



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

**TRIBUNAL SUPREMO**

*Sentencia de 14 de octubre de 2014*

*Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 4.ª)*

*Rec. n.º 2007/2012*

**SUMARIO:**

**Procedimiento administrativo. Silencio administrativo. Sentido positivo. Procedimientos iniciados de oficio y a solicitud de interesado.** Es equivocado considerar que cualquier petición del administrado dé lugar a «un procedimiento Iniciado a solicitud del interesado», con la consecuencia de que si no se contesta por la Administración en el plazo máximo establecido para resolver, debe considerarse estimada por silencio, de hecho, iniciado por la Administración un procedimiento de oficio, cualquier petición de un interesado legítimo que no tenga otra base de pedir que los datos y hechos que obran en dicho procedimiento no puede considerarse una solicitud autónoma con respecto a aquel y por eso de ningún modo es apta para dar lugar a uno de «los procedimientos de solicitud del interesado» a los que se refiere el artículo 43 LRJPAC como presupuesto de una eventual estimación de lo solicitado por silencio positivo. La solicitud de indemnización por sacrificio y ayuda por reposición para la reposición de animales reproductores porcino sacrificados por motivo de saneamiento oficial formulada por la recurrente estaba vinculada al previo procedimiento iniciado de oficio por la Administración en el que se había ordenado el sacrificio de los animales, y la indemnización que en la orden se contemplaba, estaba condicionada a que se hubiese cumplido con la normativa vigente en materia de sanidad animal, condición, a su vez, cuyo incumplimiento quedó constatado en un procedimiento también iniciado de oficio, el sancionador incoado a la recurrente. Por tanto se considera que el silencio de la Administración tuvo sentido negativo con respecto a la solicitud de indemnización por los animales sacrificados.

**PRECEPTOS:**

Ley 30/1992 (LRJPAC), arts. 42, 43, 44, 70 y 115.

Ley 29/1998 (LJCA), art. 93.2.

Ley 1/2000 (LEC), art. 218.

Constitución Española, art. 24.

**PONENTE:**

*Don Ramón Trillo Torres.*

**SENTENCIA**

En la Villa de Madrid, a catorce de Octubre de dos mil catorce.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo el presente recurso de casación núm. 2007/2012, interpuesto por la Generalitat de Cataluña, representada



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

por el Abogado de la Generalitat de Cataluña, contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de fecha 30 de marzo de 2012, dictada en el recurso de dicho orden jurisdiccional seguido ante la misma bajo el núm. 337/2009, a instancia de la sociedad PORVIC, S.L., contra la resolución del Consejero de Agricultura, Alimentación y Acción Rural, de fecha 18 de junio de 2009, desestimatoria del recurso de alzada interpuesto contra la denegación por silencio de una reclamación formulada para el pago de una indemnización por los animales sacrificados y una ayuda por los animales de reposición con motivo del brote de peste porcina clásica declarada el año 2002 en la comarca de Osona.

Ha sido parte recurrida PORVIC, S.L. representada por el Procurador de los Tribunales don Jacobo Jarandillas.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

##### **Primero.**

En el recurso contencioso-administrativo nº 337/2009 seguido en la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, con fecha 30 de marzo de 2012, se dictó sentencia cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal: "FALLO: Primero, estimar el presente recurso y, en consecuencia, anular por no ser conforme a Derecho la resolución impugnada. Segundo, reconocer al recurrente el derecho a la indemnización por sacrificio de animales y a la ayuda por reposición de animales reproductores en los términos indicados en el fundamento jurídico séptimo, a determinar en la ejecución de sentencia. Tercero, no hacer declaración sobre las costas".

##### **Segundo.**

El Abogado de la Generalitat de Cataluña presentó con fecha 27 de abril de 2012 escrito de preparación del recurso de casación.

La Secretaria Judicial de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña acordó por Diligencia de Ordenación de fecha 4 de mayo de 2012 tener por preparado el recurso de casación, remitir los autos jurisdiccionales de instancia y el expediente administrativo a la Sala Tercera del Tribunal Supremo y emplazar a las partes interesadas ante dicha Sala Tercera.

##### **Tercero.**

La parte recurrente, presentó con fecha 19 de junio de 2012 escrito de formalización e interposición del recurso de casación, en el que solicitó dicte en su día sentencia por la que, con estimación del mismo, se case la sentencia recurrida, declarando su nulidad y dictando sentencia desestimatoria del recurso contencioso-administrativo interpuesto.

##### **Cuarto.**

PORVIC, S.L. representada por el Procurador de los Tribunales don Jacobo Jarandilla compareció y se personó como parte recurrida.



