



Roj: STS 2474/2016 - ECLI:ES:TS:2016:2474
Id Cendoj: 28079130042016100194
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 4
Nº de Recurso: 3077/2014
Nº de Resolución: 1293/2016
Procedimiento: RECURSO CASACIÓN
Ponente: RAFAEL TOLEDANO CANTERO
Tipo de Resolución: Sentencia

SENTENCIA

En Madrid, a 2 de junio de 2016

Esta Sala ha visto el recurso de casación núm. 3077/2014, promovido por la Unión de Campesinos de Castilla y León (UCCL) y D^a. Lourdes , representados por la Procuradora de los Tribunales D^a. Susana Gómez Castaño, bajo la dirección letrada de D^a. Marta de la Fuente López, contra la sentencia de 8 de julio de 2014, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, recaída en el recurso núm. 1130/2011 , sobre ejecución de la campaña de saneamiento ganadero. Ha comparecido como parte recurrida la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada por la Procuradora D^a Nuria Munar Serrano y asistida de letrado de sus Servicios Jurídicos.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO .- El presente recurso de casación se interpuso por la Unión de Campesinos de Castilla y León (UCCL) y D^a. Lourdes , contra la sentencia núm. 1478, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, de fecha 8 de julio de 2014, desestimatoria del recurso núm. 1130/2011 formulado inicialmente frente a la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de alzada presentado contra la ejecución de la campaña de saneamiento ganadero en la explotación de la Sra. Lourdes , y posteriormente ampliado a la Orden de 27 de octubre de 2011, de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, que expresamente inadmitía dicho recurso.

SEGUNDO .- La Sala de instancia, después de precisar en el FD Tercero de la sentencia recurrida la primera cuestión sustantiva «[...] consiste[n]te en determinar si la Administración demandada, cuando dicta la Orden de 27 de octubre de 2011 por la que inadmite el recurso de alzada interpuesto, actuó o no de conformidad con el ordenamiento jurídico [...]», analiza la actuación administrativa que se impugnó en el recurso contencioso administrativo resuelto por su sentencia de 30 de abril de 2014 (rec. núm. 140/2011), concluyendo que «la situación en el proceso que nos ocupa, aun cuando en una primera lectura del escrito rector pudiera parecer lo contrario, no es en realidad la misma que la que se suscitaba en aquel recurso», y desestimó el recurso contencioso-administrativo con sustento en el siguiente razonamiento:

«el objeto del recurso viene determinado según ha sido delimitado tanto en el escrito inicial de interposición del recurso como en la demanda, y en su propia expresión literal, por la " *ejecución de la campaña de saneamiento ganadera el 6 de septiembre de 2010 en la explotación de Doña Lourdes* " ; lo que evidentemente no pasa de ser una actuación de carácter material que tiene soporte en otras decisiones administrativas de la propia Administración -actos administrativos-, y que por lo tanto en sí misma no podrá ser calificada como un verdadero acto administrativo.

De este modo, la actividad susceptible de impugnación, tanto a través de los recursos administrativos como en esta vía jurisdiccional, ha de venir determinada por los distintos actos que se hubieren podido adoptar en orden a adoptar medidas (vgr. actos que acuerdan las inmovilizaciones y los sacrificios) en las respectivas explotaciones ganaderas; o si se quiere, si es que se considerase que concurre una actividad constitutiva de vía de hecho -lo que no ha sido ahora el caso, a tenor de los alegatos de la demanda-

debería entonces dirigirse el recurso precisamente contra tal actividad, expresándolo así en el correspondiente escrito promoviendo el recurso. Por supuesto -es ello obvio- cabía también la impugnación de las distintas disposiciones reglamentarias que regulan las campañas de saneamiento ganadero, lo que pudo hacerse en su día de forma directa cuando fueron publicadas, y después a través de la vía de la impugnación indirecta con ocasión de la impugnación de los actos dictados en su aplicación; incluso cabe también impugnar las órdenes respectivas de cada campaña.

Por otra parte, si lo que se pretende hacer valer es la existencia de irregularidades que pudieran padecerse en la toma de muestras y en los análisis de laboratorio, habrá de advertirse entonces que el cauce correcto, en su caso, es recurrir los respectivos actos administrativos en que se adopte alguna decisión sobre la explotación de la ganadería de la recurrente en función de los resultados de análisis obtenidos, mas y en cualquier caso no podrán ser las referidas irregularidades objeto de una impugnación directa.

[...] Con ello está aludiendo evidentemente a la existencia de distintos momentos en que puede ser expresada la voluntad administrativa, siendo así que será cuando exista una declaración por la que se afecte la situación jurídica del ganadero cuando cabrá localizar un pronunciamiento administrativo contra el que se podrá interponer los correspondientes recursos -administrativos o judiciales-» (FD Quinto).

Y finalmente declara que «[l]as consideraciones contenidas en los fundamentos jurídicos precedentes no permiten hacer una censura de ilegalidad a la Orden de fecha 27 de octubre de 2011 dictada por la Consejería de Agricultura y Ganadería que inadmite el recurso de alzada, lo que ha de tener como consecuencia final, de conformidad con lo establecido en los artículos 68 y 70.1 de la Ley Jurisdiccional , la desestimación de las pretensiones deducidas en este proceso» (FD Sexto).

