en la medida en que resulta adecuada y proporcionada para lograr un objetivo de interés general, habida cuenta de las siguientes circunstancias:

1ª Además de proteger la salud de los consumidores, el sacrificio de los peces en cuestión beneficia a los propios acuicultores, puesto que al evitar la propagación de la enfermedad les permite reanudar rápidamente la repoblación de sus criaderos, así como el transporte y la comercialización de los peces sensibles a la enfermedad.

interés general”.

2ª La acuicultura implica riesgos comerciales; los criadores deben saber que en cualquier momento puede declararse una enfermedad de los peces que les cause un perjuicio; “este riesgo es inherente a la actividad de cría y comercialización de animales vivos y constituye la consecuencia de un acontecimiento natural”.

3ª Los animales que presentan signos clínicos de enfermedad carecen de valor; y tampoco es posible determinar el valor mercantil de los que son sacrificados por existir una probabilidad suficiente de que muestren posteriormente tales signos.

4.3. Teoría de la subvención

Varios autores han sostenido que la compensación por el sacrificio forzoso de los animales no constituye una indemnización de daños y perjuicios fruto de la responsabilidad patrimonial de la Administración, ni tampoco el justiprecio que necesariamente ha de acompañar a cualquier expropiación, sino una ayuda, una medida de fomento que el legislador otorga y configura discrecionalmente por razones de conveniencia u oportunidad, sin estar obligado a ello por la Constitución (REBOLLO PUIG, 1999, pp. 261 y ss.; CIERCO SEIRA, 2008, p. 96; MORILLO-VELARDE PÉREZ, 2009, pp. 899 y ss.). En algunas resoluciones judiciales se dice en esta línea que se trata de una “indemnización-subvención”, 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”⁶.

Desde luego, esta tesis casa mejor que las anteriores con los criterios que tradicionalmente se han utilizado en nuestro Derecho positivo para determinar la cuantía de las compensaciones y que, como ya sabemos, normalmente no han pretendido reflejar el valor real de las cosas sacrificadas.

También es coherente con el tratamiento que en el contexto del Derecho comunitario han recibido dichas compensaciones. Recordemos que las autoridades comunitarias las han considerado como ayudas de Estado, sin perjuicio de que también hayan admitido su compatibilidad con el ordenamiento jurídico de la Unión Europea, bajo ciertas condiciones.

En el mismo sentido, algunas disposiciones nacionales califican explícitamente estas compensaciones como subvenciones, por ejemplo para dejar claro que, conforme al art. 22.2, letras b) y c), de la [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones](#) (BOE núm. 276, de 18.11.2003), pueden ser otorgadas directamente, sin necesidad de tramitar un procedimiento abierto a la libre concurrencia competitiva con el objeto de seleccionar a los beneficiarios⁷.

⁶ SSTSJ Castilla-La Mancha, Secc. 1ª, 24.10.2005 (JUR 2005\272713; MP: Mariano Montero Martínez), 4.6.2007 (JUR 2007\294126; MP: Mariano Montero Martínez) y 31.3.2008 (JUR 2008\304276; MP: Mariano Montero Martínez).

⁷ Por ejemplo, el art. 7.4 de la [Orden de 17 de diciembre de 2007, de la Conselleria de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Generalitat Valenciana, por la que se adoptan medidas fitosanitarias para la erradicación y control del organismo nocivo Tuta Absoluta \(Meyrick\)](#) (DOCV núm. 5.675, de 8.1.2008).

5. Análisis crítico

5.1. Por qué los perturbadores del orden público no deberían, por regla general, recibir una compensación por los daños que les hayan causado las medidas administrativas lícitas de salvaguarda del referido orden

Esta regla general cuenta con una sólida justificación. La cuestión es si los costes sociales que entrañan los riesgos engendrados por la actividad diligente de un sujeto –al que llamaremos perturbador del orden público– deben ser asumidos por él o por la Administración que adopta una medida preventiva válida encaminada a enervar dicho riesgo. El problema se plantea, pues, en los siguientes términos:

1º La actividad diligente de un sujeto engendra un riesgo para un bien jurídico protegido o, como dirían los economistas, una externalidad negativa. A pesar de haber sido realizada con el nivel de cuidado socialmente óptimo y jurídicamente exigible, supone una amenaza para el orden público. Imaginemos, por ejemplo, que recientes estudios científicos revelan que el balance beneficios-riesgos de un alimento o de un medicamento comercializado hace cinco años es negativo.

2º Dicho riesgo es jurídicamente intolerable. El Derecho exige la adopción de medidas adecuadas, necesarias y proporcionadas dirigidas a combatirlo. Y la Administración toma diligentemente una medida válida –adecuada, necesaria, proporcionada y eficiente– encaminada a este objetivo, que limita la libertad de aquel sujeto y le ocasiona ciertos costes.

Así las cosas, ¿qué regla es preferible desde el punto de vista del bienestar social?, ¿hacer recaer esos costes sobre la Administración o, por el contrario, sobre el perturbador del orden público? La elección de una regla u otra no altera los incentivos que ambos tienen para actuar diligentemente, por lo que probablemente no influirá sobre sus respectivos *niveles de cuidado*, que pueden considerarse los socialmente óptimos. Otra cosa sería si la amenaza para el orden público que da lugar al sacrificio obligatorio hubiese sido provocada por una negligencia cometida por el propietario del bien sacrificado –*verbi gratia*, al incumplir una obligación de vacunar– o por la Administración –*verbi gratia*, al retrasarse injustificadamente en la realización de ciertos controles sanitarios preceptivos–. En estos casos, para inducir a la Administración y a los propietarios a comportarse con el cuidado exigible, se requiere que se les carguen los costes ocasionados por sus negligencias.

De ahí que el ordenamiento jurídico español siempre haya condicionado el otorgamiento de las compensaciones por sacrificio obligatorio al hecho de que el propietario afectado haya cumplido sus deberes [de cuidado] previstos en la normativa sanitaria aplicable. Véanse, por ejemplo, los arts. 21.3 de la [Ley de sanidad animal](#) y 21 *in fine* de la [Ley de sanidad vegetal](#). Este último precepto resulta especialmente expresivo: “No se concederá indemnización cuando tales medidas [administrativas] se hayan hecho necesarias como consecuencia de transgresiones a la presente Ley o a las disposiciones promulgadas en desarrollo de la misma”.

