



ADMINISTRACIÓN  
DE  
JUSTICIA

**JUZGADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Nº4 DE GRANADA**

Avd. del Sur nº 1, 6ª planta.

Edificio Judicial La Caleta.

C. P. 18014.

Granada

Tel.: 958058731-958058567

Fax: 958-897139

N.I.G.: 1808745O20160002525

**S E N T E N C I A    Nº    190/2017**

En la ciudad de Granada, a diez de mayo de dos mil diecisiete.

Vistos por el Ilmo. Sr. Magistrado, D. Antonio Iglesias Martín, titular del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº 4 de Granada, el recurso contencioso-administrativo seguido en el procedimiento abreviado Nº 498/2016, contra la resolución de la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, de 9 de junio de 2016, que estima parcialmente el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Delegado Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía en Granada, de 31 de agosto de 2015, recaída en el expediente sancionador nº 180286/2015, que rebaja la sanción que se impone a la actora con una multa de 3.001 euros.

En el proceso constan las siguientes partes. **Parte demandante:** Mercantil STEVIGRAN, S.L., representada por la procuradora, D.ª Consuelo M.ª Aranda Medina, y asistida por el letrado, D. David Arnedo Moya. **Parte demandada:** Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, representada por la Letrada del Gabinete Técnico, de conformidad con las prescripciones del Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía.

La cuantía del presente procedimiento es de 3.001 euros.



Código Seguro de verificación:nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANTONIO IGLESIAS MARTÍN 10/05/2017 13:01:02	FECHA	10/05/2017	
	EDUARDO LAZUEN ALCON 10/05/2017 13:38:24			
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==	PÁGINA	1/9



nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==



### ANTECEDENTES DE HECHO:

**PRIMERO.-** Interpuesto el recurso se admitió la demanda. En el Suplico solicitaba la parte actora que, tras los tramites legales, se dictara sentencia por la que se anulase la resolución recurrida.

Se ordenó su traslado a la Administración demandada a quien se reclamó el expediente administrativo. Convocadas las partes para la celebración de la vista, el demandante se ratificó en su demanda y la Administración contestó. La vista se desarrolló en los términos reflejados en la grabación que obra en autos, donde se recibió el pleito a prueba.


**SEGUNDO.-** En la tramitación del presente recurso, se han observado las prescripciones legales esenciales.

### FUNDAMENTOS DE DERECHO:

**PRIMERO (OBJETO DEL RECURSO).-** El objeto del presente recurso es la resolución de la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, de 9 de junio de 2016, que estima parcialmente el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Delegado Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía en Granada, de 31 de agosto de 2015, recaída en el expediente sancionador nº 180286/2015, que rebaja la sanción que se impone a la actora con una multa de 3.001 euros, por la comisión de una infracción de carácter grave tipificada en el art. 105.1.f) de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, según el cual, serán infracciones graves **la promoción o venta para uso alimentario o la utilización o tenencia de aditivos o sustancias extrañas cuyo uso no esté autorizado por la normativa vigente en la elaboración del producto alimenticio o alimentario de que se trate, cuando no produzcan riesgos graves y directos para la salud de los consumidores.** Conforme al art. 107.1.b) de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, se impone la sanción en el tramo mínimo previsto para las infracciones graves.

Dicho recurso administrativo se formuló en virtud de lo dispuesto en el art. 114 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

Código Seguro de verificación:nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANTONIO IGLESIAS MARTÍN 10/05/2017 13:01:02	FECHA	10/05/2017
	EDUARDO LAZUEN ALCÓN 10/05/2017 13:38:24		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	PÁGINA	2/9
 nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==			



Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siendo desestimado por la resolución impugnada. En la interposición del recurso contencioso-administrativo se cumplen el plazo previsto en el art. 46.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

No obstante, conforme al apartado c) de la Disposición transitoria tercera de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, relativa al régimen transitorio de los procedimientos, "Los actos y resoluciones dictados con posterioridad a la entrada en vigor de esta Ley se regirán, en cuanto al régimen de recursos, por las disposiciones de la misma."