TERCERO .- Preparado el recurso en la instancia y emplazadas las partes para comparecer ante esta Sala, la representación procesal de la UCCL y de D^a Lourdes , mediante escrito registrado el 22 de octubre de 2014 interpuso el anunciado recurso de casación en el que, al amparo del art. 88.1, letras c) y d) de la Ley 29/1998, de 13 de julio , reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA), formula tres motivos de casación.

En el primero, por el cauce de la letra c) del art. 88.1 de la LJCA , denuncia el quebrantamiento de las normas reguladoras de la sentencia, al ser la dictada por la Sala de instancia «incongruente e inmotivada» en cuanto «desestima el recurso contencioso administrativo sin expresar los fundamentos legales, razones o criterios en que supuestamente determinan su decisión, y sin analizar, ni valorar las cuestiones de hecho y fundamentos jurídicos en que se sustentan las pretensiones de es[a] parte, por lo que no quedan satisfechas las exigencias constitucionales de motivación, vulnerando el derecho de la recurrente a la tutela judicial efectiva, al carecer de un razonamiento motivado y fundado en Derecho» (pág. 8 del escrito de interposición).

En el segundo motivo de casación, al amparo del art. 88.1.d) de la LJCA , argumenta la infracción del art. 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAPyPAC), así como de la jurisprudencia aplicable, en la medida en que la « sentencia de instancia considera que no es susceptible de recurso administrativo, ni judicial, el saneamiento ganadero realizado el 6 de septiembre de 2010 en la explotación de Doña Lourdes » (pág. 12), obviando con ello «que vulnera un derecho fundamental, cual es el derecho a la defensa reconocido en el art. 24.2 de la CE , además de los arts. 35 , 78 , 80 , 81 y 137 de la Ley 30/1992 , que garantizan dicho derecho en las actuaciones del interesado frente a la Administración. La vulneración de estos derechos, determina su impugnabilidad, aun cuando se sostenga la consideración del saneamiento ganadero como acto de trámite [...] puesto que en todo caso, el mismo no puede ejecutarse de cualquier manera, dejándolo al arbitrio de la Administración» (págs. 14-15).

Y en el tercer y último motivo, bajo el art. 88.1.d) de la LJCA , sostiene que la resolución impugnada vulnera los arts. 79.d) y 80.2.d) y la Disposición Transitoria Primera de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad **Animal** , el art. 9.4 del Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre , que regula los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los **animales**, el art. 15 del Real Decreto 1945/1983 , los arts. 35 , 78 , 80 , 81 y 137 de la LRJAPyPAC, y el art. 24 de la Constitución española , «por cuanto que la sentencia de instancia, pese a desestimar el recurso de casación, previo rechazo de las causas de inadmisibilidad planteadas por la demandada, no entra en el fondo del asunto, infringiendo, por consiguiente, la normativa aplicable al caso» (*sic*) (pág. 17).

Finalmente solicita el dictado de sentencia que «casando aquélla, la anule, y dicte otra nueva, que acorde con lo preceptuado en el artículo 95.2 d) estime el Recurso Contencioso-Administrativo presentado en su día».

CUARTO .- Conferido traslado de la interposición del recurso a la parte recurrida, previo rechazo por auto de 4 de diciembre de 2014 de las causas de admisión del recurso formuladas en el escrito de 23 de octubre de 2014, el letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León presenta, el día 27 de marzo de 2014, escrito de oposición en el que niega tanto la incongruencia como la falta de motivación de la sentencia impugnada, así como la infracción de normas denunciada de contrario en el recurso de casación, y suplica a la sala «lo desestime, confirmando la resolución impugnada, con imposición de costas a la parte recurrente».

QUINTO .- Evacuados los trámites, se declararon conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo del recurso el día 24 de mayo de 2016, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *El objeto del recurso de casación.*

El presente recurso de casación se formula contra la sentencia núm. 1478, de 8 de julio de 2014, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, dictada en el recurso núm. 1130/2011, que desestimó la demanda presentada por la Unión de Campesinos de Castilla y León (UCCL) y D^a. Lourdes frente a la desestimación presunta, primero, y expresa después en la Orden de 27 de octubre de 2011, de la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, que inadmitió el recurso de alzada instado contra la ejecución de la campaña de saneamiento ganadero que tuvo lugar en la explotación de la Sra. Lourdes el día 6 de septiembre de 2010.

SEGUNDO .- *Primer motivo de casación. Determinación de las pretensiones de los actores en la instancia.*

En el primer motivo de casación, articulado por el cauce de la letra c) del art. 88.1 de la LJCA, se denuncia el quebrantamiento de las normas reguladoras de la sentencia, «por infracción de los art. 67.1 de la LJCA, y arts. 24 y 120.3 de la CE así como de los arts. 218 de la LEC, art. 65.2 de la LJCA y art. 33 de la LJCA. La sentencia dictada es incongruente e inmotivada» (*sic*) (pág. 2 del escrito de interposición). Afirma la parte recurrente que «la sentencia de instancia desestima el recurso sin entrar en el fondo del asunto y por tanto sin pronunciarse sobre el resto de las pretensiones formuladas por esta parte».

Para verificar si existe la incongruencia denunciada, conviene reseñar el suplico de la demanda, que es del siguiente tenor:

«[S]e dicte sentencia por la que:

1. declare la admisibilidad del recurso de alzada y del presente recurso contencioso administrativo, o, subsidiariamente de este recurso contencioso administrativo.