De ahí, también, que la Administración responda patrimonialmente cuando el sacrificio se ha producido

como consecuencia de una negligencia suya, sin culpa del propietario de los animales⁸.

No está del todo claro cuál es la solución preferible cuando en la producción del daño concurren las culpas de la Administración y del propietario del bien sacrificado⁹. La STS, 3ª, 9.3.1982 (RJ 1982\1680; MP: *Manuel Gordillo García*) considera, no obstante, que la eventual culpa de la Administración “en modo alguno... puede enervar o compensar... la culpabilidad del dueño del ganado”, culpabilidad que “le veda... todo derecho a ser indemnizado”.

La elección de una regla u otra, en cambio, sí influirá sobre los *niveles de actividad* de la Administración y del ciudadano afectado y, por consiguiente, sobre los costes sociales derivados de que dichos niveles no coincidan con los que serían deseables para la comunidad. Cuando la actividad diligente del afectado engendra el riesgo de que se produzcan daños cuyo coste asume la Administración –en última instancia, los contribuyentes–, el volumen de su actividad tenderá a ser excesivo, desde el punto de vista del bienestar social. Dicho ciudadano está generando una externalidad negativa, al reducir el bienestar de otras personas sin cargar con el coste de la reducción. El coste marginal que para él tiene su actuación es inferior al coste marginal que la misma representa para la sociedad en su conjunto. Como no paga por todos los perjuicios y riesgos que origina, dicho sujeto tenderá a elevar su nivel de actividad por encima del que sería socialmente deseable. Correlativamente, la actividad administrativa de prevención de esos riesgos se encarecerá y, en consecuencia, tenderá a ser realizada en un nivel inferior al óptimo. Imputar a la Administración el coste de los referidos daños tendrá un cierto efecto inhibitorio sobre su actividad.

Pero tampoco podemos desconocer que las medidas administrativas preventivas, aun adoptadas con la diligencia exigible, pueden ocasionar un decremento del bienestar social. La Administración puede ordenar válidamente la retirada del mercado y la destrucción de un producto por existir la sospecha de que está contaminado y luego, una vez destruido, constatar que en verdad no lo estaba. A pesar de haberse empleado con el cuidado debido, puede dictar un acto que incurre en una infracción del ordenamiento jurídico. Si el coste de los daños provocados por estas actuaciones recae sobre la víctima, la Administración estará engendrando una externalidad negativa, por lo que tenderá a elevar su volumen de actividad por encima del que sería socialmente deseable. Correlativamente, la actividad privada que ha suscitado la intervención administrativa se encarecerá, y tenderá a ser realizada en un nivel inferior al socialmente óptimo.

La cuestión es cuál de los dos referidos peligros resulta más grave para los intereses del conjunto de los ciudadanos: el consistente en que los perturbadores del orden público eleven el volumen de su actividad por encima de lo que sería socialmente óptimo y la Administración se inhiba demasiado en defensa de aquél, o el consistente en que aquellos ciudadanos mantengan su

⁸ STS, 3ª, 12.11.1996 (RJ 1996\9228; MP: *Jesús Ernesto Peces Morate*), relativa a un caso en el que la Administración no adoptó las medidas preventivas debidas tras recibir la notificación de la sospecha de un foco de peste equina.

⁹ Sobre el tema, desde una perspectiva más amplia, ARTIGOT i GOLOBARDES y GÓMEZ POMAR (2009).

actividad peligrosa en un nivel inferior al socialmente deseable y la Administración intervenga demasiado. Parece claro que el primero de los riesgos mentados es peor, por varias razones.

Las actividades privadas sujetas a control administrativo producen, por regla general, externalidades negativas netas –de hecho, ésta es, seguramente, la principal razón por la cual se establece dicho control–, por lo que tenderán a ser realizadas en demasía.

El ejercicio de tales potestades administrativas suele crear importantes externalidades positivas, engendra beneficios para personas –*verbi gratia*, quienes consumen un medicamento– que no pagan por ellos, ni votan, a las autoridades que los ejercen. Este factor propicia que dichas potestades se ejerzan no excesivamente, sino todo lo contrario, demasiado poco.

El riesgo de que la intervención administrativa resulte insuficiente no puede combatirse tan fácilmente como el riesgo de que incurra en un exceso. En primer lugar, porque el Derecho procesal vigente sigue ofreciendo mayores facilidades para impugnar las actuaciones positivas de la Administración que sus omisiones. El diseño tradicional del recurso contencioso-administrativo, que aún hoy arrastramos en buena medida, está pensado para tutelar judicialmente la libertad de los ciudadanos frente a las agresiones provenientes de la Administración, no frente a sus omisiones. Lo que se quiere prevenir es, principalmente, un “exceso de poder”, no un insuficiente ejercicio del mismo. Nótese que la consagración expresa en nuestra legislación de un recurso específico contra la inactividad administrativa no ha tenido lugar hasta hace escasos años, y en unos términos ciertamente poco generosos¹⁰.

Debe tenerse en cuenta, en segundo lugar, que los costes sociales derivados de una excesiva intervención administrativa suelen ser soportados, al menos hasta cierto punto, por un grupo relativamente reducido de personas –*verbi gratia*, las empresas que comercializan determinado medicamento– cada una de las cuales tiene, por ello, importantes alicientes económicos para presionar, judicial o extrajudicialmente, a las autoridades reguladoras contra los referidos excesos. Los costes ocasionados por un control administrativo insuficiente, por el contrario, quedan normalmente dispersos entre un grupo más numeroso de individuos –*verbi gratia*, los usuarios del medicamento–, lo que probablemente provocará que éstos no presionen a la Administración tan fuertemente como sus antagonistas. Muchos no se verán perjudicados con la intensidad suficiente como para que les salga a cuenta impugnar las omisiones ilegales de la Administración, pues la ventaja que cada uno de ellos puede esperar si reacciona será reducida en comparación con lo que le cuesta reaccionar. Al constituir un grupo más numeroso que el de sus contrarios, organizarse para constituir un *lobby* les será más difícil, tendrán menos incentivos económicos para ello, les será más complicado solucionar el problema de los “gorrones” o “polizones” (*free riders*): quienes presionan a la Administración para que reduzca o incremente los controles soportan normalmente todos los costes de las maniobras realizadas a estos efectos, pero sólo obtienen una parte de los beneficios, pues de tales maniobras se aprovechan también otros

¹⁰ Art. 29 de la [Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa](#) (BOE núm. 167, de 14.7.1998).

ciudadanos que se hallan en una situación análoga, lo que puede dar pie a que algunos interesados eludan contribuir a dichas actividades de presión confiando en que otros las llevarán a cabo. Solucionar este problema será más factible cuanto menor sea el número de los miembros potenciales del *lobby* (STIGLER, 1971).

