

Pues bien, dicha lógica y las exigencias ínsitas en la misma determinan que el primer eslabón de nuestro enjuiciamiento deba situarse en el último eslabón de la cadena de recursos ante la Jurisdicción ordinaria, pudiendo luego descender desde él a los precedentes, sólo sobre la base de la anulación del primer análisis. Anulación inicial que deberá ser motivada, por exigencia inmediata de los arts. 120.3 CE (que, aunque referido al poder judicial, creo también extensible a las Sentencias de este Tribunal), y 9.3 CE (interdicción de la arbitrariedad).

En el caso presente se prescinde de lo que el Tribunal Supremo (último eslabón de la cadena) ha hecho, (así se dice sin embargo en el fundamento jurídico 2, párrafo segundo de nuestra Sentencia), y se centra el análisis en exclusiva en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia. Y es luego, como consecuencia de la anulación de la Sentencia, y sin una fundamentación de anulación del Auto, como se anula un particular contenido de éste, el de declaración de firmeza de la Sentencia. La anulación del Auto del Tribunal Supremo no resulta así, como debiera ser en buena lógica procesal, un *prius* de la de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, sino un *posterius*, lo que, a mi juicio, es contrario a la lógica procesal.

En nuestra forma de actuar creo que contradecemos la proclamada caracterización subsidiaria del recurso de amparo, en cuanto que de hecho marginamos la actuación posible del Tribunal Supremo, y nos pronunciamos sobre el fondo de la vulneración del derecho fundamental sin que, pudiendo haberlo hecho, aquél se haya pronunciado en el caso concreto por el deficiente planteamiento del recurso ante él formulado.

En el negado caso de que la inadmisión del recurso de casación para la unificación de doctrina pudiera considerarse una desestimación de éste por razones de fondo, considero inaceptable que pueda saltarse sobre esa resolución, sin enjuiciarla, para hacer objeto directo de enjuiciamiento la Sentencia que le precede en la vía jurisdiccional ordinaria. La configuración constitucional del amparo como subsidiario respecto de la jurisdicción ordinaria no se respeta con tal modo de proceder.

5. Volviendo a donde empecé, y concluyendo, creo que el recurso debía haberse inadmitido por defectuoso agotamiento de la vía previa, y en tal sentido dejo evocado mi Voto particular.

Madrid, a veinte de junio de dos mil cinco.—Vicente Conde Martín de Hijas.—Firmado y rubricado.

**12533** *Sala Segunda. Sentencia 172/2005, de 20 de junio de 2005. Recurso de amparo 1845-2004. Promovido por Bodegas Bagordi, S. L., respecto a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que desestimó su demanda contra el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación sobre multa por infracción en la elaboración de vino. Supuesta vulneración de los derechos a la igualdad en la aplicación de la Ley y a la presunción de inocencia y vulneración del derecho a la legalidad penal: cobertura legal insuficiente de sanciones administrativas en materia de denominación de origen del vino de Rioja (STC 50/2003).*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente,

don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

#### EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1945-2004, promovido por la mercantil Bodegas Bagordi, S.L., representada por el Procurador de los Tribunales don Juan Manuel Caloto Carpintero y asistida por el Letrado don Félix Santiago Pérez Álvarez, contra la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 167/2004, de 12 de febrero, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 476-2001, y contra la Resolución del Director General de Alimentación de 10 de mayo de 2000, confirmada en alzada por Orden Ministerial de 28 de febrero de 2001 dictada por el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, recaídas en el expediente sancionador núm. 3679-R incoado por el Consejo Regulador de la Denominación Calificada «Rioja». Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. Ha actuado como Ponente el Magistrado don Vicente Conde Martín de Hijas, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 25 de marzo de 2004, don Juan Manuel Caloto Carpintero, Procurador de los Tribunales, en nombre y representación de la mercantil Bodegas Bagordi, S.L., interpuso recurso de amparo contra las resoluciones administrativas y judicial a las que se ha hecho mención en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. La demanda de amparo se basa en la relación de antecedentes fácticos que a continuación sucintamente se extracta:

a) Por Resolución del Director General de Alimentación, de 10 de mayo de 2000, se le impuso a la demandante de amparo en el expediente sancionador núm. 3679-R una multa de 4.070.400 pesetas, por incurrir en infracciones consistentes en introducir en bodega inscrita uva procedente de viñas no inscritas y en la indebida utilización de los documentos propios de la denominación (cartilla de viticultor), previstas en el art. 51.1.4 y 6 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de abril de 1991, por la que se otorga el carácter de calificada a la denominación de origen «Rioja», se aprueba su reglamento y el de su Consejo Regulador.