2. declarada la admisibilidad del recurso contencioso administrativo y entrando en el fondo del asunto, declare contraria a Derecho y nula, o subsidiariamente anule, la ejecución de la campaña de saneamiento ganadero el 6 de septiembre de 2010 en la explotación de Doña Lourdes, declarando además:

2.1. el derecho del ganadero a realizar pruebas de contraanálisis, para contrarrestar los resultados de las pruebas oficiales practicadas por la Administración con ocasión del saneamiento ganadero, obligando a la Administración a estar y pasar por esta declaración.

2.2. el derecho del ganadero a que se le entreguen, o se pongan a su disposición, los tubos que contengan las muestras homogéneas extraídas de todos los **animales** saneados, obligando a la Administración a estar y pasar por esta declaración.

2.3. el derecho del ganadero a que cada muestra conste de tres ejemplares homogéneos, que deben ser precintados, lacrados y etiquetados, con las firmas de los intervinientes estampadas sobre cada ejemplar, al objeto de garantizar la identidad de las muestras con su contenido, obligando a la Administración a estar y pasar por esta declaración.

2.4. la obligación de emitir en cada acto de ejecución de campañas de saneamiento la correspondiente acta, con todos los datos relativos a la explotación saneada, los **animales** saneados, sus características, las pruebas practicadas, con transcripción de cuantos datos y circunstancias sean precisas para la indubitada identificación de las muestras extraídas, la fecha, la identificación y firma de la autoridad actuante y cualquier incidencia que pudiera acontecer, obligando a la Administración a estar y pasar por dicha resolución».

TERCERO.- *La Jurisprudencia sobre incongruencia y falta de motivación.*

Como recuerda esta Sala en sentencia de 30 de octubre de 2014 -recurso de casación núm. 421/2014 -, citando doctrina del Tribunal Constitucional, la incongruencia consiste en la ausencia de respuesta a las pretensiones de las partes, es decir un desajuste entre el fallo judicial y los términos en que las partes formulan sus pretensiones (STC 36/2006, de 13 de febrero).

La citada doctrina distingue entre lo que son meras alegaciones formuladas por las partes en defensa de sus pretensiones y las pretensiones en sí mismas consideradas (STC 189/2001, de 24 de septiembre). Son sólo estas últimas las que exigen una respuesta congruente ya que no es preciso una respuesta explícita y pormenorizada de todas las cuestiones planteadas no sustanciales (STC 51/2010, de 4 de octubre , FJ 3º), salvo que estemos ante una alegación fundamental planteada oportunamente por las partes (STC 24/2010, de 27 de abril , FJ 4º) en que no cabría la respuesta conjunta y global. E insiste en que es una categoría legal y doctrinal cuyos contornos no corresponde determinar al citado máximo intérprete constitucional (STC 8/2004, de 9 de febrero). Cabe, además, una respuesta de forma tácita o implícita obtenida del conjunto de razonamientos (STC 29/2008, de 20 de febrero). No cabe un desajuste entre el fallo y las pretensiones de las partes que contravenga los razonamientos expuestos para decidir (STC 114/2003, de 16 de junio). Si se desatiende un aspecto con posible incidencia en el fallo puede darse lugar a una denegación de justicia (STC 24/2010, de 27 de abril , FJ4). Por otra parte, no es necesaria una correlación literal entre el desarrollo argumentativo de los escritos de demanda y de contestación y el de los fundamentos jurídicos de la sentencia. Y nos remitimos a, entre otras, la citada sentencia de 30 de octubre de 2014 que expone la doctrina de esta Sala sobre el vicio de incongruencia.

Cabe resaltar que se incurre en el vicio de incongruencia tanto cuando la sentencia omite resolver sobre alguna de las pretensiones y cuestiones planteadas en la demanda, es decir, la incongruencia omisiva o por defecto que conculca el art. 67 LJCA , que obliga a decidir sobre todas las cuestiones controvertidas en el proceso; como cuando resuelve sobre pretensiones no formuladas, o sea incongruencia positiva o por exceso. Y que es suficiente con que la sentencia se pronuncie categóricamente sobre las pretensiones formuladas. Finalmente, es necesario que los argumentos empleados guarden coherencia lógica y razonable con la parte dispositiva o fallo, para no generar incoherencia interna que dé lugar a contradicción entre el fallo de la sentencia y los fundamentos que justifican su decisión.

CUARTO.- *Inexistencia de incongruencia al resolver motivadamente sobre la inadmisión del recurso de alzada.*

El primer motivo de casación, por incongruencia y falta de motivación no puede prosperar, puesto que la sentencia de instancia resuelve de manera explícita sobre las pretensiones de la actora, al desestimar la primera de todas las deducidas, que es presupuesto para las demás, puesto que declara conforme a Derecho la inadmisión del recurso de alzada, con lo que resulta improcedente abordar el resto de las pretensiones del suplico. Ratificada por la sentencia procedencia de inadmitir el recurso de alzada, no cabe entrar sobre las pretensiones que se dedujeron en vía administrativa relacionadas con la actuación que se pretendía recurrir ante la Administración, que son las que se reiteran en el suplico de la demanda.