5.2. Por qué la legislación sobre sanidad animal y vegetal prevé, excepcionalmente, una compensación para el perturbador del orden público

Para justificar el otorgamiento de una indemnización al propietario de los animales o plantas objeto de sacrificio obligatorio, se ha aducido, en primer término, que al Estado no le conviene que se arruinen los ganaderos y los agricultores (MORILLO-VELARDE PÉREZ, 2009, p. 903); con esta ayuda se trata de “conseguir que la cabaña nacional pueda reponerse y mantener un cierto nivel de renta agraria y de suministro de productos derivados de los animales sin que las epizootias supongan la ruina del sector” (REBOLLO PUIG, 1999, p. 267); la medida viene motivada “por razones de solidaridad con los ganaderos afectados” y por la necesidad de “evitar que el sector se resienta por campañas de sacrificio masivo” (CIERCO SEIRA, 2006, p. 263).

Esta justificación no es muy convincente. Al Estado tampoco le interesa que se arruinen otros empresarios, lo cual no es una razón suficiente para que los contribuyentes debamos acudir en su auxilio cuando atraviesan serias dificultades económicas a causa de la actualización de un riesgo inherente a su actividad empresarial. ¿Por qué la Administración no compensa igualmente a quienes se arruinan como consecuencia de que el producto que fabricaban o comercializaban –por ejemplo, un fármaco o un alimento– ha sido coactivamente retirado del mercado y destruido tras la aparición de estudios científicos indicativos de que dicho producto resultaba excesivamente peligroso para la salud? ¿Por qué no se merecen estos ciudadanos la misma solidaridad? Debe señalarse, adicionalmente, que esas indemnizaciones no son imprescindibles para evitar que ganaderos y agricultores pierdan su hacienda como consecuencia de una epizootia o una plaga. Éstos pueden eludir dicho riesgo celebrando un contrato de seguro. Tal solución tiene, cuando menos, la ventaja de que evita que se produzca la externalidad negativa a la que antes nos hemos referido, pues hace recaer sobre el perturbador del orden público, y no sobre los contribuyentes, el coste de un riesgo que él mismo ha engendrado. Más adelante volveremos sobre este punto.

Se ha argumentado, en segundo lugar, que las indemnizaciones persiguen “conseguir que los propietarios colaboren con la Administración y no oculten las enfermedades de su ganado que puedan constituir un riesgo de difusión de epizootias”; con sanciones –el palo– y medidas de fomento –la zanahoria– se “pretende estimular la colaboración de los particulares que más pueden ayudar y que, al mismo tiempo, más reticentes podrían estar a hacerlo por los perjuicios que les ocasiona” (REBOLLO PUIG, 1999, pp. 267-268). “El sacrificio no es, por lo común, una medida de agrado para el ganadero, de modo que si no se estableciese alguna suerte de compensación por el sacrificio podrían buscarse todo tipo de subterfugios para sortearlo, con lo que la lucha contra el riesgo sanitario se vería debilitada” (CIERCO SEIRA, 2006, p. 263). En el mismo sentido se han pronunciado algunas resoluciones judiciales:

La STS, 3ª, 12.12.1991 (RJ 1991\9211; MP: *Francisco José Hernando Santiago*) estima que “la razón de ser de las indemnizaciones [es] la colaboración de los propietarios de ganado afectado o sospechoso de serlo... el sacrificio patrimonial que supone para el propietario el deber de colaboración en la lucha contra la epizootia, en aras del interés general y colectivo de protección al resto de la cabaña”.

Según la STJCE, Sala 5ª, 8.1.2002 (*H. van der Bor BV*, C-428/99; MP: *Leif Sevón*), pueden “existir razones serias para creer que, a falta de una indemnización equitativa, [los] ganaderos [pueden] ocultar el origen de los animales que [poseen] con el fin de evitar su sacrificio y la consiguiente pérdida financiera”. Éste es el argumento esgrimido en esta Sentencia para estimar que la competencia de los Estados miembros de ordenar el sacrificio de los terneros originarios del Reino Unido que se hallaran en su territorio, competencia que les reconocía expresamente la normativa comunitaria a la sazón aplicable, comprendía implícitamente también la facultad de otorgar compensaciones a los ganaderos afectados por el sacrificio forzoso, en tanto en cuanto aquélla constituía una medida “accesoria” de éste, una medida indispensable para asegurar la eficacia del mismo.

El objetivo de las compensaciones probablemente sea el de asegurar esa colaboración. Sin embargo, todavía quedan algunos interrogantes por despejar. No queda claro por qué es necesario estimular aquí la colaboración de ganaderos y agricultores mediante subvenciones, sin que basten a estos efectos las sanciones con las que se conminan los eventuales incumplimientos, a diferencia de lo que ocurre en otros ámbitos. La colaboración de las empresas que, por poner un par de ejemplos, comercializan alimentos o medicamentos también es sumamente importante para proteger la salud pública frente a los riesgos que entrañan estos productos (RODRÍGUEZ FONT, 2007, pp. 133 y ss. y 277 y ss.; DOMÉNECH PASCUAL, 2009, pp. 151 y ss.), pero para asegurarla no se dan indemnizaciones como las previstas en el art. 21 de la [Ley de sanidad animal](#). ¿Por qué en un caso sólo se utiliza el palo y en el otro también la zanahoria?

En nuestra opinión, hay una relevante diferencia entre ambos supuestos. El hecho de que un animal o planta padezca –al menos con cierta probabilidad determinadas enfermedades constituye un grave peligro para los propietarios de animales y plantas susceptibles de quedar contagiados por aquél. Dicho con otras palabras: la posesión de un organismo aquejado de algunas enfermedades genera una grave externalidad negativa para otros poseedores de bienes semejantes. Al comercializar un medicamento o un alimento demasiado peligroso para la salud, en cambio, un empresario no está por regla general originando una externalidad negativa equiparable para otros empresarios del sector. Los medicamentos, a diferencia de los animales y las plantas, no padecen enfermedades contagiosas o plagas.