En la citada resolución se dice que las mencionadas infracciones, en tanto que infracciones por uso indebido de la denominación o actos que puedan causar a ésta perjuicio o desprestigio, se encuentran también tipificadas en el art. 129 de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, de estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes, y en el art. 129.1 del Decreto 835/1972, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre.

b) La demandante de amparo interpuso recurso de alzada contra la anterior resolución, que fue desestimado por Orden Ministerial de 28 de febrero de 2001, dictada por el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación.

c) La demandante de amparo interpuso recurso contencioso-administrativo contra las anteriores resolucio-

nes sancionadoras, que fue desestimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 167/2004, de 12 de febrero.

3. En cuanto a la fundamentación jurídica de la demanda de amparo, se invoca en ésta, frente a las resoluciones administrativas y judicial impugnadas, la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE) y del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE):

a) En relación con la denunciada lesión del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) se argumenta en la demanda de amparo que en el ámbito del Derecho administrativo sancionador la carga de probar los hechos imputados, mediante pruebas fehacientes, incumbe a la Administración y no puede suplirse por simples deducciones o afirmaciones. En este ámbito las sanciones por las infracciones imputadas se imponen en virtud de prueba tasada, no siendo procedente acudir a indicios racionales para dar por probada una infracción.

En este caso sobre la Administración recaía la carga de probar el uso indebido de la denominación, no existiendo, sin embargo, prueba alguna al respecto, ya que simplemente se deduce el uso indebido y se sanciona a la recurrente en amparo. En efecto, tanto durante la tramitación del expediente sancionador como a lo largo del recurso contencioso-administrativo quedó acreditada la falta de prueba que demostrase que la uva introducida en la bodega era de procedencia ajena a la denominación de origen calificada «Rioja». Y si los veedores hubieran tenido la certeza de que las uvas eran de ajena procedencia a la denominación habrían evitado su introducción en las instalaciones de la ahora demandante de amparo.

Esta demostró que recibió la uva procedente de los viñedos del Sr. Pagola Esparza, sitios en San Adrián y Andosilla, como consta en el expediente (folio 2) y resulta de las declaraciones de don Luis Miguel Sarabia Moreno y de don José Luis Sarabia Moreno, que fueron los vendimiadores que recogieron la uva de sus viñedos (Documentos 1 y 2 de los anexos al folio 20). Asimismo constituye un hecho probado que la uva que recibió la demandante de amparo se encontraba amparada por los talones núms. 2 y 3 de la cartilla de viticultor núm. 9.333 de don Sabino Pagola Esparza (folio 1). Y, en fin, pese a lo que de contrario se afirma en la resolución sancionadora, en el acta D-5058 no consta que los veedores hicieran advertencia alguna a los responsables de la bodega del origen de la uva (folio 16), quienes, además, pudieron haber inmovilizado la uva, y si no lo hicieron en el momento de ser introducida en la tolva fue porque la uva procedía de viñedos inscritos.

En definitiva, en el expediente administrativo no hay prueba alguna que demuestre que los veedores vieron vendimiar y cargar uvas ajenas a la denominación de origen calificada «Rioja». En el acta ni siquiera se alude a estos extremos, faltando, en consecuencia, una mínima actividad probatoria que pueda considerarse de cargo para poder considerar enervada la presunción de inocencia.

b) Respecto a la denunciada vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), se afirma en la demanda de amparo que las resoluciones administrativas y judicial impugnadas tipifican los hechos imputados a la recurrente en amparo en el art. 51.1.4 y 6 de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, por la que se otorga carácter de calificada a la denominación de origen «Rioja», se aprueba su Reglamento y el de su Consejo Regulador, y en el Oficio Circular núm. 9/99.