En virtud del apartado c) de dicha disposición transitoria al presente recurso le son de aplicación los preceptos que regulan el recurso de alzada de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de la similitud con la regulación que hacía la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

Se trata, por tanto, de una pretensión declarativa o de anulación de las previstas en el actual art. 31.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

**SEGUNDO (ALEGACIONES DE LAS PARTES).**- Sentado lo anterior, relata la parte actora el *iter* temporal de acontecimientos producidos, señalando que no existe causa para sancionar por que no se ha comercializado la hoja de "STEVIA REBAUDIANA" como alimento, destacando a naturaleza del producto y su utilización a nivel mundial, insistiéndose en que no tiene la consideración de nuevo alimento. Se destacan igualmente los antecedentes, normativa y jurisprudencia acerca de la elaboración y comercialización de productos derivados del la STEVIA en Europa, señalando que no tiene la consideración de nuevo alimento conforme al Reglamento CE nº 258/1997 del Parlamento, en relación con el alcance de la Decisión de la Comisión 2000/196, de 22 de febrero de 2000, por el que se deniega la comercialización de STEVIA REBAUDIANA, que solo es vinculante para la persona que tal decisión designa como destinataria, según sentencia del TJUE de 14 de abril de 2011. Se alega que las hoja de ESTEVIA se han usado como alimento en otros países de la UE antes del 15 de mayo de 1997, como exige el art. 3 del Reglamento CE nº 258/1997 del Parlamento. Se invoca jurisprudencia europea que acredita que el consumo de hoja seca de STEVIA REBAUDIANA no es nuevo alimento en los términos del art. 2.1 del citado Reglamento comunitario puesto que su consumo ha sido probado suficientemente antes de su entrada en vigor, el 1 de mayo de 1997, no pudiendo considerarse nuevo alimento, como así



Código Seguro de verificación:nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANTONIO IGLESIAS MARTÍN 10/05/2017 13:01:02	FECHA	10/05/2017
	EDUARDO LAZUEN ALCON 10/05/2017 13:38:24		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==	PÁGINA 3/9
 nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==			



señala la sentencia firme del Tribunal Contencioso- Administrativo de Munich, de 13 de mayo de 2004, en relación

con la sentencia del Tribunal Superior Contencioso- Administrativo de Baviera, de 26 de septiembre de 2011. En consecuencia, se entiende que el informe de la Agencia española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (ACOSAN), de 25 de marzo de 2015, no resulta aplicable porque va en contra de la jurisprudencia mencionada al no ser un nuevo alimento y, por ello, no estar sujeto a autorización. Se alega que, antes del informe, ya se había solicitado autorización de la comercialización de la hoja seca de STEVIA, estando suspendida la petición y pendiente de resolución desde julio de 2010, sin que se pueda impedir la comercialización. Subsidiariamente, se solicita que la infracción se considere leve, conforme al art. 52.1 de la Ley 17/2011, de 5 de julio, de seguridad alimentaria y nutrición.


Por su parte, la Letrada de la Junta de Andalucía se opone a la demanda invocando los folios 7 y 989 a 990 del expediente administrativo, entendiéndose que el producto es un nuevo alimento, según la Decisión de la Comisión 2000/196, de 22 de febrero de 2000, y que la actora no tiene autorización para comercializar.

**TERCERO (FONDO DEL ASUNTO).**- Sentado lo anterior, teniendo en cuenta que, según la STC de 26 de abril de 1990, el derecho administrativo sancionador participa, con matizaciones, de los mismos principios culpabilistas del derecho penal, en cuanto ambos son manifestaciones del "*ius puniendi*" del Estado, conviene hacer algunas precisiones.

Como reiteradamente viene proclamando el Tribunal Constitucional (Ss. de 21-1-1987, 21-1-1988 y 6-2-1989), los principios inspiradores de orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho Administrativo sancionador, y, ello, tanto en un sentido material como formal o procedimental, recordando así que en el procedimiento sancionador el derecho a la presunción de inocencia (recogido en el art. 137 Ley 30/92 ) se configura con la misma intensidad garantista que en el proceso penal, lo que igualmente pone de manifiesto el Tribunal Supremo (Ss. 22-5-1989, 13-2-1990 y 23-12-1991), señalando en la de 13 de febrero de 1990 que "la Administración debe probar los hechos que integran la infracción administrativa".



Código Seguro de verificación:nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA=-. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANTONIO IGLESIAS MARTÍN 10/05/2017 13:01:02	FECHA	10/05/2017
	EDUARDO LAZUEN ALCON 10/05/2017 13:38:24		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	PÁGINA	4/9
 nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA=-			



En consecuencia, toda sanción ha de apoyarse en una actividad probatoria de cargo o de demostración de la realidad de la infracción que se reprime, sin la cual la represión misma no es posible (Ss. T C. de 11-3-1985, 11-2-1986 y 21-5-1987).

No es controvertido que el Tribunal Superior de lo Contencioso-Administrativo de Baviera determinó que la STEVIA no es un nuevo alimento, como tampoco que la Decisión de la Comisión 2000/196, de 22 de febrero de 2000, por el que se deniega la comercialización de STEVIA REBAUDIANA, solo es aplicable a sus destinatarios.