En efecto, la sentencia, siguiendo el orden lógico de las pretensiones, resuelve de manera motivada sobre la admisibilidad del recurso de alzada, que fue la resolución recurrida, y en su FD Sexto concluye que «[l]as consideraciones contenidas en los fundamentos jurídicos precedentes no permiten hacer una censura de ilegalidad a la Orden de fecha 27 de octubre de 2011 dictada por la Consejería de Agricultura y Ganadería que inadmite el recurso de alzada, lo que ha de tener como consecuencia final, de conformidad con lo establecido en los artículos 68 y 70.1 de la Ley Jurisdiccional , la desestimación de las pretensiones deducidas en este proceso». De manera que sí existe una resolución explícita y la misma es motivada, pues va precedida de una argumentación perfectamente comprensible cuando señala que «el objeto del recurso [...] no pasa de ser una actuación de carácter material que tiene soporte en otras decisiones administrativas de la propia Administración -actos administrativos-, y que por lo tanto en sí misma no podrá ser calificada como un verdadero acto administrativo». La razón de decidir de la sentencia está explicada y es expresa, otra cosa será su conformidad a Derecho, pero eso constituye el objeto de los restantes motivos del recurso de casación. Y como la sentencia declara la conformidad a Derecho de la inadmisión del recurso de alzada, queda incólume aquello que se pretendió recurrir en vía administrativa, la ejecución de la campaña de saneamiento ganadero realizada el 6 de septiembre de 2010, respecto a la que los recurrentes, con las pretensiones deducidas en vía administrativa, reclamaban que fuera ejecutada en determinada forma, a fin de posibilitar la realización de contraanálisis. Todas estas pretensiones, en cuanto son dependientes de la anulación de la actuación recurrida, resultan desestimadas, puesto que la primera y principal resultó rechazada al confirmar la inadmisión del recurso de alzada.

Por último, reseñar que, obviamente, este es el orden lógico jurídico con que deben ser resueltas las pretensiones de la parte recurrente, y no se altera por el simple hecho de que en su demanda articulase como pretensión subsidiaria a la resolución sobre la admisibilidad del recurso de alzada, la del recurso contencioso administrativo para entrar en el resto de las pretensiones, pues sólo en caso de declarar la improcedencia del acuerdo de inadmisión del recurso de alzada cabría, previa anulación de tal resolución, el conocimiento del fondo del asunto.

Habiendo sido desestimadas de manera explícita y motivada las pretensiones de la recurrente, no ha lugar al primer motivo del recurso de casación.

QUINTO .- *El régimen jurídico de los programas de erradicación de enfermedades de **animales**.*

Antes de analizar los motivos de casación segundo y tercero es conveniente explicar la naturaleza jurídica y soporte normativo de los programas de erradicación de enfermedades de los **animales**, puesto que esta es la actuación que se impugna, concretamente la ejecución de un programa de este tipo, realizado el día 6 de septiembre de 2010 en la explotación de la que es titular doña Lourdes . Un asunto que guarda estrecha relación con el presente litigio ha sido resuelto por la sentencia de nuestra Sala (**Sección Cuarta**) de 6 de mayo de 2016 (rec. cas. núm. 2326/2014), donde se impugnaba la petición efectuada por la Unión de Campesinos de Castilla y León aquí compareciente, y por varios ganaderos a título individual, que pretendían de la Administración que, en la campañas de saneamiento ganadero a ejecutar en las respectivas explotaciones de su titularidad, se adoptase determinado procedimiento, y en particular, se les hiciera entrega de muestras homogéneas de las tomadas de los **animales**, para un eventual contraanálisis.

En la citada sentencia se analizar el régimen jurídico de los programas de erradicación de enfermedades de los **animales**, en los siguientes términos:

«Dado que los actores invocan en favor de su pretensión el Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre, conviene iniciar el análisis de la cuestión con las principales previsiones legales sobre la materia, contenidas en la Ley 8/2003, de Sanidad **Animal**, a la que sirve de desarrollo en este concreto aspecto el citado Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre.

La principal previsión de la Ley 8/2003, de Sanidad **Animal**, sobre estos programas está destinada a garantizar el derecho de indemnización de los perjuicios ocasionados a los propietarios en el marco de la ejecución de estas campañas, bajo el cumplimiento de ciertas condiciones. Así, dice el art. 25 de la Ley 8/2003 : "Artículo 25. Programas nacionales de prevención, control, lucha y erradicación de enfermedades de los **animales**

1. Se someterán a programas nacionales de prevención, control, lucha y erradicación de enfermedades de los **animales** aquéllas que se determinen por la Administración General del Estado, consultadas con carácter previo las Comunidades Autónomas y consultado el Comité Nacional del Sistema de Alerta Sanitaria Veterinaria, en función de sus repercusiones económicas, sanitarias y sociales. Dichos programas se regirán por lo dispuesto en este artículo, siéndoles de aplicación, en defecto de previsión expresa, lo regulado en el presente capítulo.

2. Cuando el desarrollo de los programas establezca el sacrificio obligatorio de los **animales** afectados, éstos, debidamente marcados e identificados, serán sacrificados de inmediato o, en su caso, en el plazo que determine la normativa aplicable. En estos supuestos, el sacrificio de los **animales** y la indemnización se regirán por lo dispuesto en los artículos 20 y 21".

Por su parte, el art. 20.1, al que se remite el art. 25, previene: "Sacrificio obligatorio 1. 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». Y el art. 21 dice así: "Indemnizaciones 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".