Pues bien, es preciso tener en cuenta que este Tribunal Constitucional en las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio, declaró la nulidad del art. 129 del Decreto 835/1972, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, al operar una segunda remisión normativa, ya que se limita a reenviar a los Reglamentos de cada denominación de origen para especificar las sanciones a aplicar, cuando el citado Decreto no expresa cuáles son las infracciones administrativas, ni en qué consiste el uso indebido de la denominación de origen, ni qué actos pueden causar perjuicios o desprestigio o, en fin, qué normas sobre elaboración y características de los productos deben merecer una sanción.

La normativa vinícola vigente a la fecha en que se consideran cometidos los hechos por los que ha sido sancionada la demandante de amparo está constituida por la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, de Estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes, cuyo art. 93 se remite en blanco al Decreto 835/1972, de 23 de marzo, que, a su vez, salvo excepciones como la del art. 123, vuelve a hacer otra remisión a los Reglamentos de cada denominación de origen. Así pues se produce una doble deslegalización prohibida por el art. 13.5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, y por el art. 22.5 LRJAE de 26 de julio de 1957, vigente en el momento en que se dictó el Decreto 835/1972, de 23 de marzo.

Por lo tanto, la antes referida doctrina constitucional es aplicable al presente recurso, por lo que ha de estimarse, al igual que en aquellos supuestos, la denunciada lesión del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), pues a la demandante de amparo se le ha impuesto una sanción por la comisión de unas infracciones reglamentarias tipificadas en el art. 51.1.4 y 6 de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, que carece de la necesaria cobertura legal requerida por el mencionado precepto constitucional. Es decir, en este caso se imputa un hecho que no consta tipificado en la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, ni en el Decreto 835/1972, de 23 de marzo, pues ninguna de las citadas normas contiene disposición alguna relativa a la introducción en bodega inscrita de uva procedente de viñas no inscritas, ni tampoco sobre la indebida utilización de la cartilla de viticultor, por lo que carece de la necesaria cobertura legal la obligación establecida en el Oficio Circular núm. 9/99.

Es más, el mencionado Oficio Circular no es una norma con rango de ley capaz de innovar el Ordenamiento jurídico, de modo que si se permite que se introduzcan infracciones mediante Oficios-Circulares se estaría alterando el sistema constitucional de producción de normas jurídicas con el efecto de crear, después de la Constitución, infracciones que carecen de cobertura legal.

De otra parte ha de destacarse que la propia Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en su Sentencia núm. 1146/2003, de 4 de noviembre, a diferencia de la Sentencia ahora impugnada en amparo, al igual que el Tribunal Superior de Justicia de la Rioja (Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo núms. 225/2003, de 28 de mayo, 392/2003, de 1 de septiembre, y 185/2003, de 23 de abril), se han hecho eco de la doctrina constitucional de las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio, anulando las respectivas resoluciones ministeriales dictadas en expedientes sancionadores incoados por el Consejo Regulador de la denominación de origen calificada «Rioja». También el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, en aplicación de la referida doctrina constitucional, ha procedido al archivo de numerosos expedientes sancionadores.

c) Por último la demandante de amparo estima que ha resultado lesionado el principio de igualdad en aplicación de la ley (art. 14 CE).

Bajo la invocación del mencionado derecho fundamental sostiene, de un lado, que el Tribunal Supremo en supuestos iguales al que ha sido objeto de la Sentencia recurrida ha estimado que si falta prueba del perjuicio o desprestigio de la denominación el hecho no puede tipificarse como infracción del art. 51.1 de la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, por la que se otorga el carácter de calificada a la denominación de origen «Rioja», se aprueba su reglamento y el de su Consejo Regulador; de otro, que por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra no se ha aplicado en este caso la doctrina sentada en las ya mencionadas SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio.

Concluye el escrito de demanda suplicando del Tribunal Constitucional que, tras los trámites pertinentes, dicte Sentencia en la que se otorgue el amparo solicitado y se declare la nulidad de las resoluciones administrativas y judiciales recurridas.

4. La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, por providencia de 30 de septiembre de 2004, acordó admitir la demanda y, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiese certificación o fotocopia adverbada de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 467-2001, debiendo previamente emplazar, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si lo deseasen, en el recurso de amparo, a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, a excepción de la demandante de amparo.

5. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, de 4 de noviembre de 2004, se tuvo por personado y parte en el procedimiento al Abogado del Estado y se acordó dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas y al Abogado del Estado, por plazo común de veinte días, dentro de los cuales pudieron presentar las alegaciones que estimaron pertinentes, de conformidad con lo dispuesto en el art. 52 LOTC.

6. La representación procesal de la recurrente en amparo evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 25 de noviembre de 2004, en el que reiteró sucintamente las efectuadas en la demanda de amparo, a lo que añadió que, con posterioridad a la interposición de ésta, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó la Sentencia de 10 de junio de 2004, en la que declaró la nulidad de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de abril de 1991, por la que se otorga el carácter de calificada a la denominación de origen la Rioja, se aprueba su Reglamento y el de su Consejo Regulador, así como la Sentencia de 20 de julio de 2004, en la que declaró expresamente la nulidad del art. 51.1 de la citada Orden.

Concluye su escrito suplicando del Tribunal Constitucional la estimación de la demanda de amparo.

7. El Abogado del Estado evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito registrado en fecha 1 de diciembre de 2004, que en lo sustancial a continuación se extracta:

a) Comienza por señalar que la vulneración de los derechos a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) es originariamente imputable a la resolución administrativa sancionadora, y, por lo tanto, obliga a encuadrar

el recurso de amparo en el art. 43.1 LOTC, en tanto que la infracción del art. 14 debe entenderse referida a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, lo que nos llevan al art. 44.1 LOTC. Se trata, por consiguiente, afirma el Abogado del Estado, de un recurso de amparo mixto.

Tras la precedente consideración descarta la denunciada lesión del principio de igualdad en aplicación de la Ley (art. 14 CE), ya que la parte actora no ofrece término adecuado de comparación, a saber, anteriores Sentencias del mismo órgano judicial, que, pronunciadas en casos sustancialmente iguales, sean expresivas de una doctrina estable de la que arbitrariamente se aparte la Sentencia recurrida (SSTC 8/2004, de 9 de febrero, FJ 3; 129/2004, de 19 de julio, FJ 3). Por el contrario en la demanda de amparo se hace descansar la supuesta infracción del art. 14 CE en que el Tribunal Supremo «ha admitido que si falta la prueba del perjuicio o desprestigio a la denominación, el hecho no puede tipificarse como infracción». Ni existe la identidad de órgano jurisdiccional, ni se aportan Sentencias del Tribunal Supremo, ni hay similitud de los casos, puesto que lo sancionado fue la introducción de uva procedente de viñas no inscritas y la indebida utilización de una cartilla de viticultor.

En otros pasajes de la demanda se sostiene que la infracción a la igualdad deriva de que el Tribunal Superior de Justicia de Navarra no ha respetado la doctrina de las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio. Es evidente que, aun de ser cierta esta imputación, no por ello habría violación del derecho a la igualdad en aplicación judicial de la ley, puesto que falta la identidad de órgano.

b) En opinión del Abogado del Estado tampoco puede acogerse la pretendida vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), que se aduce en la demanda de amparo en doble sentido: por un lado, que la sanción se funda en prueba indiciaria y no en prueba directa; por otro, que la sanción se ha impuesto sobre meras conjeturas y suposiciones arbitrarias, esto es, sin prueba de cargo, ni directa, ni indirecta.