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

#### **Quinto.**

La Sala Tercera -Sección Primera- acordó, por Auto de fecha 7 de marzo de 2013 , "Primero.- No acceder a la solicitud de inadmisión del recurso propuesta por la parte recurrida -PORVIC, S.L.-. Segundo.- Declarar la admisión del recurso de casación interpuesto por el Abogado de la Generalidad de Cataluña, contra la Sentencia de 30 de marzo de 2012, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Quinta) del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, en el recurso número 337/09 . De conformidad con las reglas de reparto de asuntos, remítanse las presentes actuaciones a la Sección Cuarta de esta Sala. Tercero.- Imponer a la parte recurrida -PORVIC, S.L.- las costas de este incidente, declarándose que la cantidad máxima a reclamar en concepto de honorarios de letrado de la Administración recurrente, es de 600 euros".

#### **Sexto.**

Dado traslado del escrito de formalización e interposición del recurso de casación, a la representación procesal de PORVIC, S.L., parte recurrida, presentó en fecha 9 de julio de 2013 escrito de oposición al recurso, formulando los argumentos de contrario que consideró convenientes a su derecho, suplicando a la Sala inadmita el recurso de casación; o, en su defecto, se desestime en su integridad el recurso interpuesto confirmando la sentencia recurrida en sus justos y acertados términos, con expresa imposición de las costas a la Administración recurrente; subsidiariamente, para el supuesto de que se estimase el presente recurso de casación se resuelva con plenitud de potestad jurisdiccional las pretensiones ejercitadas en la demanda, estimándola íntegramente.

#### **Séptimo.**

Terminada la sustanciación del recurso, y llegado su turno, se señaló para deliberación, votación y fallo el día 16 de septiembre de 2014, fecha en la que tuvo lugar el acto.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Ramon Trillo Torres,

### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

#### **Primero.**

La Generalitat de Cataluña interpone recurso de casación contra una sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de marzo de 2012, estimatoria del recurso 337/2009 interpuesto por PORVIC, S.L., contra resolución del Consejero de Agricultura, Alimentación y Acción Rural de 18 de junio de 2009, que había desestimado el recurso de alzada formulado por dicha sociedad contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud de indemnización por animales sacrificados y de abono de la ayuda de 37.562,50 euros por la reposición de animales reproductores que había sido presentada en 8 de noviembre de 2006.

La sentencia impugnada nos dice que, para mayor ilustración del caso que se enjuicia, procede dejar constancia de los siguientes hechos:



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

<<PRIMERO.- 1.- en fecha 12 de abril de 2002 la Dirección General de Producción Agraria e Innovación Rural, con motivo de la extensión de un brote de peste porcina por la comarca de Osona, donde se encuentra la explotación ganadera de la recurrente, ordenó el sacrificio de un elevado número de animales de la especie porcina, al amparo del Reglamento de Epizootias y del Real Decreto 2159/1993, de 13 de diciembre, por el que se establecen medidas relacionadas con la peste porcina clásica. En la misma resolución se acordaba "indemnitzar els animals objecte de sacrifici obligatori d'acord amb els barems establerts en l'Annex de Ordre de 4 de ovembre de 1997, per la qual s'actualitzen els barems d'indemnització per sacrifici d'animals afectats de peste porcina clàssica, pertanyents a races precoces i els seus creuaments, sempre i quan s'hagi complert amb la normativa vigent en materia de sanitat animal".

2.- entre los días 12 y 14 de ese mes de abril fueron efectivamente sacrificados los animales que se relacionan en el acta aportada como documento nº 2 de la demanda, clasificados según se trate de sementales, cerdas, lechones hasta 10 Kg., lechones entre 10 y 20 Kg., y cebos de diferente peso medio.

3.- se paraliza el pago de la correspondiente indemnización a la espera de lo que suceda en el expediente sancionador que se incoa a la recurrente el 30 de abril de 2002, que termina con resolución sancionadora de 14 de octubre de ese año por no haber notificado la presencia de la enfermedad porcina, imponiéndole una multa de 15.025,30 euros.

4.- contra esta resolución, la aquí actora interpuso recurso contencioso ante esta Sala y Sección (Rº Ordinario nº 1886/2002), resuelto por sentencia de 24 de octubre de 2005 que estimó parcialmente el recurso, reduciendo la multa impuesta, no por degradación de la infracción sino por la tipificación aplicable.

5.- una vez resuelto negativamente el recurso de queja que planteó la recurrente porque la Sala no tuvo por preparado el recurso de casación, dicha parte presentó una solicitud (registrada en el Departament el 8 de noviembre de 2006) con petición de abono de la indemnización por animales sacrificados, según relación idéntica a la que obra en el acta de sacrificio, "supra" mencionada.