Pues bien, conforme se dice en el antecedente de hecho tercero de la resolución impugnada, como consecuencia de la cuestión prejudicial planteada por el tribunal alemán, el TJUE dictó sentencia el 14 e abril de 2011 en la que determinó que la resolución 2000/196 solo es vinculante para sus destinatarios e instó a las autoridades sanitarias de cada Estado miembro a comprobar si un producto con características parecidas a las del caso constituye un alimento o ingrediente alimentario nuevo. En virtud de lo anterior, quedó acreditado que "la citada firma demostró en sede judicial que el consumo de la hoja seca se venía produciendo en Europa desde antes del 15 de mayo de 1997".

Se sanciona a la actora por la comisión de una infracción tipificada en el art. 105.1.f) de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, según el cual es infracción grave la promoción o venta para uso alimentario o la utilización o tenencia de aditivos o sustancias extrañas cuyo uso no esté autorizado por la normativa vigente en la elaboración del producto alimenticio o alimentario de que se trate, cuando no produzcan riesgos graves y directos para la salud de los consumidores.

La cuestión a determinar es si son de aplicación las exigencia del Reglamento CE nº 258/1997 del Parlamento y si el uso del producto está o no autorizado, o es exigible su autorización. Pues bien, en el presente caso es claro que el producto está autorizado en otros países de la Unión Europea, al no haber sido considerado alimento nuevo por los tribunales contencioso-administrativos. Es cierto que el pronunciamiento de tribunales nacionales de países miembros de la Unión Europea no vincula en modo alguno en la jurisdicción contencioso-administrativa española. Ahora bien, una vez acreditado que el consumo de hoja seca de STEVIA REBAUDIANA ha sido probado suficientemente antes del 1 de mayo de 1997 en otros países, las conclusiones de esta sentencia no pueden ser



Código Seguro de verificación:nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANTONIO IGLESIAS MARTÍN 10/05/2017 13:01:02	FECHA	10/05/2017
	EDUARDO LAZUEN ALCON 10/05/2017 13:38:24		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	PÁGINA	5/9
 nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==			



distintas a la de las sentencias de los tribunales alemanes invocadas por la parte recurrente.


Es del todo punto respetable lo señalado en el fundamento jurídico segundo de la resolución impugnada cuando se afirma que España *"no permitirá la puesta en el mercado nacional de planta y las hojas secas, independientemente de que algunos Estados miembros puedan estar aplicando políticas más flexibles en relación con este tema."*

Así pues, sin perjuicio de que dicha manifestación se hace por un órgano que no tiene competencia para comprometer al respecto la posición del reino de España, podría entenderse que se puede prescindir del Reglamento CE nº 258/1997 del Parlamento, y atenernos a la normativa vigente en orden a la exigencia de la autorización, pero lo cierto es que la motivación de la resolución no es lo suficientemente sólida para imponer la sanción. De hecho, en el fundamento jurídico segundo se señala que *"no se ha confirmado un historial de consumo significativo en la alimentación humana con anterioridad al 15 de mayo de 1997"*. De ello se infiere, en primer lugar, que la propia resolución se apoya en el Reglamento CE nº 258/1997 y, en segundo lugar, que el hecho de que no se haya confirmado de manera significativa no deja de ser un concepto jurídico indeterminado que en el ámbito sancionador no es suficientemente preciso. Qué sea un "consumo significativo" debe de ser precisado con más rigor en aras de la seguridad jurídica proclamada en la parte dogmática de nuestra Constitución (art. 9).

A mayor abundamiento, el precepto por el que se sanciona hace alusión a que no se "produzcan riesgos graves y directos para la salud de los consumidores" y, sin embargo, en la resolución sancionadora se pone en tela de juicio la seguridad de la planta, lo que no deja de ser una contradicción pues, si tiene potenciales peligros, puede producir riesgos, lo que no haría aplicable el art. 105.1.f) de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía, que está previsto para productos no autorizados que no produzcan riesgos.

Por otra parte, la recurrente solicitó el 6 de mayo de 2010 autorización para la puesta en el mercado español de la hoja seca y la propia Administración le informó que su solicitud quedaba pendiente de la postura que el TJUE adoptase en la cuestión prejudicial. Pues bien, la posición del TJUE es clara respecto a que la

Código Seguro de verificación:nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANTONIO IGLESIAS MARTÍN 10/05/2017 13:01:02	FECHA	10/05/2017
	EDUARDO LAZUEN ALCON 10/05/2017 13:38:24		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	PÁGINA	6/9
 nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==			



resolución 2000/196 solo es vinculante para sus destinatarios e instó a las autoridades sanitarias de cada Estado miembro a comprobar si un producto con características parecidas a las del caso constituye un alimento o ingrediente alimentario nuevo. Sin embargo, la Administración española no ha comprobado de manera fehaciente si el producto constituye o no un alimento nuevo, limitándose a aplicar un precepto en el que concurre una clara falta de tipicidad.