Pues bien, la mercantil demandante de amparo ha sido sancionada, no por meras conjeturas o suposiciones, sino con una prueba indiciaria de cargo perfectamente justificable desde el punto de vista constitucional. En efecto, son hechos que la resolución administrativa sancionadora fija como probados –y que nunca han sido rebatidos– que los veedores del Consejo Regulador avistaron dos tractores que arrastraban remolques cargados de uva fuera de la zona de producción perteneciente a la denominación, y que vieron luego que esos tractores entraban en Bodegas Bagordi, donde, pese a la advertencia de los veedores, fueron descargados al amparo de dos talones de la cartilla de viticultor de don Sabino Pagola. No puede calificarse de ilógica, ni excesivamente abierta, sino totalmente conforme con el sano criterio de la razón humana, la inferencia que arranca del hecho directamente percibido por los veedores de que se descargaron en Bodegas Bagordi los remolques que transitaban cargados de uva fuera de la zona de la denominación de origen y concluye, a falta de toda explicación alternativa razonable, que esa uva procedía de terrenos situados fuera de la circunscripción «Rioja», y que, por ende, los talones de la cartilla de viticultor eran indebidamente utilizados. Ciertamente los veedores no observaron por percepción directa la vendimia fuera de la zona de denominación, pero del hecho (directamente percibido) de los remolques cargados de uva en el término de Milagro –fuera de la zona «Rioja»– y de su descarga en las Bodegas Bagordi se puede claramente inferir que la uva no procedía de viñas inscritas. Tan evidentes hechos-base



impiden conceder relevancia a la poco clara descripción de los Srs. Sarabia Moreno. La inferencia expuesta respeta, en definitiva, los límites que señala la doctrina constitucional (SSTC 135/2003, de 30 de junio, FJ 2; 163/2004, de 4 de octubre, FJ 9).

Así pues la sanción se basa en una robusta prueba indiciaria de cargo suficiente para enervar la presunción de inocencia. Carece de fundamento, por otra parte, la tesis de que sólo la prueba directa puede servir para desvirtuar la presunción de inocencia en los procedimientos administrativos sancionadores (SSTC 45/1997, de 11 de marzo; 237/2002, de 9 de diciembre).

c) En relación con la denunciada infracción del principio de legalidad en materia sancionadora, el Abogado del Estado sostiene que es inexcusable tener presente, por resultar aplicable en este caso, la doctrina de las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio, las dos relativas a la denominación «Rioja», aunque no sean idénticos los preceptos del Reglamento de la denominación de origen aplicados en cada supuesto. Por ello considera que no es fácil justificar que la Sala sentenciadora prescindiera de tener en cuenta la referida doctrina constitucional –arts. 5.1 y 7.2 LOPJ–, pese a ser consciente de su existencia.

Concluye su escrito solicitando del Tribunal Constitucional que dicte Sentencia en la que se desestimen los motivos de amparo basados en la infracción de los derechos a la igualdad y a la presunción de inocencia (arts. 14 y 24.2 CE), si entrare a examinarlos.

8. El Ministerio Fiscal evacuó el trámite de alegaciones conferido mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el día 10 de diciembre de 2004, en el que interesó, con base en la argumentación que a continuación se resume, la estimación de la demanda de amparo:

a) A su juicio carece manifiestamente de contenido constitucional la denunciada vulneración del principio de igualdad en aplicación de la ley (art. 14 CE), ya que la demandante, sin ni siquiera aportar copia de las resoluciones judiciales, simplemente alega una doctrina del Tribunal Supremo, órgano judicial distinto al que dictó la Sentencia recurrida, de modo que falta uno de los requisitos imprescindibles incluso para tomar en consideración la lesión del mencionado derecho fundamental, cual es la identidad del Tribunal que dicta las resoluciones que se pretenden invocar como término de comparación.

b) También debe ser desestimada la queja relativa a la lesión del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), ya que de las resoluciones administrativas y judicial se desprende que hubo prueba de cargo suficiente para desvirtuarla, siendo totalmente ajena a este derecho fundamental la referencia de la recurrente a la actitud que, en su opinión, debieron adoptar los veedores, su carácter o no de funcionarios públicos, o acerca de la existencia de uvas amparadas por los talones del Sr. Pagola, porque estas alegaciones se refieren más bien a la propia valoración de la prueba que a la presunción de inocencia.

c) En cuanto al principio de legalidad sancionadora, el Ministerio Fiscal se remite a las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio, ya que la norma aplicada en este caso para sancionar a la recurrente en amparo es la misma que la que determinó la concesión del amparo en aquellas Sentencias.