Resulta por tanto que los programas de erradicación de enfermedades de los **animales** no son una faceta de actuaciones de inspección encaminadas a detectar determinados incumplimientos, y en su caso, a un eventual procedimiento sancionador, sino antes bien, a realizar una actuación preventiva y de erradicación con fines de salud pública, que el art. 43.2 de la CE encomienda a los Poderes públicos, sin perjuicio de que, en

caso de que genere una situación de perjuicio para el ganadero afectado, dará derecho a la correspondiente indemnización establecida reglamentariamente, como manifestación del principio de indemnidad que para el caso de sacrificio patrimonial por causa de utilidad pública establece el art. 33.3 de la CE . De ahí también que la invocación en la demanda del art. 137 de la LRJAPyPAC, relativa al principio de presunción de inocencia, carezca de relevancia dado que no se está ejerciendo una potestad sancionadora.

El desarrollo de los programas de erradicación de enfermedades de **animales**, cuando estos son de ámbito nacional, se ha regulado por el Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre, que establece las bases de esta actuación (disposición adicional primera del RD 2611/1996) sin perjuicio de las competencias de desarrollo y ejecutivas de las Comunidades Autónomas. Su art. 1 establece su ámbito, consistente en fijar las normas para la elaboración, planificación, coordinación, seguimiento y evaluación de los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los **animales** que serán de obligado cumplimiento en todo el territorio del Estado.

Como quiera que se trata de una actividad de salud pública, preventiva y en la que se indemnizan a los ganaderos afectados cuando resulte preciso el sacrificio de **animales** u otras situaciones de perjuicio patrimonial por medidas cautelares, siempre bajo las condiciones del respectivo programa y baremo indemnizatorio, se configura un estricto régimen de obtención de datos, diagnóstico y evaluación, del que merece la pena mencionar -por afectar al régimen de análisis- lo que dispone el art. 9: «Los laboratorios oficiales en materia de sanidad **animal** de las Comunidades Autónomas y los laboratorios autorizados, a tal efecto, por los órganos competentes de dichas Comunidades, son los únicos que realizarán el diagnóstico laboratorial, mediante la utilización de técnicas analíticas oficialmente aprobadas, de las muestras destinadas al diagnóstico de las enfermedades contempladas en el ámbito de aplicación de este Real Decreto, y que hayan sido obtenidas en dichas Comunidades Autónomas. Los citados órganos competentes remitirán a la Subdirección General de Sanidad **Animal** la lista de los laboratorios oficiales y autorizados». Y como consecuencia de la exclusividad de estos centros en la práctica de las pruebas, el art. 11 dispone del Real Decreto 2611/1996 : "2 [...] queda prohibida la comercialización y venta de estos productos, así como su tenencia, con excepción de las entidades elaboradoras y los laboratorios contemplados en el artículo 9 del presente Real Decreto ». Por su parte, el art. 10 del tantas veces citado Real Decreto 2611/1996 reafirma el carácter reglado de las técnicas de análisis al establecer que «El diagnóstico de la brucelosis bovina, la tuberculosis bovina, leucosis enzoótica bovina, perineumonía contagiosa bovina y brucelosis ovina y caprina por "brucella melitensis, se realizará siguiendo lo dispuesto en los anexos 1, 2, 3, 4 y 5, respectivamente, del presente Real Decreto".

Las consecuencias de la identificación de **animales** reaccionantes positivos a los análisis efectuados, que en todo caso deberán ser en estos centros de referencia y realizados por la Administración o personal autorizado por la mismas, siguen, en lo que ahora interesa, un régimen de indemnización ya previsto en el art. 25 de la Ley 8/2003 de sanidad **animal**, que reitera el art. 17 1 del Real Decreto 2611/1996 , disponiendo: "Los ganaderos que como resultado de las actuaciones llevadas a cabo en cumplimiento de lo dispuesto en el presente Real Decreto hayan tenido que sacrificar sus **animales**, tendrán derecho a percibir una indemnización por cada uno de ellos de acuerdo con el baremo establecido al efecto que se encuentre en vigor en el momento del sacrificio".

Finalmente conviene reseñar que el régimen indemnizatorio previsto está sometido al cumplimiento de determinadas condiciones, de las que interesa destacar el cumplimiento de la orden de sacrificio en determinado plazo. Así, previene el citado art. 17 del RD 2611/1996 que se perderá el derecho a la indemnización por sacrificio de **animales** reaccionantes positivos en el marco de la ejecución de los programas nacionales de erradicación contemplados en el ámbito de aplicación del presente Real Decreto cuando, previa audiencia del interesado, se compruebe la concurrencia de alguna de las siguientes circunstancias, entre las que se encuentra la prevista en el 17.2.d): "La omisión del sacrificio de **animales** reaccionantes positivos pasado el plazo de treinta días, a partir de la notificación de la positividad".

Pues bien este es el régimen normativo de las campañas de erradicación de enfermedades de los **animales**, para cuya ejecución dedujeron sus pretensiones de los actores. Y antes de continuar, conviene destacar aquí que en ningún momento se impugnan indirectamente por los actores, ex art. 26.1 de la LJCA , ninguna de las normas reglamentarias que resultan aplicables, ni de ámbito estatal, como el citado Real Decreto 2611/1996, ni de ámbito autonómico. Por lo que no hemos de adentrarnos en tachas de eventual ilegalidad que, sencillamente, no se han opuesto.

