



Roj: STSJ MU 757/2016 - ECLI:ES:TSJMU:2016:757
Id Cendoj: 30030330012016100284
Órgano: Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso
Sede: Murcia
Sección: 1
Nº de Recurso: 712/2013
Nº de Resolución: 265/2016
Procedimiento: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Ponente: MARIA CONSUELO URIS LLORET
Tipo de Resolución: Sentencia

T.S.J.MURCIA SALA 1 CON/ADMURCIA SENTENCIA: 00265/2016

RECURSO núm. 712/2013

SENTENCIA núm. 265/2016

**LA SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MURCIA
SECCIÓN PRIMERA**

compuesta por los Ilmos. Srs.:

Dña. María Consuelo Uris Lloret

Presidenta

D. Indalecio Cassinello Gómez Pardo

D. José María Pérez Crespo Payá

Magistrados

ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

S E N T E N C I A nº 265/16

En Murcia a uno de abril de dos mil dieciséis.

En el recurso contencioso administrativo nº 712/2013 tramitado por las normas ordinarias, en cuantía indeterminada, y referido a suspensión de autorización para la expedición de certificados sanitarios oficiales de movimiento.

Parte demandante: Dña. Guillerma , representada por la Procuradora Dña. Emilia Álvarez Fernández y dirigida por la Letrada Dña. Ginesa Pastor Noguera.

Parte demandada: Comunidad Autónoma de la Región de Murcia , representada y dirigida por el Letrado de la Comunidad.

Acto administrativo impugnado: Orden de la Consejería de Agricultura y Agua de 1 de octubre de 2013, desestimatoria del recurso de alzada formulado contra resolución de la Directora General de Ganadería y Pesca de 12 de marzo anterior, por la que se suspende a la recurrente a todos los efectos y por un período de dos años la autorización para la expedición de certificados sanitarios oficiales de movimiento.

Pretensión deducida en la demanda: Que dicte sentencia por la que se declare la nulidad de la resolución recurrida.

Siendo Ponente la Magistrada **Ilma. Sra. Doña María Consuelo Uris Lloret**, quien expresa el parecer de la Sala.

I.- ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El escrito de interposición del recurso contencioso administrativo se presentó el día 11 de diciembre de 2013, y admitido a trámite, y previa reclamación y recepción del expediente, la parte demandante formalizó su demanda deduciendo la pretensión a que antes se ha hecho referencia.

SEGUNDO.- La parte demandada se opuso al recurso e interesó su desestimación.

TERCERO.- Ha habido recibimiento del recurso a prueba, con el resultado que consta en las actuaciones y cuya valoración se hará en la fundamentación jurídica de esta sentencia.

CUARTO.- Presentados escritos de conclusiones por las partes se señaló para la votación y fallo el día 18 de marzo de 2016, quedando las actuaciones conclusas y pendientes de sentencia.

II.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO.- Por resolución de la Directora General de Ganadería y Pesca de 12 de marzo de 2013 se suspendió a todos los efectos, por un período de dos años, la autorización para la expedición de certificados sanitarios oficiales de movimiento (en adelante CSOM) de bovino de explotaciones incluidas en la Agrupación de Defensa Sanitaria (ADS) de Ganado Bovino de Carne del Campo de Cartagena, concedida a la recurrente con fecha 22 de marzo de 2001. Se argumentaba en la citada resolución que la interesada, que se encontraba inhabilitada para la expedición de tales certificados por un período de seis meses, durante el mismo expidió los CSOM con códigos nº 13900000000013038 y 13900000000013039. Por aplicación de lo dispuesto en el artículo 2.3 del Decreto 20/1994, y toda vez que la inhabilitación acordada en resolución anterior le impedía la expedición de dichos certificados, se acordó la suspensión.

Formulado recurso de alzada por la interesada fue desestimado por Orden de la Consejería de Agricultura y Agua de 1 de octubre de 2013.