Además, solicitaba también que se le concediera una ayuda de 37.562,50 euros en concepto de reposición de animales reproductores porcinos sacrificados, regulada en el Orden de 19 de septiembre de 2001 del Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, por el que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas para la reposición de animales reproductores porcino sacrificados por motivo de saneamiento oficial, y convoca las correspondientes al año 2001, modificada por la Orden de 20 de diciembre de 2001 y la Orden de 13 de septiembre de 2002. En esta última Orden se fija la cuantía de las ayudas por cabeza con un máximo de cuatrocientas cabezas para los titulares de explotaciones porcinas que hayan sacrificado reproductores porcinos. La actora sacrificó 54 sementales y 2.292 cerdas reproductoras que, según el apartado cuarto del anexo de la Orden, suponen en total la mencionada cantidad de 37.562,50 euros.

6.- ante el silencio de la Administración, la actora interpuso recurso de alzada (registrado en el Departament el 15 de diciembre de 2008), que fue desestimado por el Conseller el 18 de junio de 2009>>.

Argumenta a continuación la sentencia que:

<<TERCERO.- La cuestión crucial del presente debate radica en determinar si se deben otorgar o no las cantidades solicitadas (indemnización por sacrificio y ayuda por reposición) por efecto del doble silencio administrativo, ante la petición y el recurso de alzada, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 115 y 43.2 de la Ley 30/1992, a tenor de los



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

cuales transcurrido el plazo máximo de tres meses para dictar y notificar la resolución del recurso de alzada (que, efectivamente, se había sobrepasado cuando se resuelve), se podrá entender desestimado el recurso salvo que éste se haya interpuesto contra la desestimación por silencio administrativo de una solicitud por el transcurso del plazo (como aquí ocurre), en cuyo caso se entenderá estimado el mismo si, llegado el plazo de la resolución, el órgano administrativo competente no dictara resolución expresa sobre el mismo.

En el caso enjuiciado, no hay duda del objeto del recurso de alzada, del transcurso de los plazos para resolver la solicitud y el recurso, y de que el órgano competente lo hizo pasado con creces el término establecido, así como que el tenor legal de esos preceptos supone su general aplicación, cualquiera que fuere la excepción que pudiera alegar la Administración.

#### CUARTO.

La representación letrada de la Generalitat aduce, en relación a la indemnización de animales sacrificados, que no puede aplicarse el doble silencio porque no se trata de una solicitud no resuelta por la Administración sino de una indemnización establecida por Ley que se notifica junto con la orden de sacrificio por una resolución contra la que no se interpuso recurso alguno; y que debe tenerse en cuenta que el hecho causante de indemnización sería la orden de sacrificio que no generaría derecho a indemnización por la posterior resolución sancionadora (y confirmación judicial) por comisión de infracción sanitaria.

Sin embargo, no cabe acoger estos alegatos. De una parte, porque la resolución de 12 de abril de 2012, en lo que se refiere a la indemnización, le reconoce el derecho a la recurrente, por lo que carece de sentido afirmar que la consintió. Y de otra, que aquí se está ante una solicitud autónoma, relacionada sí con las circunstancias anteriores pero autónoma, diferente, que inicia un procedimiento que tiene por objeto, precisamente, el abono de un derecho a indemnización reconocido en la mencionada resolución de 12 de abril de 2012. Es evidente que la Administración podía haber denegado esa solicitud invocando la excepción de infracción sanitaria, pero no lo hizo, ni en el plazo para resolver la solicitud ni en el fijado para resolver la alzada.

#### QUINTO.

Acerca de la ayuda por reposición de animales sacrificados, niega su procedencia la Administración porque, en el caso de estas ayudas que se convocan y aprueban las bases reguladas por la Orden del Departament, la actora no presentó la oportuna solicitud. El silencio positivo opera sobre la realidad concreta en el correspondiente procedimiento administrativo, no al margen de él.

Tampoco puede prosperar esta oposición. Se reitera que aquí se trata de una solicitud autónoma que "prima facie" reúne todos los requisitos establecidos en el art. 70 de la Ley 30/1992 (o bien pudo la Administración requerir la subsanación de algún defecto, al amparo del art. 71) y que la Administración pudo desde luego denegar alegando su extemporaneidad o su presentación al margen de la convocatoria de ayudas, pero no lo hizo>>.

#### Segundo.

El recurso de casación se funda en dos motivos, acogidos, respectivamente, el primero a la letra c) del artículo 88.1 de la LJC y el segundo a la letra d).

Frente a ambos esgrime la parte recurrida en casación su inadmisibilidad ( art. 93.2.d) de la LJC) por haber invocado la Generalitat la infracción del artículo 43 de la Ley 30/92 a



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

través de dos cauces, lo que impediría -con cita de nuestra sentencia de 19 de enero de 2012, recurso de casación 3543/2011 -determinar cual sea la infracción imputada a la sentencia recurrida, originando confusión e incompatibilidad en los motivos.