Dicha externalidad puede provocar que el poseedor del organismo peligroso carezca de los incentivos adecuados para tomar una decisión socialmente óptima, por cuanto la más conveniente para sus intereses particulares no coincide con la mejor para los intereses generales.

Imaginemos que, en un escenario en el que la ley no ha previsto indemnizaciones por sacrificios obligatorios, un ganadero estima que la probabilidad de que los animales de su granja –100 cabezas– padezcan una grave epizootia es del 20%. Nuestro hombre se enfrenta a dos alternativas. Si transmite a la Administración sus sospechas *de forma inmediata*, como es su obligación (art. 5 de la [Ley de sanidad animal](#)), con toda seguridad se verá obligado a sacrificar

su ganado y se arruinará completamente. Si oculta la información, la probabilidad de que pierda el ganado sólo es del 20%; es cierto que, entonces, se expone a sufrir sanciones por el incumplimiento de su obligación de informar, pero aun así es muy posible que este curso de acción le resulte más ventajoso que el anterior. De un lado, porque normalmente existirá una cierta probabilidad de que el incumplimiento no sea detectado y castigado por las autoridades competentes: adviértase que no es nada fácil verificar si el ganadero ha informado *inmediatamente* de sus sospechas, nada más tener conocimiento o sospechar de la existencia de la enfermedad. De otro lado, porque las multas que eventualmente se le impongan no pueden empeorar el resultado –la pérdida de su entero patrimonio– al que conduciría la decisión alternativa. Es perfectamente imaginable, sin embargo, que la mejor solución para los intereses públicos consista en informar a la Administración y proceder al vaciado sanitario de la explotación, porque, por ejemplo, así se reduce en un 5% la probabilidad de que las 4.000 cabezas de ganado de las granjas vecinas contraigan la enfermedad.

Supongamos que:

p_e = probabilidad de que un animal perteneciente a un ganadero (G), neutral al riesgo y maximizador de su utilidad personal, padezca una enfermedad que le priva de cualquier valor y hace necesario su sacrificio. Supongamos que p_e es igual para todos y cada uno de los animales de G.

N_s = número de animales pertenecientes a G sospechosos de padecer la referida enfermedad.

V = valor que cada animal tendría en el mercado si estuviese sano. Supongamos que todos los animales sanos tienen el mismo valor.

p_d = probabilidad de que el incumplimiento de la obligación de informar a la Administración sea detectado por ésta, en cuyo caso sancionará a G y ordenará sacrificar el ganado sospechoso.

S = importe de la sanción impuesta por el incumplimiento de la obligación de informar a la Administración.

p_c = probabilidad de que los animales de G sospechosos, si no se procede a su sacrificio, contagien a otros de propiedad de terceros

N_c = número de animales de otras explotaciones ganaderas expuestos al contagio si no se procede al sacrificio de los animales de G.

La Administración debe proceder al sacrificio cuando los beneficios derivados de mantener con vida a los animales de G mientras se verifica si están enfermos o sanos son inferiores a los costes sociales que se podrían causar si durante el tiempo de espera aquéllos contagian a otros, es decir, cuando

$$(1 - p_e)N_s \cdot V < p_c \cdot N_c \cdot V \quad (1)$$

Y deberá mantener los animales con vida si

$$(1 - p_e)N_s \cdot V \geq p_c \cdot N_c \cdot V \quad (2)$$

Vamos a suponer que p_e , p_c y N_c son lo suficientemente elevados como para que el sacrificio resulte

pertinente, y el ganadero lo sabe. Veamos cuáles son los costes y beneficios de sus alternativas de decisión. Si decide informar a la Administración, perderá la oportunidad de conservar sus animales sanos y salvos, esto es, $(1 - pe)Ns \cdot V$. Si decide ocultar sus sospechas y mantenerlos con vida, hay una cierta probabilidad $(1 - pe)$ de terminar conservándolos, en cuyo caso ganaría $Ns \cdot V$, pero se arriesga a que las autoridades administrativas detecten por otras vías la posible enfermedad y le impongan, además del sacrificio obligatorio, una sanción por la infracción de su deber de informar. El ganadero optará por informar a la Administración y, consiguientemente, por el sacrificio de sus animales, cuando el coste de esta alternativa —lo que pierde al decantarse por ella, lo que valen parál los animales— sea inferior o igual al coste de infringir la ley —el riesgo de ser sancionado y de ver cómo sus animales son finalmente sacrificados sin compensación—, es decir, cuando

$$(1 - pe)Ns \cdot V \leq pd[S + (1 - pe)Ns \cdot V] \quad (3)$$

Por el contrario, mantendrá con vida a los animales, ocultando sus sospechas a la Administración, si

$$(1 - pe)Ns \cdot V > pd[S + (1 - pe)Ns \cdot V] \quad (4)$$

Nótese, tras comparar las desigualdades (1), (2), (3) y (4), que puede haber una discordancia entre la solución más conveniente para los intereses públicos y la más ventajosa para el ganadero, si el coste que para éste tiene ocultar sus sospechas [$pd \cdot S + pd(1 - pe)Ns \cdot V$] es inferior al valor que para él tienen los animales [$(1 - pe)Ns \cdot V$], que a su vez es inferior al coste social de mantener los animales con vida [$pc \cdot Nc \cdot V$]:

$$pd[S + (1 - pe)Ns \cdot V] < (1 - pe)Ns \cdot V < pc \cdot Nc \cdot V \quad (5)$$

No es en absoluto inverosímil que esto pueda ocurrir. Basta para ello que la probabilidad de que la Administración detecte el incumplimiento del deber de informar [pd] sea relativamente baja, que el coste para el ganadero de la sanción [S] sea escaso, que el valor que los animales tienen para éste [$(1 - pe)Ns \cdot V$] sea suficientemente alto y/o que el riesgo derivado del contagio alcance una cierta gravedad. Obsérvese que el coste para G de recibir una sanción [S] pecuniaria será ínfimo o incluso inexistente —lo cual hace que le resulte más atractiva la opción de ocultar la información— si el sacrificio obligatorio provoca su insolvencia.

Las subvenciones otorgadas por el sacrificio forzoso cambian radicalmente la situación. Si su cuantía alcanza lo que realmente valen los animales sospechosos para su dueño —por ejemplo, el 80% del valor que tendrían si con total seguridad estuvieran sanos—, y existe siquiera una mínima probabilidad de que el eventual incumplimiento de la obligación de informar sea detectado y castigado efectivamente, la decisión más ventajosa para dicho individuo consistirá en notificar sus sospechas a la Administración.