La naturaleza de estos programas, al que están sometidos obligatoriamente los propietarios o responsables de **animales** comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 8/2003, habilita a la

Administración, por razones de eficacia y seguridad de la población a monopolizar la práctica de los análisis y ello en aras de la salvaguarda de la salud pública, finalidad a la que va enderezada la regulación de los citados arts. 9 , 10 y 11 del Real Decreto 2611/1996 . Todo ello tiene sustento bastante tanto en las potestades públicas reconocidas a la Administración para tutelar la salud pública a través de medidas preventivas (art. 43.2º de la CE), como en la subordinación de la propiedad privada a los intereses generales sin perjuicio de la debida indemnización (art. 33 de la CE). Y ello hasta el punto de poder imponer no sólo las medidas de análisis y pruebas obligatorias, sino incluso el sacrificio obligatorio pero indemnizado de los **animales** bajo determinadas condiciones, en los términos previstos en el art. 25 de la Ley 8/2003 que, a estos efectos se remite a los arts. 20 y 21 de la misma Ley . Por ello, resulta coherente con la naturaleza de las potestades ejercidas y la restricción del ámbito de laboratorios autorizados a la práctica de las pruebas, que se tipifique como infracción el incumplimiento de lo previsto el art. Real Decreto 2611/1996, como prevé el art. 43 del mismo, mediante su remisión a lo dispuesto en el art. 84.17 de la Ley de Sanidad **Animal** , por la omisión de los análisis, pruebas y test de detección de enfermedades como su no realización en los laboratorios designados por el organismo competente» (FD Décimo).

SEXTO.- Segundo motivo de casación. La naturaleza jurídica de las actuaciones de ejecución de las campañas de saneamiento ganadero.

Reseñado el régimen jurídico de los programas de erradicación de los **animales**, estamos en condiciones de abordar el segundo motivo del recurso de casación, que se articula al amparo del art. 88.1.d) de la LJCA , invocando la infracción del art. 107.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante LRJAPyPAC), así como de la jurisprudencia aplicable, en la medida -dice la recurrente- en que la « sentencia de instancia considera que no es susceptible de recurso administrativo, ni judicial, el saneamiento ganadero realizado el 6 de septiembre de 2010 en la explotación de Doña Lourdes » (pág. 12), obviando con ello «que vulnera un derecho fundamental, cual es el derecho a la defensa reconocido en el art. 24.2 de la CE , además de los arts. 35 , 78 , 80 , 81 y 137 de la Ley 30/1992 , que garantizan dicho derecho en las actuaciones del interesado frente a la Administración. La vulneración de estos derechos, determina su impugnabilidad, aun cuando se sostenga la consideración del saneamiento ganadero como acto de trámite [...] puesto que en todo caso, el mismo no puede ejecutarse de cualquier manera, dejándolo al arbitrio de la Administración» (págs. 14-15).

Las cuestiones que se suscitan en este motivo conciernen a la naturaleza jurídica de las actuaciones de ejecución de las campañas de saneamiento ganadero. Para la recurrente se trata de actos susceptibles de recurso en vía administrativa, ya que al «[ejecutarse] sin poner a disposición de la ganadera muestras de sangre homogéneas a las extraídas por los servicios veterinarios oficiales, [...] se ha privado injustamente a doña Lourdes del medio de prueba necesario y eficaz para contrarrestar los resultados de la Administración. [...]». Es decir, que existiría, según la recurrente, un derecho al contraanálisis que, al no haber sido posibilitado por la Administración, le habría ocasionado indefensión, con vulneración del art. 24.2 de la CE y art. 35 , 78 , 80 , 81 y 137 de la Ley 30/1992 .

El motivo ha de ser rechazado, a la vista del régimen normativo y naturaleza jurídica de los programas de erradicación de **animales** cuya exposición hemos realizado en el anterior FD Quinto, con transcripción de nuestra sentencia de 6 de mayo de 2016 , ya que ni se ha vulnerado el art. 107 de la LRJAPyPAC ni el art. 24.2 de la CE , así como tampoco los demás preceptos que de manera no razonada se invocan (art. 35, 80, 81 y 137 de la citada LRJAPyPAC).

Como hemos dicho en la sentencia de 6 de mayo de 2016 , antes citada, cuyos fundamentos procede reiterar ahora para desestimar la procedencia del motivo, «[...] [l]a naturaleza de estos programas, al que están sometidos obligatoriamente los propietarios o responsables de **animales** comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley 8/2003, habilita a la Administración, por razones de eficacia y seguridad de la población a monopolizar la práctica de los análisis y ello en aras de la salvaguarda de la salud pública» (FD Décimo). «[L]o que pretenden los actores, el denominado en la demanda derecho al contraanálisis, no tiene apoyatura en el régimen normativo de los programas de erradicación de enfermedades de los **animales**. Y esta ausencia de previsión es perfectamente coherente con el objeto y régimen indemnizatorio que se establece en el mismo, puesto que las decisiones adoptadas en su desarrollo que causen un sacrificio patrimonial a los ganaderos son indemnizables bajo determinadas condiciones.

Ahora bien, ello no origina indefensión alguna a los recurrentes ni vulnera su presunción de inocencia como aducen en su demanda. En primer lugar porque ya se ha dicho que no se trata de un procedimiento sancionador, y en segundo, porque el régimen de los programas de erradicación de enfermedades de los **animales** no impide ni limita la impugnabilidad de las concretas decisiones administrativas que se adopten

en estos programas, impugnación que resultará posible conforme a las reglas generales de la LRJAPyPAC cuando el ganadero esté en desacuerdo. Es cierto que a la luz de los preceptos transcritos, la obligación de sacrificio del **animal** reaccionante positivo constituye un deber impuesto al ganadero, pero no por ello deja de existir la posibilidad de la impugnación de toda decisión administrativa que el ganadero considere perjudicial para sus derechos e intereses, pues en modo alguno la Ley 8/2003 o el Real Decreto 2611/1996 prohíben tal impugnación. Antes bien, las normas analizadas establecen la obligación administrativa de notificar al ganadero el resultado positivo de las pruebas, otorgando un plazo máximo de hasta treinta días (art. 17 del RD 2611/1996) para proceder al sacrificio del **animal**, por lo que el ganadero está en disposición de poder mostrar su desacuerdo con el resultado de los análisis realizados y deducir las pretensiones que convengan a su derecho.