La causa de inadmisión no puede ser avalada. Aunque ciertamente en ambos y separados motivos se toma como sustento material el artículo 43 de la Ley 30/92, existe una clara diferenciación en el argumento en que se basa cada uno de ellos: en el primero se acusa a la sentencia de falta de motivación por entender que no razona sobre un elemento básico en orden a la aplicación que hace de aquel precepto y en el segundo se introduce el discurso sobre lo que se considera ilegal aplicación del mismo, por eso en aquel invoca la infracción de los artículos 24 de la Constitución y 218 de la LEC, mientras que en éste su razonar acude directa y exclusivamente a la interpretación que patrocina del mencionado artículo 43 y a combatir la que considera errónea doctrina seguida por la Sala de instancia en su aplicación al caso concreto.

Es por eso que procede entender que las infracciones que se acusan están perfectamente delimitadas y, además, separadas por motivos específicos para cada una de ellas.

#### **Segundo.**

En el primer motivo, la Generalitat afirma que la sentencia carece de cualquier motivación, porque dice que estando condicionado el ámbito de aplicación del artículo 43 de la Ley 30/92 a que se trate de un procedimiento iniciado a instancia de parte, sin embargo la sentencia nada razona sobre la concurrencia en el caso de tan trascendental requisito condicionante del silencio positivo, careciendo por eso su decisión de razón ni justificación alguna.

El motivo no puede prosperar: cualquiera que fuere la extensión e intensidad que la parte recurrente en casación considerase adecuada para dar por justificado el criterio de que, la solicitud de PORVIC tenía la naturaleza de autónoma a los efectos del silencio administrativo, no nos cabe la menor duda de que al hacer esta calificación, la Sala tuvo en cuenta los antecedentes que relata en el fundamento de derecho tercero de la sentencia, como se observa en su textual afirmación de "que aquí se está ante una solicitud autónoma, relacionada sí con las circunstancias anteriores pero autónoma, diferente, que inicia un procedimiento que tiene por objeto, precisamente, el abono de un derecho a indemnización reconocido en la mencionada resolución de 12 de abril de 2012", es decir que, constatados los hechos, estableció una conclusión que era de su competencia y que consideramos suficiente en el estricto aspecto susceptible de ser enjuiciado en este motivo, esto es, el de entender que la sentencia cubre el requisito formal de la motivación.

#### **Cuarto.**

En el segundo motivo se acusa la infracción del artículo 43 al haber calificado la sentencia de autónoma la solicitud de la entidad actora, siendo así, que, según el criterio de la Generalitat, la pretendida petición autónoma debía de haber sido enmarcada en un procedimiento administrativo iniciado de oficio, el que llevó al sacrificio de los animales y que por eso en ningún caso debió de dársele al silencio el sentido positivo que se le ha reconocido en la instancia.

Sobre el tema de qué debe de entenderse por "procedimientos iniciados a solicitud del interesado" a los efectos de la regulación del silencio positivo contenida en el artículo 43 de la



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

Ley 30/92 , nos hemos pronunciado en una sentencia del Pleno de esta Sal de 28 de febrero de 2010 (RC 302/2004 ).

Resolviendo sobre un caso de petición de abono de intereses con respecto a las obras realizadas por un contratista inicialmente no previstas en el contrato y que resultaron necesarias y por eso obligadas, negamos su autonomía a los efectos indicados y que por lo tanto aquella generarse el silencio positivo a que se refiere el mencionado art. 43, razonando que:

<<(…) esa petición, cual además alega el Abogado del Estado, no genera el silencio positivo, a que se refiere el artículo 43 de la Ley 30/92 , pues esa petición no inicia procedimiento a solicitud del interesado cual el precepto exige, ya que es una petición inserta en un procedimiento iniciado antes de oficio por la Administración, y que está sujeto por tanto a sus propias normas, y no obsta ello el que fuese el interesado el que solicitara los intereses, pues la Ley, artículo 43, no se refiere a peticiones o reclamaciones a instancia del interesado y sí a procedimientos iniciados a instancia del interesado, y en el caso de autos, el procedimiento estaba ya iniciado de oficio, y es, en ese procedimiento en el que se formula la petición o reclamación. Sin olvidar además, que esa petición de abono de intereses, no se puede aislar del procedimiento en el que se inserta, pues es en ese procedimiento ya iniciado de oficio, en el que se reconocen y aparecen los datos a partir de los que se han de concretar los intereses, de forma tal que, sin valorar y conocer esos antecedentes que obran en el expediente iniciado de oficio por la Administración, no se puede saber si el interesado tenía o no derecho a intereses, ni menos el concretar, cuales eran éstos, ni desde que fecha se habían de computar, en su caso.