Habida cuenta de la extraordinaria gravedad que puede alcanzar el riesgo de contagio, y de que los propietarios de organismos sospechosos pueden cometer errores a la hora de precisar el valor de los mismos —*verbi gratia*, sobrestimar la probabilidad de que estén sanos—, la cuantía óptima de la subvención podría incluso superar lo que los bienes sacrificados realmente valen para sus propietarios, alcanzando, por ejemplo, el 100% del precio que tendrían en el mercado si existiese la certeza de que no padecen la correspondiente enfermedad. Obsérvese, pues, que esa cuantía óptima no tiene por qué coincidir con lo que la cosa sacrificada o destruida vale para su dueño.

Supongamos que el ganadero que cumple su deber de informar recibe, por el sacrificio obligatorio de su ganado, una subvención cuyo importe es el resultado de multiplicar un porcentaje (i) por el valor de mercado de cada animal y el número de animales sacrificados ($Ns \cdot V$). En este caso, los beneficios que para G se derivan de mantener a los animales con vida siguen siendo $(1 - pe)Ns \cdot V$, pero ahora los costes se incrementan significativamente, en $i \cdot Ns \cdot V$, que se suman a $pd[S + (1 - pe)Ns \cdot V]$. Así las cosas, G se decantará por informar a la Administración cuando

$$(1 - pe)Ns \cdot V \leq pd[S + (1 - pe)Ns \cdot V] + i \cdot Ns \cdot V \quad (6)$$

Adviértase que si el importe de la subvención es igual o superior al valor que para el ganadero tienen los animales [es decir, $\geq 1 - pe$], siempre se cumplirá esta condición (6): informar a la Administración siempre será más beneficioso para G que ocultarle sus sospechas, aunque la probabilidad de que la Administración detecte el incumplimiento del deber de informar sea nula.

Nótese, asimismo, que si el importe de la subvención es inferior al valor que los animales tienen para el ganadero [es decir, $i < 1 - pe$], dicha condición (6) seguirá cumpliéndose (comunicar sus sospechas le seguirá resultando más ventajoso que ocultarlas), si la probabilidad de que la Administración detecte el incumplimiento del deber de informar [pd], así como las consecuencias negativas que para el ganadero se derivarían en tal caso [$S + (1 - pe)Ns \cdot V$], alcanzan una cierta magnitud. En concreto, si

$$(1 - pe)Ns \cdot V - i \cdot Ns \cdot V \leq pd[S + (1 - pe)Ns \cdot V] \quad (7)$$

Cuanto mayor sea, pues, la diferencia existente entre el valor que los animales sospechosos tienen para el ganadero [$(1 - pe)Ns \cdot V$] y la cuantía de la subvención otorgada por el sacrificio obligatorio [$i \cdot Ns \cdot V$], mayor tendrá que ser la probabilidad de detectar la infracción del deber de informar [pd] y/o la gravedad de la sanción prevista para esta infracción [S], si se pretende que el ganadero no oculte sus sospechas.

Por lo demás, conviene recordar los indeseables efectos a los que puede dar lugar el otorgamiento de esta subvención. De un lado, los ganaderos probablemente expandirán su nivel de actividad por encima del que sería socialmente deseable. De otro lado, la Administración mantendrá el ejercicio de su potestad de ordenar el sacrificio de los animales sospechosos de padecer una enfermedad contagiosa en un nivel probablemente inferior al que sería socialmente óptimo. En efecto, si no han de pagar compensaciones, no parece que las autoridades administrativas tengan incentivos para ejercer excesiva o insuficientemente esta potestad. Parece, más bien, que ordenaran el sacrificio cuando ésta constituya una medida socialmente óptima, es decir, cuando

$$(1 - pe)Ns \cdot V < pc \cdot Nc \cdot V \quad (1)$$

Pero si la Administración ha de pagar una subvención cada vez que ordena el sacrificio, el ejercicio de esta potestad le saldrá más caro [vamos a suponer que su coste para las autoridades competentes se incrementa en $V \cdot i \cdot Ns$] y, seguramente, tendrá lugar en un menor número de casos; *sólo* cuando:

$$(1 - pe)Ns \cdot V + i \cdot Ns \cdot V < pc \cdot Nc \cdot V \quad (8)$$

Nótese que si el riesgo de contagio [$pc \cdot Nc \cdot V$] es superior al valor del ganado sospechoso [$(1 - pe)Ns \cdot V$], pero la diferencia entre ambos es inferior a lo que a la Administración le cuesta compensar [$i \cdot Ns \cdot V$], ésta puede tomar una decisión –mantener con vida a los animales en cuestión– que no es la mejor para los intereses públicos.

5.3. Una alternativa a la regulación vigente: financiación obligatoria de las compensaciones por los potenciales beneficiarios

El mismo objetivo de que ganaderos y agricultores colaboren siempre con la Administración, notificándole sus sospechas como es debido, podría lograrse sin necesidad de otorgar subvenciones y, por lo tanto, de incurrir en los costes sociales que las mismas conllevan. En efecto, cabría obligar a los poseedores de organismos susceptibles de padecer las correspondientes enfermedades a celebrar un contrato de seguro que cubriese el riesgo de sacrificios forzosos o, alternativamente, imponerles el pago de una suerte de prima, tasa o contribución forzosa a un fondo con el que se financiarían las compensaciones que los mismos tendrían derecho a obtener en caso de que se ordenara el sacrificio, como ya ocurre en algunos países (HIRSH y NELL, 2008, pp. 244 y ss.). En los dos supuestos, los ganaderos o agricultores que hubieran cumplido con sus obligaciones establecidas en la normativa de sanidad animal o vegetal podrían seguir recibiendo una compensación por el sacrificio obligatorio de sus bienes que les disuadiera de ocultar sus sospechas a la Administración. En ambos casos, y a diferencia de lo que sucede en la actualidad, serían los propios ganaderos o agricultores –y no los contribuyentes en general– los que financiarían esas compensaciones, cargando así con un coste inherente a su actividad empresarial. De esta manera se evitaría la externalidad negativa antes mencionada y los perniciosos efectos que la misma conlleva.