En definitiva, nada impide que el ganadero puede hacer valer su oposición y reclamar, aquí sí, la práctica de aquellas pruebas que resulten necesarias para la defensa de sus pretensiones, con aplicación del régimen de instrucción del art. 78 y de los derechos previstos en los artículos 80 y 81 de la Ley de Procedimiento Administrativo , sobre prueba en el procedimiento administrativo, siendo obvio que ningún obstáculo cabe oponer por la Administración para que, con estricto cumplimiento del Real Decreto 2611/1996 en cuanto a las características del laboratorio y personal que las realicen, se practiquen aquellas pruebas y análisis que en el marco de este procedimiento se tengan por conveniente. Y ello tanto por la plena disponibilidad del material obtenido en la toma de muestras recogidas en el ámbito del programa de control, como por la posibilidad de realizar nuevos análisis -el plazo de sacrificio obligatorio lo permite- siempre siguiendo la regla de los centros autorizados establecidos en el art. 9 del Real Decreto 2611/1996 .

Por lo expuesto hemos de concluir que sí existe un cauce procedimental en el que los ganaderos pueden ejercitar plenamente su derecho de defensa, tanto en cuanto a las alegaciones como en la solicitud de prueba, y que carece de fundamento normativo la exigencia de que con vistas a un futuro y eventual desacuerdo con las decisiones que pueda adoptar Administración, se imponga a la misma la forma de obtener y conservar las muestras recogidas en el desarrollo de las campañas de saneamiento ganadero. En consecuencia, procede desestimar el recurso contencioso administrativo en este punto, al resultar conforme a Derecho la resolución administrativa que denegó el llamado derecho al contraanálisis en los términos que se solicitó por los actores» (FD Undécimo).

Por último, respecto a la invocación del art. 35 de la LRJPACyPAC, además de que no se indica con nitidez cuál de sus once apartados se estima vulnerado, bastará reseñar que no puede encontrar cabida el pretendido derecho al contraanálisis en el apartado e) del art. 35 de la LRJAPyPAC. Lo que se garantiza en este precepto, como desarrollo legal del principio de audiencia de los interesados en el marco del procedimiento administrativo, configurado por el art. 105.3º de la CE , es el derecho a realizar alegaciones y a aportar documentos en cualquier fase del procedimiento anterior al trámite de audiencia, y nada tiene que ver este derecho con el que la recurrente entiende como un derecho de contraanálisis que, por su propia finalidad y objetivo, habría de situarse en el ámbito o fase de prueba en el procedimiento administrativo. El art. 35.e) de la LRJAPyPAC no reconoce ni garantiza a los interesados el derecho a de que les sean entregadas determinadas muestras para su posterior análisis, o a que las muestras que obtenga la Administración en el ejercicio de determinada potestad de control sanitario, como son las campañas de saneamiento ganadero, hayan de ser en un determinado número o forma, ni que determinadas muestras sean entregadas a los ganaderos, que es cabalmente lo que pretendieron los actores en las solicitudes deducidas ante la Administración.

En consecuencia, el segundo de los motivos de casación ha de ser rechazado, pues, como resuelve acertadamente la sentencia recurrida, la ejecución de las actuaciones de toma de muestras que, en el marco de la ejecución del programa de erradicación de enfermedades de **animales** (campaña de saneamiento ganadero), se realizó en la explotación de doña Lourdes el día 6 de septiembre de 2010, no constituye ni un acto administrativo definitivo, ni un acto de trámite cualificado en los términos que exige el art. 107 de la LRJAPyPAC para la admisibilidad del recurso de alzada, puesto que dichas actuaciones no ocasionan indefensión proscrita por el art. 24.2 de la CE , ni infracción del art. 137 de la LRJAPyPAC, y, al ser una actuación ajena a un procedimiento administrativo en sentido propio, y menos aún sancionadora, no cabe invocar ni exigir derechos y trámites propios del procedimiento administrativo, como se pretende con la invocación de los arts. 35, 78, 80 y 81 de la LRJAPyPAC, en tanto que todos estos derechos y trámites pueden hacerse efectivos, como bien razona la sentencia de instancia, a través del «[...] cauce correcto [que], en su caso, es recurrir los respectivos actos administrativos en que se adopte alguna decisión sobre la explotación de la ganadería de la recurrente en función de los resultados de análisis obtenidos». El motivo ha de ser desestimado.