Contra dicho acto se interpone el presente recurso contencioso-administrativo en el que se alegan los siguientes motivos de impugnación:

- 1) Imposición de una sanción sin seguir el procedimiento legalmente establecido.
- 2) Falta de motivación de la resolución que acuerda la suspensión.
- 3) Vulneración de los principios de tipicidad, seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad.
- 4) Indefensión.
- 5) Vulneración de la presunción de inocencia.
- 5) Vulneración del principio de proporcionalidad.

El Letrado de la Comunidad Autónoma se opone al recurso, alegando, en síntesis, que la medida de suspensión no constituye una sanción, que se ha impuesto ésta por resultar mas favorable para la interesada que la revocación, y, en cuanto al fondo, que existen indicios que confirman ese uso indebido al formalizar los certificados supuestamente con la firma de otra veterinaria autorizada en dicha ADS.

SEGUNDO.- Entiende la demandante que lo que se le ha impuesto por la Administración es una sanción, no solo por el carácter aflictivo de la suspensión sino porque ya en la resolución del Director General de Ganadería y Pesca de 5 de junio de 2012 se hacía referencia a "medida correctiva", y el artículo 5 del Decreto 29/1994 dispone que las infracciones contra lo dispuesto en el mismo se sancionarán conforme a las disposiciones vigentes, por lo que el uso inadecuado de la autorización previsto en el apartado 2.3, aplicado por la Administración, constituye una infracción. Argumenta la actora que la revocación de autorizaciones podrá no tener naturaleza sancionadora cuando tenga como causa el incumplimiento o modificación de las condiciones tenidas en cuenta para su concesión, pero en este caso se juzga si la demandante ha falsificado o no la firma de veterinaria autorizada para expedir los CSOM. Cita determinadas sentencias del Tribunal Constitucional, y expone a continuación todos aquéllos trámites que han sido omitidos y que según entiende eran preceptivos tratándose de un procedimiento sancionador.

Resulta de aplicación al presente supuesto el Decreto N.º 29/1994, de 18 de febrero, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca por el que se regula el movimiento interprovincial del ganado (BORM de 16 de marzo de 1994), derogado por el Decreto 57/2015, de 24 de abril, por el que se regula el movimiento

de **animales** vivos y material genético, así como el transporte de **animales** vivos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Aquél disponía en su artículo 1:

"Las partidas de **animales** con origen en la Región de Murcia, y su destino fuera de la misma circularán previa expedición de la Guía de Origen y Sanidad Pecuaria por los Servicios Veterinarios Oficiales de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Pesca.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, los veterinarios responsables de Agrupaciones de Defensa Sanitaria y de Explotaciones con Calificación Sanitaria Oficial, podrán expedir la citada guía que ampare el movimiento interprovincial del ganado, previa autorización de la Dirección General de Producción Agraria y de la Pesca y en las condiciones que se regulan en el presente Decreto.

Artículo 2.

1. Los profesionales citados solicitarán a la Dirección General de Producción Agraria y de la Pesca la autorización correspondiente y la entrega de los correspondientes talonarios de documentos de Guía, aportando la documentación que a tal fin se determine. Cada uno de los documentos constará de original, que acompañará a la partida de **animales**, y copia que se conservará en la matriz del talonario y se entregará con la solicitud de nuevo talonario.

2. La autorización podrá establecer limitaciones específicas, derivadas de situaciones epizooticas concretas.

3. La autorización podrá ser suspendida o modificada en su contenido, cuando la situación zoonositaria así lo aconseje, o cuando se den situaciones que a criterio de la Consejería de Sanidad y Asuntos Sociales supongan riesgo para la Salud Pública.

Asimismo, podrá ser revocada cuando se modifiquen las circunstancias que dieron lugar a la misma o por uso inadecuado de ella".