La tesis de la sentencia de instancia parte de una apreciación que esta Sala considera equivocada, la de considerar que cualquier petición del administrado da lugar o debe dar lugar, a " un procedimiento iniciado a solicitud del interesado", de modo que si no se contesta por la Administración en el plazo máximo establecido por resolver, debe considerarse estimada por silencio, en aplicación del artículo 43.2 de la Ley 30/1992 (LPAC ).

La LPAC llevó a cabo una diferencia sustancial en la regulación del sentido del silencio que contenía la Ley de Procedimiento Administrativo de 17-VII-1958 (LPA), de cuyo examen procede sin embargo comenzar para alcanzar una recta interpretación del artículo 43 LPAC . Porque el supuesto del artículo 94 LPA, que es el que regulaba el silencio administrativo negativo era el de que "se formulara alguna petición ante la Administración y ésta no notificara su decisión en el plazo de tres meses". La LPA se refería a la falta de respuesta a cualquier petición, cualquiera que ésta fuera, para dar a ese comportamiento de la Administración, tras la denuncia ante ésta de la mora, el valor de un acto desestimatorio, si así lo decidiera el administrado. Sin embargo, cuando el artículo 95 LPA se refiere al silencio positivo se limitan los supuestos en que ello puede suceder; cuando se establezca por disposición expresa o cuando se trate de aprobaciones y fiscalizaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores.

El artículo 43 LPAC , en cambio, no se refiere a solicitudes sino a procedimientos. Es verdad que su párrafo 2 dice que los interesados podrán entender estimadas sus solicitudes, pero se trata de solicitudes insertadas en determinados procedimientos. Procedimientos que resultan de la aplicación de las correspondientes normas legales a las solicitudes presentadas por los interesados. Y esto que cabía mantenerlo en la redacción de la LPAC anterior a la modificación aprobada por la Ley 4/1999 de 13-I, es aun mas patente después de esta Ley. Antes de la Ley 4/1999, porque el artículo 43 contenía tres supuestos de silencio positivo que remitían a procedimientos mas o menos formalizados; los dos primeros sin duda alguna (concesión de licencias o autorización de instalación, traslado o ampliación de empresas y



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

centros de trabajo y solicitudes que habilitaran al solicitante para el ejercicio de derechos preexistentes), pero también el tercero, "solicitudes en cuya normativa de aplicación no se establezca que quedarán desestimadas si no recae resolución expresa", porque esa normativa de aplicación no podía ser otra sino la normativa reguladora del específico procedimiento en cuestión.

Claramente se ve que en la mente del legislador estaba el aplicar el régimen de silencio positivo no a cualquier pretensión, por descabellada que fuera, sino a una petición que tuviera entidad suficiente para ser considerada integrante de un determinado procedimiento administrativo. Y así resulta de la Disposición Adicional 3ª LPAC que manda adecuar los procedimientos existentes a la nueva regulación de la LPAC, y tras esa previsión se publican varios R.R.DD de adecuación, hasta llegar a la resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 20-III-96 que publica la relación de procedimientos de la Administración General del Estado.

Esta resolución se publica en el BOE de 10-IV-96 y en dos suplementos de 190 páginas que en total contienen los procedimientos existentes en el ámbito de la Administración General del Estado, indicando, entre otras cosas, el plazo para su resolución y los efectos del silencio.

Y esta es la situación con que se encontró el legislador en la reforma de la LPAC de 1999.

La Exposición de Motivos de la Ley 4/1999 parte de esa relación de procedimientos, porque se refiere a los aproximadamente 2000 procedimientos existentes en la actualidad. El escenario que contempla el legislador para regular el sentido del silencio no es un escenario de peticiones indiscriminadas a la Administración sino de peticiones que pueden reconducirse a alguno de los procedimientos detectados e individualizados. La Exposición de Motivos habla de la necesidad de simplificación de ese conjunto de procedimientos, lo que se plasma en la Disposición Adicional 1ª 1 de la Ley.

Asimismo en la Disposición Adicional 1ª 2 se ordena al Gobierno la adaptación de los procedimientos existente al sentido del silencio establecido en la Ley. Y la Disposición Adicional 29 de la Ley 14/2000, de 29-XII de Medidas Fiscales, y de Orden Social, en su Anexo II contiene una relación de procedimientos en los que el silencio opera en sentido desestimatorio.

Para el legislador de 1999, como también para el de 1992, sólo cabe aplicar la ficción del silencio que establece la LPAC para los procedimientos regulados como tales por una norma jurídica. A diferencia de la LPA que aplicaba el silencio negativo a las peticiones, cualesquiera que estas fueren.