5.4. Cuantía óptima de la compensación

Tanto los supuestos en los que resulta procedente la compensación como la cuantía de la misma deberían configurarse por el legislador de manera que los ganaderos tengan los incentivos adecuados para tomar las decisiones socialmente óptimas, de modo que la mejor para ellos sea también la mejor para la comunidad. En este trabajo no vamos a efectuar un análisis formal y exhaustivo de cuál podría ser la cuantía óptima de la compensación en cada caso. Pero sí esbozaremos, al menos, algunos factores y criterios que convendría tener en cuenta a estos efectos.

a. El problema del riesgo moral

El derecho a obtener una compensación por sacrificio obligatorio puede dar lugar a una situación de riesgo moral (*moral hazard*). Estas situaciones se producen típicamente cuando un individuo está asegurado frente a algunos de los riesgos generados por su actividad y las medidas, cuyo coste asume, que adopta a fin de prevenir la materialización de dichos riesgos no resultan perfectamente observables por el sujeto que asegura los mismos. Así las cosas, es probable que aquél no actúe con el cuidado que éste desearía, y que sería eficiente desde el punto de vista del bienestar social.

Aquí concurren los ingredientes necesarios para que el riesgo moral entre en escena. La indemnización otorgada por la Administración –o, en su caso, por una compañía de seguros– cubre la totalidad o al menos parte de las pérdidas que el correspondiente ganadero o agricultor

sufriría en caso de que sus animales o cultivos contrajeran determinadas enfermedades. Y las medidas sanitarias que dichos empresarios deberían tomar para prevenir estos males no resultan perfectamente observables ni por las autoridades administrativas ni, mucho menos, por las aseguradoras privadas. Pongamos el ejemplo de la obligación que el art. 5 de la [Ley de sanidad animal](#) impone a toda persona de:

“comunicar a la autoridad competente, de forma inmediata y, en todo caso, en la forma y plazos establecidos, todos los focos de que tenga conocimiento de enfermedades de carácter epizootico, o que por su especial virulencia, extrema gravedad o rápida difusión impliquen un peligro potencial de contagio para la población animal, incluida la doméstica o silvestre, o un riesgo para la salud pública o para el medio ambiente. En los supuestos en que no se prevea un plazo específico en la normativa aplicable, éste será de 24 horas como máximo para las enfermedades de declaración obligatoria”.

Muchas veces es sumamente complicado que las autoridades puedan saber si esta obligación de informar puntualmente ha sido respetada, porque difícilmente podrán averiguar con exactitud el momento en el que el individuo en cuestión ha tenido conocimiento del foco epizootico. Lo normal es que únicamente sean capaces de detectar el incumplimiento a partir de indicios y sólo cuando el retraso alcanza una magnitud suficiente como para poder ser razonablemente presumido.

b. Reparación parcial de las pérdidas sufridas

El riesgo moral puede ser combatido mediante diversas estrategias (SHAVELL, 1979). Cabe recurrir, en primer lugar, al aseguramiento parcial. Cuanto menor sea la parte de las pérdidas sufridas por el empresario agrícola en caso de sacrificio obligatorio que resulta asegurada por la correspondiente indemnización, mayores serán los alicientes que aquél tenga para tomar precauciones dirigidas a evitar que sus animales o plantas contraigan las enfermedades determinantes de los sacrificios. El problema es que si esa porción se reduce, y con ella el riesgo moral, pueden disminuir también los incentivos que los empresarios tienen para colaborar con la Administración en la lucha contra las epizootias y las plagas. Habrá que ver, pues, hasta qué punto los beneficios sociales marginales derivados de minorar la indemnización –de mitigar el riesgo moral– compensan sus costes sociales marginales –un incremento del riesgo de que el empresario no cumpla con ciertas obligaciones.

Nótese que hay cuando menos dos razones por las cuales conviene que el importe de las compensaciones consideradas no alcance a reparar todos los perjuicios ocasionados por los sacrificios obligatorios a los correspondientes propietarios. La primera es que la finalidad de esas compensaciones, consistente en garantizar el cumplimiento de ciertos deberes, puede lograrse sin necesidad de aquéllas cubran integralmente todos los perjuicios causados, si los afectados perciben que exista una cierta probabilidad, siquiera mínima, de que la Administración detecte y sancione los correspondientes incumplimientos. La segunda razón es que, en presencia de riesgo moral, la cuantía óptima de las indemnizaciones debe ser inferior al valor de las pérdidas sufridas por los propietarios.

De hecho, y como ya hemos visto, las indemnizaciones por sacrificio obligatorio previstas en nuestro ordenamiento jurídico vigente no alcanzan a reparar integralmente las pérdidas que los empresarios sufren como consecuencia de estas medidas administrativas.

c. Modulación de la compensación en función del nivel de cuidado

Otra estrategia empleada para enervar el riesgo moral es tratar de observar la conducta del asegurado –aun a sabiendas de que la información obtenida acerca de su nivel de cuidado será normalmente imperfecta– e influir en la misma mediante descuentos otorgados en función de las medidas que haya adoptado para prevenir el riesgo objeto de aseguramiento.

Esto era lo que preveía, por ejemplo, el art. 2 del citado [Real Decreto 645/1973](#). La indemnización se precisaba mediante una tasación de los cerdos sacrificados, que no debía superar el setenta por ciento del precio de mercado que éstos tendrían en el caso de estar sanos. Y las cantidades resultantes se incrementaban “en concepto de prima o premio sanitario en cuantía variable”, si los ganaderos acreditaban haber adoptado ciertas precauciones.

Algo parecido siguen disponiendo, por ejemplo, los Anexos I y II del [Real Decreto 1328/2000](#): la cuantía de la compensación puede incrementarse hasta un 10% si los propietarios de los animales pueden acreditar su adhesión a la Agrupación de Defensa Sanitaria, adhesión que, presumiblemente, reduce los riesgos derivados de las enfermedades consideradas.

Tal vez ésa sea también la razón subyacente en la vieja regla, contenida en los Reglamentos de Epizootias de 1915, 1917, 1933 y 1952, según la cual, una vez realizado el sacrificio y practicada la autopsia, debía abonarse el cien por cien del importe de tasación cuando el animal mandado sacrificar como sospechoso resultaba estar sano; el cincuenta por cien, si se confirmaba que padecía alguna de las enfermedades que justificaban el sacrificio; y el setenta y cinco por cien, si el animal no padecía la enfermedad diagnosticada al ordenar su sacrificio pero sí otra distinta. Estas diferencias pueden ser razonables en la medida en que los falsos positivos constituyen un indicio revelador de que el ganadero no ha incumplido su obligación de comunicar puntualmente a la Administración sus sospechas acerca de la existencia de la enfermedad, mientras que los positivos confirmados indican, por el contrario, que el mismo ha podido retrasarse indebidamente en el cumplimiento de esa obligación de informar de manera inmediata, máxime si los animales sacrificados se encontraban en un estado avanzado de enfermedad o mostraban signos evidentes de padecerla. De ahí también que no convenga otorgar una indemnización por los animales muertos antes de que se ordene el sacrificio (GRAMIG, BARNETT, SKEES y BLACK, 2006, pp. 45-46).