Así, teniendo en cuenta que no es discutible que el consumo del producto ha sido probado suficientemente en otros países de la Unión Europea antes 1 de mayo de 1997, debe de compartirse el criterio de los tribunales alemanes en ese sentido. Y ello por cuanto la normativa española no establece de manera clara que el producto estuviese sujeto a autorización, lo que hace que no concorra la tipicidad que se prevé en el art. 105.1.f) de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía.

En ese sentido, atendiendo al principio general del derecho que rige en el ámbito administrativo, que sanciona que lo que no está prohibido se entiende permitido (*"quae non prohibita permissa intelliguntur"*), como así reconoce la Sentencia del TSJ de Canarias, de 5 de diciembre de 2002, dictada en el recurso de apelación 140/2002, así como al contrario, que refiere que a la Administración le está prohibido realizar todo aquello que no le está expresamente permitido (*"quae non permissa prohibita intelliguntur"*), procede acoger la pretensión de la parte actora declarando la anulabilidad del acto administrativo impugnado.

Así pues, no ha quedado acreditada la infracción de modo suficiente para poder imponer la sanción por lo que no es de aplicación el principio de presunción de inocencia consagrado en el art. 24 de la Constitución.

En virtud de lo anterior, se estima el recurso interpuesto, dejando sin efecto la resolución impugnada.

**CUARTO (COSTAS PROCESALES).**- En el presente caso, procede hacer imposición en costas, conforme al art. 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, según la redacción dada por la Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal, por cuanto existen dudas de derecho sobre el fondo de la cuestión.



Código Seguro de verificación:nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verfirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANTONIO IGLESIAS MARTÍN 10/05/2017 13:01:02	FECHA	10/05/2017
	EDUARDO LAZUEN ALCON 10/05/2017 13:38:24		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==	PÁGINA 7/9
 nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==			



**QUINTO (RECURSO DE APELACIÓN).**- Las sentencias de los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo son susceptibles de Recurso de Apelación, con las excepciones de las letras a) y b) del apartado 1 del art. 81 de la Ley 29/98 de 13 de julio. En el proceso que nos ocupa, cuya cuantía es de 3.001 euros, no cabe recurso de Apelación.

Vistos los preceptos legales citados y demás de general aplicación, **EN NOMBRE DE S.M El Rey** y por la autoridad conferida por el pueblo español,

**FALLO:**

**Estimar** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Mercantil STEVIGRAN, S.L., representada por la procuradora, D.<sup>a</sup> Consuelo M.<sup>a</sup> Aranda Medina, contra la resolución de la Dirección General de Salud Pública y Ordenación Farmacéutica de la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía, de 9 de junio de 2016, que estima parcialmente el recurso de alzada interpuesto contra la resolución del Delegado Territorial de la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía en Granada, de 31 de agosto de 2015, recaída en el expediente sancionador nº 180286/2015, que rebaja la sanción que se impone a la actora con una multa de 3.001 euros, actos administrativos que dejo sin efecto.

No hacer especial pronunciamiento sobre las costas.

Notifíquese la presente resolución a las partes. Contra esta sentencia no cabe Recurso de Apelación.


Llévese certificación literal de ésta sentencia a los autos originales y el original al Libro de su clase. Firme que sea, remítase testimonio de la misma junto con el expediente administrativo al correspondiente órgano administrativo.

Así por esta mi sentencia, lo pronuncio, mando y firmo.

E/



Código Seguro de verificación:nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANTONIO IGLESIAS MARTÍN 10/05/2017 13:01:02	FECHA	10/05/2017
	EDUARDO LAZUEN ALCON 10/05/2017 13:38:24		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	PÁGINA	8/9
		nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==	
 nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==			





ADMINISTRACIÓN  
DE  
JUSTICIA

**PUBLICACION.-** En la misma fecha fue leída y publicada la anterior resolución por el Ilmo. Sr./Sra. MAGISTRADO-JUEZ que la dictó, celebrando Audiencia Pública. Doy fe.



Código Seguro de verificación:nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==. Permite la verificación de la integridad de una copia de este documento electrónico en la dirección: <https://ws121.juntadeandalucia.es/verifirmav2/>  
Este documento incorpora firma electrónica reconocida de acuerdo a la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.

FIRMADO POR	ANTONIO IGLESIAS MARTÍN 10/05/2017 13:01:02	FECHA	10/05/2017
	EDUARDO LAZUEN ALCON 10/05/2017 13:38:24		
ID. FIRMA	ws051.juntadeandalucia.es	nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==	PÁGINA 9/9
 nG/KwYtq0kwP16WH3IeuMA==			