La LPAC establece como regla el silencio positivo, pero parte de que esa ficción legal se aplica a procedimientos predeterminados, como resulta de lo más atrás expuesto y también del art. 42.2 que, cuando habla de la obligación de resolver, advierte que ha de resolverse en el plazo "fijado por la norma reguladora del correspondiente procedimiento", ha de haber un procedimiento derivado específicamente de una norma fija, y del 42.5, que manda a las Administraciones Públicas que publiquen y mantengan actualizadas, a efectos informativos, las relaciones de procedimientos, con indicación de los plazos máximos de duración de los mismos, así como de los efectos que produzca el silencio administrativo.

El silencio regulado en los artículos 43 y 44 sólo opera en el marco de alguno de los procedimientos reconocidos como tales en el ordenamiento jurídico, estén o no estén recogidos como tales en las normas reglamentarias de delimitación de procedimiento>>>.

Esta tesis, extensamente expuesta en la citada sentencia del Pleno, la hemos acogido y concretado en otras varias sentencias referidas a solicitudes de retasaciones en





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

procedimientos expropiatorios, como ha acontecido en las de 26 de febrero y de 30 de abril de 2013 , dictadas, respectivamente, en los recursos de casación 5286 y 5635 de 2013 , en las que hemos dicho que

<<La Sentencia de Pleno de esta Sala, de 28 de febrero de 2007 (recurso 302/2004 ), advierte que es equivocado considerar que cualquier petición del administrado dé lugar a "un procedimiento iniciado a solicitud del interesado", con la consecuencia de que si no se contesta por la Administración en el plazo máximo establecido para resolver, debe considerarse estimada por silencio, y parte para ello de la diferencia sustancial con la regulación del silencio administrativo negativo de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, que se refería a la falta de respuesta a cualquier petición, mientras que el artículo 43 LRJPAC no se refiere a peticiones sino a procedimientos, y en este contexto, la solicitud de actualización del justiprecio no inicia un procedimiento "nuevo y autónomo", como lo califica la parte recurrente, sino que tal petición se inserta en un procedimiento iniciado antes de oficio por la Administración, en el que se determinó el justiprecio que ahora se pretende actualizar. Esa solicitud de actualización de justiprecio no puede aislarse del procedimiento en el que se inserta, porque es en el procedimiento iniciado de oficio en el que se reconoció el justiprecio, y en el que obran todos los datos para conocer si el interesado tiene o no derecho a la actualización que reclama>>.

#### **Quinto.**

Con toda evidencia, no son idénticos los supuestos de hecho sobre los que se pronunciaban las sentencias que hemos relacionado y el que ahora enjuiciamos, pero sí mantienen, en cuanto a la específica cuestión de si la inactividad de la Administración ha de interpretarse en sentido positivo o negativo, sustantivos caracteres jurídicos comunes que autorizan a afirmar que la decisión sobre este interrogante ha de ser ahora la misma que la patrocinada en la jurisprudencia que hemos relacionado.

Efectivamente, de ella resulta con meridiana claridad la general afirmación de que iniciado por la Administración un procedimiento de oficio, cualquier petición de un interesado legítimo que no tenga otra base de pedir que los datos y hechos que obran en dicho procedimiento no puede considerarse una solicitud autónoma con respecto a aquel y por eso de ningún modo es apta para dar lugar a uno de "los procedimientos de solicitud del interesado" a los que se refiere el artículo 43 como presupuesto de una eventual estimación de lo solicitado por silencio positivo.

En el caso que ahora resolvemos, se nos ofrece con claridad la certeza de que la solicitud de indemnización formulada por PORVIC estaba vinculada tan absolutamente al previo procedimiento iniciado de oficio por la Administración en el que se había ordenado el sacrificio de los animales, que en la misma resolución en que se emitía aquella orden se acordaba la congruente indemnización, si bien condicionada a que se hubiese cumplido con la normativa vigente en materia de sanidad animal, condición, a su vez, cuyo incumplimiento quedó constatado en un procedimiento también iniciado de oficio, el sancionador incoado a la recurrente el 30 de abril de 2002.

Quiere esto decir que no solo los datos materiales y fácticos sobre los cuales la parte justifica la procedencia de la indemnización, sino que también los de calificación jurídica de su procedencia o improcedencia eran exclusivamente los que constaban en sendos procedimientos iniciados de oficio, lo que imposibilita que aceptemos la tesis que patrocina la sentencia impugnada y que por tanto, con estimación del motivo, debamos considerar que el silencio de la Administración tuvo sentido negativo ( artículo 44.1. de la Ley 30/92 ), lo que nos



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

obliga a anular la sentencia y a introducirnos en la resolución del litigio "dentro de los términos en que apareciera planteado el debate" (art. 95.2 de la LJC).