9. Por providencia de 16 de junio de 2005, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 20 de junio siguiente.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La presente demanda de amparo tiene por objeto la impugnación tanto de la Resolución del Director General de Alimentación, de 10 de mayo de 2000, confirmada en alzada por Orden del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación de 28 de febrero de 2001, por la que se impuso a la recurrente en amparo la sanción de 4.070.400 pesetas por la comisión de infracciones tipificadas en el art. 51.1.4 y 6 de la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de abril de 1991, por la que se otorga carácter de calificada a la denominación de origen «Rioja», se aprueba su Reglamento y el de su Consejo Regulador, como de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 167/2004, de 12 de febrero, que desestimó el recurso contencioso-administrativo que la solicitante de amparo interpuso contra las referidas resoluciones administrativas sancionadoras.

La entidad demandante de amparo imputa a las resoluciones administrativas y judicial impugnadas la vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), al no existir una mínima actividad probatoria que pueda considerarse de cargo que acredite los hechos por los que ha sido sancionada; la lesión del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), ya que el art. 51.1.4 y 6 de la Orden de 3 de abril de 1991, que tipifica las infracciones por las que ha sido condenada, carece de la necesaria cobertura legal requerida por el mencionado precepto constitucional, de acuerdo con la doctrina de las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio; y, en fin, la infracción del principio de igualdad en aplicación de la ley (art. 14 CE), al haberse separado la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de la doctrina del Tribunal Supremo establecida para supuestos idénticos al que ha sido objeto de la Sentencia recurrida, así como al no haberse aplicado en este caso la ya citada doctrina constitucional de las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio.

El Abogado del Estado descarta la vulneración del principio de igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), ya que no se ofrece un adecuado término de comparación al faltar la identidad del órgano judicial, así como la del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), por estar fundada la sanción impuesta en una robusta prueba indiciaria de cargo suficiente para enervar aquélla, y considera aplicable al caso la doctrina de las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio, en relación con la denunciada lesión del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE).

Por su parte el Ministerio Fiscal entiende, también, que han de ser desestimadas las quejas relativas al principio de igualdad en aplicación de la ley (art. 14 CE), al no concurrir el requisito de la identidad del órgano judicial, y al derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), ya que existió prueba de cargo suficiente para desvirtuarla, y estimada, por el contrario, la denunciada vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), pues, de conformidad con las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio, la norma aplicada a la recurrente en amparo carece de la necesaria cobertura legal.

2. A tenor de los argumentos impugnatorios y del propio suplico de la demanda de amparo debe destacarse que estamos en el caso presente ante uno de los denominados recursos de amparo mixto (arts. 43 y 44 LOTC). Como el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal acertadamente ponen de manifiesto en sus escritos de alegaciones, las vulneraciones del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) y del principio de legalidad en materia sancionadora

(art. 25.1 CE) son originariamente imputables a las resoluciones administrativas sancionadoras y, únicamente, en cuanto confirma éstas, a la resolución judicial, en tanto que la lesión del principio de igualdad en aplicación de la ley (art. 14 CE) ha de entenderse referida exclusivamente a la Sentencia que ha puesto fin a la vía judicial previa.

Hecha esta precisión abordaremos por su orden lógico la denunciada infracción del principio de igualdad, en su vertiente de aplicación judicial de la Ley, pues, de apreciarse su lesión, la consecuencia directa sería la devolución de los autos al momento en que debió ser dictada una resolución judicial respetuosa con el citado derecho fundamental (SSTC 114/1993, de 29 de marzo, FJ 4; 177/1993, de 31 de mayo, FJ 1; 73/1995, de 12 de mayo, FJ 1; 71/1998, de 30 de marzo, FJ 1; 25/1999, de 8 de marzo, FJ 5; 193/2001, de 1 de octubre, FJ 2, por todas).

3. La demandante de amparo, bajo la invocación del principio de igualdad en aplicación de la ley (art. 14 CE), aduce que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra se ha separado de la doctrina del Tribunal Supremo establecida para supuestos iguales al que ha sido objeto de la Sentencia impugnada, así como que en ésta no se ha aplicado la doctrina constitucional de las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio.