Por la misma razón, se ha sugerido la posibilidad de modular la cuantía de la indemnización en función de la proporción de animales enfermos existentes en el rebaño (en función de lo que técnicamente se denomina la prevalencia de la enfermedad en el rebaño). Una menor proporción indica un mayor nivel de precaución y un cumplimiento más temprano del deber de informar. Si la compensación se incrementa cuanto menor sea la prevalencia, los dueños del ganado tendrán un incentivo adicional para verificar más frecuentemente el estado de los animales y transmitir lo

más pronto posible sus sospechas a las autoridades competentes (HIRSH y NELL, 2008, p. 241).

d. Exclusión o modulación de la compensación en función de la infracción cometida

El tenor literal de algunos preceptos legales (por ejemplo, el art. 21.3 de la [Ley de sanidad animal](#)) no distingue entre diversos tipos de irregularidades o infracciones como factor de exclusión del derecho a obtener una subvención por el sacrificio forzoso. Parece establecerse que todos y cada uno de los incumplimientos de cualesquiera obligaciones que en materia de sanidad animal o vegetal incumben a los propietarios excluyen categóricamente el otorgamiento de la ayuda. Tal solución es deseable desde un punto de vista *ex ante*, en la medida en que incentiva que los agricultores y ganaderos cumplan a rajatabla todas esas obligaciones. Pero puede que no sea conveniente desde una perspectiva *ex post*, una vez cometida la infracción, pues entonces elimina los alicientes económicos que la subvención daba a los propietarios para transmitir sus sospechas a la Administración. Si los infractores saben que, en caso de informar a las autoridades competentes, los animales sospechosos serán sacrificados, la infracción será detectada y no obtendrán por este motivo compensación alguna, es muy probable que decidan guardar silencio al respecto, con el serio peligro sanitario que ello conlleva.

No es de extrañar, por ello, que el legislador y la jurisprudencia hayan matizado en alguna ocasión esta regla.

El art. 21 *in fine* de la [Ley de sanidad vegetal](#) establece que “no se concederá indemnización cuando tales medidas [adoptadas para luchar contra una plaga y que supongan la destrucción, deterioro o inutilización de bienes] se hayan hecho necesarias como consecuencia de transgresiones a la presente Ley o a las disposiciones promulgadas en desarrollo de la misma”.

Las SSTs, 3ª, 18.2.1982 (RJ 1982\1457; MP: Aurelio Botella Taza) y 31.7.1986 (RJ 1986\7061; MP: Francisco González Navarro) consideran, por su parte, que sólo excluyen la indemnización las “infracciones reglamentarias que de algún modo, directo o indirecto, guarden relación causal, o quepa asignarle calificación de concausas, respecto a la necesidad de sacrificar ganado”.

Aunque no está del todo claro el alcance de estas precisiones, parece afirmarse que sólo excluyen la compensación aquellas infracciones que incrementan el riesgo sanitario hasta el punto de justificar el sacrificio forzoso.

A nuestro juicio, la irrelevancia de una infracción a estos efectos estará justificada en la medida en que los beneficios sociales derivados de incentivar, mediante la compensación, que el propietario infractor informe de sus sospechas a la Administración superen a los costes que para la sociedad supone desincentivar de esa manera el cumplimiento de la norma infringida.

Por la misma razón, cabría considerar la posibilidad de modular la cuantía de la subvención dependiendo de la gravedad de la infracción cometida. Esa cuantía debería alcanzar el punto en el cual el beneficio social marginal de compensar se iguale a su coste social marginal. Y resulta claro que este coste puede variar en función, cuando menos, de la gravedad que entrañe la infracción: cuanto más grave sea, mayor necesidad habrá de prevenir su comisión, excluyendo o

reduciendo la ayuda por sacrificio forzoso, y mayor será el coste social de compensar.

6. Jurisprudencia citada

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Ar.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>	<i>Caso</i>
TJCE, Sala 5ª, 8.1.2002	TJCE 2002\3	Leif Sevón	<i>H. van der Bor BV</i> contra <i>Voedselvoorzieningsin- en verkoopbureau</i> , C-428/99
TJCE, Sala 5ª, 8.1.2002	TJCE 2002\4	Leif Sevón	<i>Denkavit Nederland BV</i> contra <i>Minister van Landbouw</i> , C-507/99
TJCE, Pleno, 10.7.2003	TJCE 2003\213	F. Macken	<i>Booker Aquaculture Ltd</i> y otros contra <i>The Scottish Ministres</i> , C-20/00 y C-64/00

Tribunal Constitucional

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Ar.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
STC, Pleno, 4.7.1991	RTC 1991\149	Francisco Rubio Llorente

Tribunal Supremo

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Ar.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
STS, 3ª, 3.10.1979	RJ 1979\3294	Paulino Martín Martín
STS, 3ª, 18.2.1982	RJ 1982\1457	Aurelio Botella Taza
STS, 3ª, 9.3.1982	RJ 1982\1680	Manuel Gordillo García
STS, 3ª, 31.7.1986	RJ 1986\7061	Francisco González Navarro
STS, 3ª, Secc. 6ª, 12.12.1991	RJ 1991\9211	Francisco José Hernando Santiago
STS, 3ª, Secc. 6ª, 26.9.1994	RJ 1994\6800	Manuel Goded Miranda
STS, 3ª, Secc. 6ª, 8.11.1996	RJ 1996\7903	Juan Antonio Xiol Ríos
STS, 3ª, Secc. 6ª, 12.11.1996	RJ 1996\9228	Jesús Ernesto Peces Morate
STS, 3ª, Secc. 6ª, 11.3.1998	RJ 1998\2709	Francisco José Hernando Santiago
STS, 3ª, Secc. 6ª, 4.7.1998	RJ 1998\6821	Jesús Ernesto Peces Morate
STS, 3ª, Secc. 6ª, 29.11.2001	RJ 2002\181	José María Álvarez-Cienfuegos Suárez
STS, 3ª, Secc. 6ª, 1.10.2002	RJ 2002\10200	Enrique Lecumberri Martí