#### **Sexto.**

Y los términos del debate no son otros que los que la parte actora ha hecho valer sobre el fondo de la cuestión en la demanda, una vez aceptado -como no podía ser de otro modo- que por sentencia judicial firme de 24 de octubre de 2005 está declarado que la entidad PORVIC había incumplido la obligación de hacer notificado la sospecha de la presencia de la enfermedad porcina, por lo que la Administración le había impuesto una multa de 15.025,30 euros, que la citada sentencia redujo a 601, no por degradación de la infracción, sino por aplicación de la Ley y el Reglamento de Epizootias vigente en el momento de los hechos.

Es por otra parte dato jurídico indiscutible e indiscutido que, tal como afirma la Administración, la Ley condiciona la percepción de la indemnización pretendida a la inexistencia de sanciones.

Innegables ambas descritas circunstancias jurídicas y de hecho, la actora articula su discurso sobre dos argumentaciones.

La primera, entender que la Administración ha infringido el principio "non bis in idem" porque -a su entender- la privación del derecho a percibir una indemnización como consecuencia del sacrificio obligatorio de animales de acuerdo con la Ley de Epizootias por el mero hecho de haber sido sancionado por incumplimiento de obligaciones sanitarias supone una infracción de aquel principio, a lo que en este caso y a mayor abundamiento se añadiría la circunstancia de que ni el acto administrativo sancionador ni la sentencia que redujo su cuantía establecieron expresamente la pérdida de la indemnización como sanción asociada a la infracción.

Pero esta argumentación toma como base la errónea apreciación de que una y otra consecuencia perjudicial para el interesado -la multa y la pérdida del derecho a la indemnización- tengan la misma naturaleza sancionadora, cuando es así que operan en campos jurídicos diferentes, aunque una de ellas sea condicionante de la otra.

En efecto, la sanción actúa directamente sobre el hecho sancionable -en este caso, el no haber comunicado la sospecha de existencia de la enfermedad porcina-, con independencia de las consecuencias y de las medidas sanitarias a adoptar, incluido el sacrificio de animales, una vez confirmada la infección.

Distinto, sin embargo, es el campo en el que se mueve el derecho de la indemnización: éste, por supuesto, aparece condicionado en su cuantía a la entidad del daño producido por el sacrificio ordenado, pero al mismo tiempo y en mandato expreso y claro del legislador, exige como condición inexcusable para su nacimiento que el titular de la explotación no hubiere sido sancionado por infracción de las pertinentes normas sanitarias, de modo que, simplemente, este acontecimiento impide que nazca el derecho a ser indemnizado por el sacrificio, derecho que tiene su origen directo en la Ley y que por ella es configurado en los términos reseñados, sin que por eso merezca la calificación de doble sanción por un mismo hecho que describe la parte actora, al constituir parte del régimen jurídico de una prestación de ayuda pública en respuesta al acontecer fortuito de una peste porcina.

Es por eso, asimismo, que ni el acuerdo sancionador ni la sentencia que lo revisó en sede judicial tenían por qué pronunciarse sobre la incidencia de la sanción en la pretensión indemnizatoria, al moverse ambas en campos ciertamente condicionados, pero autónomos en cuanto a la decisión administrativa.

Las razones descritas impiden que acojamos la segunda de las argumentaciones de la demandante, la que acusa la falta de proporcionalidad entre una infracción sancionada con 601



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

euros y la consecuencia de la pérdida de una indemnización por el sacrificio de más de ocho mil cerdos.

Como hemos indicado, estamos ante una configuración legal del derecho a ser indemnizado que no establece matización o graduación alguna en cuanto a la exigencia de haber cumplido las normas sanitarias en circunstancias que no originen sanción, es decir, en términos en que un eventual incumplimiento objetivo de las mismas no haya permitido imputarlo en condiciones que impliquen culpabilidad, de modo que si ésta se constata y por eso se impone la sanción, aquel derecho resulta inexistente, cualquiera que hubiera sido la entidad cuantitativa del sacrificio ordenado.

Igual suerte desestimatoria ha de seguir la alegación de haberse infringido el principio de igualdad.

PORVIC invoca que el origen de la peste porcina que afectó a su explotación no se había originado en élla, sino en explotaciones de terceros, los cuales, sin embargo, han percibido las correspondientes indemnizaciones.