En virtud de lo dispuesto en esta norma la actora obtuvo por resolución del Director General de Ganadería y Pesca de 22 de marzo de 2001 autorización como Director Técnico Veterinario de la ADS de Campo de Cartagena, para la expedición de Guías de Origen y Sanidad que amparasen el traslado de **animales** de la especie bovino procedentes de explotaciones incluidas en la ADS y con destino fuera de la Región de Murcia.

En la resolución se hacía constar que podía ser suspendida "de forma inmediata, cuando la situación zoonositaria así lo aconseje, o por modificación de las circunstancias que dieron lugar y/o uso inadecuado".

Ciertamente, el artículo 5 del citado Decreto establece que las infracciones cometidas contra lo dispuesto en el mismo "se sancionarán con arreglo a lo dispuesto en la Ley y Reglamento de Epizootias y demás disposiciones vigentes", pero precisamente la referencia a las sanciones contenidas en otra norma confirma que la revocación de la autorización no es una sanción, sino una consecuencia de la modificación de las circunstancias que determinaron su otorgamiento o de un uso inadecuado de ella. Cuestión distinta es que, además de esa revocación pueda incoarse un procedimiento sancionador e imponer una sanción si los hechos son constitutivos de infracción, lo que en este caso no ha sucedido, limitándose la Administración a suspender -y no revocar por las razones que veremos más adelante-, la autorización concedida a la recurrente por mal uso de la que tenía, puesto que estando inhabilitada para expedir CSMO lo hizo mediante la supuesta falsificación de la firma de otra veterinaria autorizada en dicha ADS. Y en cuanto a la referencia que al artículo 90.5 de la Ley 8/2003 que se hace en la comunicación del Jefe del Servicio de Sanidad **Animal** de 29 de enero de 2013, no modifica la naturaleza de la medida acordada, y por ello en la resolución de suspensión no se alude a esta norma, sino al artículo 2.3 del citado Decreto de 1994 .

Por tanto, no estamos ante ninguna sanción, sino ante una medida prevista en la propia resolución por la que se le otorgó la autorización y en el Decreto de aplicación. No obstante, y aun cuando pudiera considerarse una sanción, no ha existido una omisión total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, y la inobservancia de algunos trámites en modo alguno ha causado indefensión a la recurrente.

Así, consta comunicación del Jefe de Servicio de Sanidad **Animal** a la interesada, haciéndole saber los hechos que habían sido constatados y concediéndole trámite de audiencia por el plazo de diez días. En uso de ese derecho la interesada presentó escrito de alegaciones, se emitió informe por el Jefe de Servicio de Sanidad **Animal** y se dictó la resolución acordando la suspensión, que fue recurrida en alzada por la interesada. En

la comunicación o informe que le remitió el Servicio de Sanidad **Animal** a la recurrente constaban todas las actuaciones que se habían practicado, y todos los datos obrantes en dicho Servicio, y la valoración que de los mismos se hacía para entender que se había hecho un mal uso de la autorización. Por tanto, conoció la interesada los hechos y las consecuencias que podían tener, y en escrito de alegaciones no propuso prueba alguna. Por otra parte, en la resolución por la que se acuerda la suspensión no solo se contiene motivación suficiente, sino que se detallan pormenorizadamente los hechos y las actuaciones, y si bien no se dice porque se impone la suspensión en dos años y no la revocación, consecuencia ésta que es la prevista en la norma, resulta sorprendente que se invoque como una irregularidad lo que constituye un trato claramente beneficioso para la interesada. Por último, y como se deduce de lo expuesto, ninguna indefensión se causó a ésta pues pudo alegar y probar lo que tuvo por conveniente, tanto en vía administrativa como jurisdiccional. No concurriría por ello un supuesto de nulidad (artículo 62.1 e) de la Ley 30/1992 , ni de anulabilidad (artículo 63.2 de la misma ley).