Tribunales Superiores de Justicia

<i>Tribunal, Sala y Fecha</i>	<i>Ar.</i>	<i>Magistrado Ponente</i>
TSJ Cantabria, Cont.-Adm., 7.5.1999	RJCA 1999\1501	María Teresa Marijuán Arias
TSJ Castilla-La Mancha, Cont.- Adm., Secc. 2ª, 25.7.2001	JUR 2001\273391	Vicente Rouco Rodríguez
TSJ Cataluña, Cont.-Adm., Secc. 5ª, 12.11.2003	JUR 2004\4976	Joaquín José Ortiz Blasco
TSJ Aragón, Cont.-Adm., Secc. 4ª, 23.2.2005	JUR 2005\198569	Natividad Rapún Gimeno
TSJ Castilla-La Mancha, Cont.- Adm., Secc. 1ª, 24.10.2005	JUR 2005\272713	Mariano Montero Martínez
TSJ Castilla-La Mancha, Cont.- Adm., Secc. 1ª, 4.6.2007	JUR 2007\294126	Mariano Montero Martínez
TSJ Castilla-La Mancha, Cont.- Adm., Secc. 1ª, 31.3.2008	JUR 2008\304276	Mariano Montero Martínez

7. Bibliografía

Mireia ARTIGOT i GOLOBARDES y Fernando GÓMEZ POMAR (2009), "Contributory and Comparative Negligence in the Law and Economics Literature", en Michael FAURE (Ed.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Vol. 1: Tort Law and Economics, 2ª ed., Edward Elgar Publishing, Cheltenham, pp. 46 y ss.

Kathryn B. BICKNELL, James E. WILEN y Richard E. HOWITT (1999), "Public Policy and Private Incentives for Livestock Disease Control", *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, Vol. 43, núm. 4, pp. 501 y ss.

César CIERCO SEIRA (2006), *Administración pública y salud colectiva. El marco jurídico de la protección frente a las epidemias y otros riesgos sanitarios*, Comares, Granada, pp. 259-263.

--- (2008), "Las medidas preventivas de choque adoptadas por la Administración frente a los productos insalubres", *Revista de Administración Pública*, núm. 175, pp. 55 y ss.

Gabriel DOMÉNECH PASCUAL (2009), *El régimen jurídico de la farmacovigilancia*, Civitas, Madrid, pp. 151 y ss.

--- (2010), "Responsabilidad patrimonial de la Administración por actos jurídicos ilegales", *Revista de Administración Pública*, núm. 183, pp. 179 y ss.

Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (2011), *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, 12ª ed., Civitas, Madrid.

Isabel GONZÁLEZ RÍOS (2004), *Sanidad animal y seguridad alimentaria en los productos de origen animal*, Comares, Granada.

Benjamin M. GRAMIG, Richard D. HORAN y Christopher A. WOLF (2009), "Livestock Disease Indemnity Design When Moral Hazard is Followed by Adverse Selection", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 91, núm. 3, pp. 627 y ss.

David A. HENNESSY (2007), "Behavioural Incentives, Equilibrium Endemic Disease, and Health Management Policy for Farmed Animals", *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 89, núm. 3, pp. 698 y ss.

Bernhard HIRSCH y Martin NELL (2008), "The Law & Economics of Epidemic Livestock Disease Risk Management", en Thomas EGER, Jochen BIGUS, Claus OTT y Georg VON WANGENHEIM (Eds.), *Internationalisierung des Rechts und seine ökonomische Analyse. Festschrift für Hans-Bernd Schäfer zum 65. Geburtstag*, Gabler, Wiesbaden, pp. 239 y ss.

Stephen R. KOONTZ, Dana L. HOAG, Dawn D. THILMANY, John W. GREEN y Jennifer L. GRANNIS (2006), *Economics of Livestock Disease Insurance: Concepts, Issues and International Case Studies*, CABI, Wallingford.

Fred KUCHLER y Shannon HAMM (2000), "Animal Disease Incidence and Indemnity Eradication Programs", *Agricultural Economics*, Vol. 22, núm. 3, pp. 299 y ss.

M. NDIVA MONGO, R. HEARNE y M. L. KHAITSA (2008), "Private and Public Economic Incentives for the Control of Animal Diseases: The Case of Anthrax in Livestock", *Transboundary and Emerging Diseases*, Vol. 55, núm. 8, pp. 319 y ss.

José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ (2009), "La responsabilidad patrimonial de la Administración en materia de sanidad animal. La indemnización por sacrificio obligatorio de ganado", en Tomás QUINTANA LÓPEZ (Ed.), *La responsabilidad patrimonial de la Administración pública*, T. II, Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 885 y ss.

Aidan O'NEILL (2000), "The Protection of Fundamental Rights in Scotland as a General Principle of Community Law — The Case of Booker Aquaculture", *European Human Rights Law Review*, Vol. 2000, núm. 1, pp. 18-32.

Begoña PÉREZ BERNABEU (2008), *Ayudas de Estado en la jurisprudencia comunitaria. Concepto y tratamiento*, Tirant lo Blanch, Valencia.

José PIÑEIRO SALGUERO y Antoni RUBÍ PUIG (2002), "El Síndrome Ardystil. Comentario a la STS, 3ª, 29.11.2001", *InDret* 4/2002 (www.indret.com).

Tomás PRIETO ÁLVAREZ (2001), *Ayudas agrícolas nacionales en el Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid.

Tomás QUINTANA LÓPEZ (1993), *Derecho veterinario. Epizootias y sanidad animal*, Marcial Pons, Madrid.

Manuel REBOLLO PUIG (1999), "Sanidad animal", en Santiago MUÑOZ MACHADO (Ed.), *Los animales y el Derecho*, Civitas, Madrid, pp. 261 y ss.

Mariola RODRÍGUEZ FONT (2007), *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria. De la policía administrativa a la gestión de riesgos*, Marcial Pons, Madrid.

Steven SHAVELL (1979), "On Moral Hazard and Insurance", *The Quarterly Journal of Economics*, Vol. 93, núm. 4, pp. 541 y ss.

George STIGLER (1971), "The Theory of Economic Regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, núm.1, pp. 3 y ss.