Es suficiente el mero enunciado de la queja de la recurrente en amparo para desestimar, sin necesidad de una más detenida argumentación, la denunciada violación del principio de igualdad en aplicación de la ley (art. 14 CE), pues falta en este caso uno de los requisitos imprescindibles, de acuerdo con una reiterada y conocida doctrina constitucional, para que pueda considerarse vulnerado el mencionado derecho fundamental, cual es la identidad de órgano jurisdiccional (SSTC 13/2004, de 9 de febrero, FJ 2; 117/2004, de 12 de julio, FJ 2; 129/2004, de 19 de julio, FJ 3, por todas), esto es, que la resolución judicial impugnada y las que se ofrecen como término de comparación o contraste procedan del mismo órgano judicial. Ha de recordarse al respecto que el principio de igualdad en aplicación de la ley (art. 14 CE), en conexión con el principio de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE), obliga a que un mismo órgano jurisdiccional no pueda cambiar caprichosamente el sentido de sus decisiones adoptadas con anterioridad en supuestos sustancialmente iguales sin una argumentación razonada de dicha separación que justifique que la solución dada al caso responde a una interpretación abstracta y generalizada de la norma aplicable y no a una respuesta *ad personam*, singularizada (SSTC 111/2002, de 6 de mayo, FJ 6; 106/2003, de 2 de junio, FJ 2; 13/2004, de 9 de febrero, FJ 2).

En este caso la demandante de amparo invoca como término de contraste Sentencias del Tribunal Supremo, que ni siquiera llega a identificar, y de este Tribunal Constitucional, por lo que, de conformidad con la doctrina constitucional reseñada, ha de ser desestimada su queja.

4. La demandante de amparo considera vulnerado también su derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Argumenta al respecto que en el ámbito del Derecho administrativo sancionador las infracciones imputadas han de sancionarse en virtud de prueba tasada, no siendo procedente acudir a la prueba indiciaria para acreditar la infracción, no habiendo existido además en este caso una mínima actividad probatoria que pueda considerarse de cargo para estimar enervada la presunción de inocencia.

El examen de la queja de la recurrente en amparo requiere traer a colación la reiterada doctrina constitucional, según la cual los principios y garantías constitucionales del orden penal y del proceso penal

han de observarse, con ciertos matices, en el procedimiento administrativo sancionador y, así, de aquellas garantías procesales hemos declarado aplicables, entre otras, el derecho de defensa, sus derechos instrumentales a ser informado de la acusación y a utilizar los medios de prueba pertinentes para la defensa, así como, en lo que ahora interesa, el derecho a la presunción de inocencia (STC 45/1997, de 11 de marzo, FJ 3, por todas).

Por lo que se refiere en concreto al derecho a la presunción de inocencia este Tribunal ha declarado que la presunción de inocencia sólo se destruye cuando un Tribunal independiente, imparcial y establecido por la Ley declara la culpabilidad de una persona tras un proceso celebrado con todas las garantías (art. 6.1 y 2 del Convenio europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales), al cual se aporte una suficiente prueba de cargo, de suerte que la presunción de inocencia es un principio esencial en materia de procedimiento que opera también en el ejercicio de la potestad administrativa sancionadora (SSTC 120/1994, de 25 de abril FJ 2; 45/1997, de 11 de marzo, FJ 4, por todas). En la citada STC 120/1994 añadíamos que «entre los múltiples facetas de ese concepto poliédrico en que consiste la presunción de inocencia hay una, procesal, que consiste en desplazar el *onus probandi* con otros efectos añadidos». En tal sentido ya hemos dicho –se continúa afirmando la mencionada Sentencia– que la presunción de inocencia comporta en el orden penal *stricto sensu* cuatro exigencias, de las cuales sólo dos, la primera y la última, son útiles aquí y ahora, con las necesarias adaptaciones *mutatis mutandi* por la distinta titularidad de la potestad sancionadora. Efectivamente, en ella la carga de probar los hechos constitutivos de cada infracción corresponde ineludiblemente a la Administración pública actuante, sin que sea exigible al inculpado una *probatio diabolica* de los hechos negativos. Por otra parte la valoración conjunta de la prueba practicada es una potestad exclusiva del juzgador, que éste ejerce libremente con la sola carga de razonar el resultado de dicha operación. En definitiva, la existencia de un acervo probatorio suficiente, cuyas piezas particulares han de ser obtenidas sin el deterioro de los derechos fundamentales del inculpado y de su libre valoración por el Juez, son las ideas básicas para salvaguardar esa presunción constitucional y están explícitas o latentes en la copiosa doctrina de este Tribunal al respecto (SSTC 120/1994, de 25 de abril, FJ 2; 45/1997, de 11 de marzo, FJ 4).