SÉPTIMO.- *Tercer motivo de casación. La ejecución de las campañas de saneamiento ganadero no constituyen un procedimiento administrativo de inspección ni causan indefensión.*

Pasamos a examinar el tercer y último motivo, que bajo el art. 88.1.d) de la LJCA , sostiene que la resolución impugnada vulnera los arts. 79.d) y 80.2.d) y la Disposición Transitoria Primera de la Ley 8/2003, de 24 de abril, de Sanidad **Animal** , el art. 9.4 del Real Decreto 2611/1996, de 20 de diciembre , que regula los programas nacionales de erradicación de enfermedades de los **animales**, el art. 15 del Real Decreto 1945/1983 , los arts. 35 , 78 , 80 , 81 y 137 de la LRJAPyPAC, y el art. 24 de la Constitución española , «por cuanto que la sentencia de instancia, pese a desestimar el recurso de casación (*sic*) , previo rechazo de las causas de inadmisibilidad planteadas por la demandada, no entra en el fondo del asunto, infringiendo, por consiguiente, la normativa aplicable al caso» (*sic*) (pág. 17).

Procede la desestimación de este último motivo de casación. La sentencia recurrida, al confirmar la inadmisión del recurso de alzada contra la ejecución la campaña de saneamiento ganadero, no ha infringido ninguna de las normas invocadas. Como hemos dicho en nuestra anterior sentencia de 6 de mayo de 2016 (rec. cas. núm. 2326/2014) , no existe en los programas de erradicación de enfermedades de los **animales** el derecho al contraanálisis ni resultan de aplicación los arts. 76.1 y 79.1 de la Ley 8/2003, de Sanidad **Animal** , ni la disposición transitoria primera de la misma. Por tanto, tampoco es de aplicación en estos programas el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio , de protección de consumidores y usuarios, en particular sus arts. 15 y 16.

Respecto a los art. 76.1 y 79.1 de la Ley 8/2003, ambos preceptos se sitúan en el Título V del citado texto legal , que tiene por rúbrica "Inspecciones infracciones y sanciones". Por tanto, se trata de normas que regulan las actividades de inspección, potestad administrativa distinta a las campañas de saneamiento ganadero en sentido estricto, que se regulan en el Capítulo III, del Título II, de la citada Ley. El art 76.1 se limita a establecer: «Por los órganos competentes de las Administraciones públicas se establecerán los controles oficiales precisos para garantizar el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley . Dichos controles podrán ser sistemáticos o aleatorios en cualquier momento o lugar donde circulen o se encuentren **animales** o productos de origen **animal**». Por lo que hace al art. 79.1 se dispone que: «Los funcionarios que desarrollen las funciones de inspección estarán autorizados para: [...] d) Tomar muestras de los **animales** o de cualesquiera materiales sospechosos, de acuerdo con el procedimiento establecido reglamentariamente, a fin de proceder a efectuar o proponer las pruebas, exámenes clínicos o de laboratorio y contrastaciones que se estimen pertinentes» .

Es evidente que ninguna de estas facultades y ámbitos de actuaciones se refieren a las campañas de saneamiento ganadero, sino a la forma en que se ejercen las potestades inspectoras, y desde luego no se puede sustentar en estos preceptos lo pretendido por los actores. En realidad, el planteamiento que hacen los demandantes utiliza los art. 76.1 y 79.1.d) de la Ley 8/2003, de Sanidad **Animal** , para reconducir su pretensión a la aplicación de lo previsto en la disposición transitoria primera de la citada Ley 8/2003 , de sanidad **animal**, y en particular al Real Decreto 1945/1983, de 22 de mayo. Concretamente, prevé la disposición transitoria primera de la Ley 8/2003 lo que sigue: « Disposición transitoria primera. Procedimiento de inspecciones. Hasta tanto se establezcan procedimientos específicos en materia de inspecciones, será de aplicación lo dispuesto al efecto en el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio , por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, en todo aquello que no se oponga a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y sus Reglamentos de desarrollo, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas» .

Pero ya se ha dicho que las campañas de saneamiento ganadero no constituyen un procedimiento de inspección, sino una actividad administrativa sanitaria de carácter especial, enmarcada en el Capítulo III, del Título II, de la Ley 8/2003, de Sanidad **Animal**, que tiene por rúbrica la lucha, control y erradicación de enfermedades de los **animales**. Por tanto carece de fundamento la invocación del Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio cuyas disposiciones sólo son de aplicación en aquel ámbito inspector y de ejercicio de la potestad sancionadora.

El tercer motivo de casación tampoco puede prosperar, por lo que no ha lugar al recurso de casación.

OCTAVO.- Costas

De conformidad con lo dispuesto en el art. 139.1 de la LJCA , tras la reforma por Ley 37/2011, atendida la fecha de interposición del recurso, se hace imposición de costas a las partes recurrentes, Unión de Campesinos de Castilla y León (UCCL) y doña Lourdes , cuyo importe, por todos los conceptos, no puede superar la cantidad de dos mil euros por cada recurrente, en total cuatro mil euros.



FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey, por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido 1.- Desestimar el recurso de casación núm. 3077/2014, interpuesto por la Unión de Campesinos de Castilla y León (UCCL) y D^a. Lourdes , contra la sentencia núm. 1478, dictada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, sede de Valladolid, de fecha 8 de julio de 2014 , desestimatoria del recurso contencioso administrativo núm. 1130/2011. 2.- Imponer las costas, en los términos previstos en el último fundamento, a las partes recurrentes, Unión de Campesinos de Castilla y León (UCCL) y D^a. Lourdes .

Notifíquese esta resolución a las partes partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recurso e insértese en la coleccion legislativa.

Así se acuerda y firma.

Segundo Menendez Perez Maria del Pilar Teso Gamella Jose Luis Requero Ibañez Jesus Cudero Blas Angel Ramon Arozamena Laso Rafael Toledano Cantero **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