TERCERO.- Partiendo de que a la actora no se le ha impuesto una sanción no cabe consideración alguna sobre la alegada vulneración del principio de tipicidad ni de presunción de inocencia. Y puesto que la revocación de la autorización en el artículo 2.3 del Decreto de 1994 está prevista para un mal uso, en el caso de la actora no puede alegarse válidamente la vulneración del principio de seguridad jurídica ni que se haya incurrido en arbitrariedad, pues no parece que admita discusión alguna el hecho de que la expedición de un certificado -cuando se encontraba inhabilitada para hacerlo- falsificando al parecer la firma de una compañera es un mal uso. Y sorprende aún más la afirmación de la actora de que al estar inhabilitada para expedir certificados no pudiera hacer mal uso de la autorización, pues es precisamente esa inhabilitación y la utilización por ello de otros medios para la expedición de los certificados lo que constituye su mal uso. La autorización se concedió a la actora en unos términos, y con sujeción a unas obligaciones y el incumplimiento de éstas solo puede ser considerado como mal uso.

Por último, se plantea por la demandante una serie de cuestiones en relación con la forma en que en la actualidad se expiden los certificados, y si se hace manualmente o no y por ello no resultaría de aplicación el Reglamento de Epizootias, cuyo artículo 32 dispone que las guías de origen y sanidad se rellenarán y suscribirán por el facultativo de su puño y letra. En la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua de 13 de febrero de 2007 establece un modelo de Certificado sanitario oficial de movimiento, pero en el caso concreto que examinamos los certificados que expidió la actora se rellenaron manualmente, pues según ha quedado acreditado en período de prueba los días 30 y 31 de octubre de 2012 hubieron problemas en el sistema informático y, concretamente, en la aplicación por la que se tramitan tales certificados. Además, obran los mismos en el expediente, concretamente en los folios 2 a 5 del expediente administrativo. Por ello resulta indiferente si es de aplicación o no dicho Reglamento, y lo mismo cabe decir en cuanto a si el talonario de los certificados es titularidad de la ADS o a quien corresponde su custodia, pues el mal uso no consiste en que se perdieran o extraviaran o que otra persona lo utilizara, sino en que fueron firmados por la recurrente. Expresamente admitió ésta haberlos rellenado con el nombre de Dña. María Dolores , autorizada también para dicha ADS, manifestando ésta en el expediente que la firma que aparecía en los certificados no era la suya, habiendo sido entregados tales certificados a los titulares que los habían solicitado, lo que evidencia que no se perdieron ni se dio lugar a una utilización por persona distinta de las dos veterinarias autorizadas.

Por último, todos los indicios recogidos en la resolución de suspensión, resultantes de las actuaciones, conducen a la conclusión lógica de que la recurrente expidió los certificados, rellenándolos y firmándolos, pero haciendo figurar el nombre de Dña. María Dolores , como si fuera ésta quien los suscribía. Ninguna prueba ha practicado la actora tendente a desvirtuar tales indicios, como podía ser el interrogatorio de aquélla.

En definitiva, la conducta se encuentra acreditada, evidencia el mal uso de la autorización y además puede considerarse grave teniendo en cuenta que se trata de materia que puede afectar a la salud pública, de lo que se concluye la conformidad a derecho de la resolución recurrida.

CUARTO.- Por lo expuesto, procede desestimar el recurso; con imposición de costas a la parte actora (artículo 139.1 de la Ley Jurisdiccional).

En atención a todo lo expuesto, Y **POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA** ,

FALLAMOS

Desestimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por Dña. Guillerma contra la Orden de la Consejería de Agricultura y Agua de 1 de octubre de 2013, por la que se desestima el recurso de alzada



formulado contra resolución de la Directora General de Ganadería y Pesca de 12 de marzo anterior, por ser dichos actos conformes a derecho; con imposición de costas a la parte actora.

Notifíquese la presente sentencia, que es firme al no darse contra ella recurso ordinario alguno.

Así por esta nuestra sentencia, de la que se llevará certificación a los autos principales, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL • CENDOJ