Dando por cierta la hipótesis de que esto haya sido así, no obstante el argumento carece de fuerza para imponer la visión del tema desde la perspectiva del principio de igualdad, a la vista que no consta que en los casos invocados concurriese el hecho relevante de que por los titulares de aquellas explotaciones se hubiere ocultado a la Administración la sospecha de la enfermedad, siendo de notar que sentenciado con firmeza el litigio sobre la procedencia de la sanción y, por tanto, la conocida existencia de las sospechas por parte del titular, no puede ahora reabrirse la cuestión de la dificultad para que éstas se hicieran presentes, lo que imposibilitaría utilizar como término de comparación, a la hora de aplicar el principio de igualdad o de proporcionalidad, el caso resuelto en sentencia de 18 de abril de 2006 del Juzgado de lo Penal nº 1 de Lleida, en cuyo relato de hechos probados se nos dice, con relación a los entonces acusados, que "no ha quedado acreditado que tuvieran conocimiento de la existencia del brote de peste con carácter previo a su declaración oficial ni que se pudiera haber advertido la presencia del virus en las granjas adscritas a tales integradoras por sus veterinarios a través de su actuación profesional a fin de anticipar su comunicación a las autoridades administrativas".

#### **Séptimo.**

Nos resta pronunciarnos sobre las ayudas para la reposición de reproductores.

En el acto administrativo impugnado se dice que no puede otorgarse la ayuda solicitada por este concepto porque no consta que se hubiese presentado solicitud alguna para optar a la misma, a lo que la demandante contesta con el hecho cierto de que con fecha 8 de noviembre de 2006 hizo manifestación escrita en aquel sentido, lo que objeta la representación procesal de la Administración diciendo que se trataba de una simple referencia genérica dentro de un conjunto de alegaciones que de ninguna manera podía ser considerada como una solicitud de ayuda que, de acuerdo con la convocatoria ad hoc, debería de presentarse dentro de un término fijado y cumpliendo con los requisitos legalmente establecidos, destacando al efecto que los hechos que podían haber dado lugar a recibir la ayuda habían sucedido en el año 2002, por lo que la mercantil recurrente debía de atenerse a la Orden ARP/314/2002, en la que se convocaban las correspondientes a ese año, convocatoria en la que se fijaba como fecha límite para la presentación de las solicitudes el 4 de noviembre de 2002, siendo por eso totalmente extemporánea la manifestación de PORVIC en este sentido, aparte de que además tenía que haber cumplido el resto de los requisitos generales establecidos para poder ser beneficiario de la subvención pública.



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

Sobre este punto nuestra decisión viene marcada por la circunstancia de que aunque nos fuese posible, en una visión sustantiva de la cuestión, superar el obstáculo temporal de la fecha límite para pedir la ayuda establecida en la antedicha Orden, queda presente el argumento que se hizo presente en el Auto de admisión del recurso de casación de 7 de marzo de 2013 , en el que para justificar aquella dijimos que los dos aspectos de la reclamación instada por la demandante son "inseparables jurídicamente, ya que si no se cobra la indemnización no se tiene derecho a la ayuda".

Y esto es así porque así lo regula el artículo primero de la Orden ARP/314/2002, en el que se nos dice que pueden ser beneficiarios de las ayudas "los titulares de las explotaciones porcinas que hayan sacrificado y recibido la indemnización por sacrificio obligatorio" y que en ningún caso podrán serlo "los titulares de explotaciones porcinas que tengan abiertos expedientes sancionadores o que hayan sido sancionados con sanción firme en los dos últimos años", esto es, que en ningún caso, aunque la solicitud fuese considerada tempestiva, cumpliría el requisito previo de haber tenido derecho a la indemnización.

#### **Octavo.**

No ha lugar a imposición de costas, ni de la instancia ni de la casación (art. 139 de la LJC).

Por lo expuesto, en nombre del Rey y en el ejercicio de la potestad de juzgar que, emanada del Pueblo español, nos confiere la Constitución,

### **FALLAMOS**

#### **Primero.**

Declaramos haber lugar al recurso de casación interpuesto por la Generalitat de Cataluña contra la sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña dictada el 30 de marzo de 2012 en el recurso 337/2009 , que casamos;

#### **Segundo.**

Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por PORVIC, S.L., contra resolución del Consejero de Agricultura, Alimentación y Acción Rural de 18 de junio de 2009, desestimatoria del recurso de alzada formulado por dicha sociedad contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, de la solicitud de indemnización por animales sacrificados y de ayuda por la reposición de animales reproductores con ocasión de peste porcina clásica.

#### **Tercero.**

Sin costas.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos Segundo Menendez Perez Luis Maria Diez-Picazo Gimenez Maria del Pilar Teso Gamella Jose Luis Requero Ibañez Ramon Trillo Torres

**CEF.-**

**Revista práctica del  
Derecho CEFLegal.-**



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

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Ramon Trillo Torres, estando la Sala celebrando audiencia pública en el mismo día de su fecha, de lo que, como Secretario, certifico.

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