De otra parte hemos mantenido que el derecho a la presunción de inocencia, incluso en el ámbito del derecho administrativo sancionador (SSTC 45/1997, de 11 de marzo; 237/2002, de 9 de diciembre, FJ 2), no se opone a que la convicción del órgano sancionador se logre través de la denominada prueba indiciaria, declaración parecida a la efectuada por el Tribunal Europeo de Derecho Humanos, que también ha sostenido que no se opone al contenido del art. 6.2 del Convenio la utilización de la denominada prueba de indicios (STEDH de 25 de septiembre de 1992, caso Phan Hoang c. Francia, § 33; de 20 de marzo de 2001, caso Telfner c. Austria, § 5). Mas cuando se trata de la denominada prueba de indicios la exigencia de razonabilidad del engarce entre lo acreditado y lo que se presume cobra una especial trascendencia, pues en estos casos es imprescindible acreditar, no sólo que el hecho base o indicio ha resultado probado, sino que el razonamiento es coherente, lógico y racional. En suma, ha de estar asentado en las reglas del criterio humano o en las reglas de la experiencia común. Es esa, como hemos dicho, la única manera de distin-

guir la verdadera prueba de indicios de las meras sospechas o conjeturas, debiendo estar asentado el engarce lógico en una «comprensión razonable de la realidad normalmente vivida y apreciada conforme a los criterios colectivos vigentes» (SSTC 45/1997, de 11 de marzo, FJ 5; 237/2002, de 9 de diciembre, FJ 2; 135/2003, de 30 de junio, FJ 2, por todas).

Nuestro control de razonabilidad del discurso, esto es, de la solidez de la inferencia, puede llevarse a cabo tanto desde el canon de su lógica o coherencia (siendo irrazonable cuando los indicios constatados excluyan el hecho que de ellos se hace derivar o no conduzcan naturalmente a él), como desde el de su suficiencia o carácter concluyente (excluyéndose la razonabilidad por el carácter excesivamente abierto, débil o indeterminado de la inferencia). En el último caso este Tribunal ha afirmado que ha de ser esencialmente cauteloso, por cuanto son los órganos sancionadores los únicos que tiene un conocimiento preciso, completo y adquirido con todas las garantías de la actividad probatoria. Por ello hemos afirmado que sólo se considera vulnerado el derecho a la presunción de inocencia en este ámbito de enjuiciamiento «cuando la inferencia sea ilógica o tan abierta que en su seno quepa tal pluralidad de conclusiones alternativas que ninguna de ellas pueda darse por probada» (STC 135/2003, de 30 de junio, FJ 2, por todas).

5. A la luz de la doctrina constitucional expuesta ha de ser examinada la queja de la recurrente en amparo. De un lado, como se ha señalado, la prueba indiciaria, si satisface los requisitos constitucionalmente exigidos, es perfectamente válida incluso en el ámbito del derecho administrativo sancionador para enervar la presunción de inocencia. De otro lado, en este caso, como el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal ponen de manifiesto, la recurrente en amparo ha sido sancionada con base en una robusta prueba indiciaria de cargo, suficiente para considerar enervada aquella presunción. En efecto, son hechos que la resolución administrativa sancionadora fija como probados que los veedores del Consejo Regulador avistaron dos tractores que arrastraban remolques cargados de uva desde fuera de la zona de producción perteneciente a la denominación de origen y que vieron que esos tractores entraban en la bodega de la mercantil demandante de amparo, donde, pese a la advertencia de los veedores, fueron descargados en la tolva al amparo de la cartilla de viticultor de don Sabino Pagola Esparza. A partir de estos hechos base, debida y directamente acreditados a través de pruebas de cargo lícitas, en concreto, el acta denuncia de los veedores del Consejo Regulador, posteriormente ratificada vía informe, no puede calificarse de ilógica, excesivamente abierta, débil o indeterminada, sino, por el contrario, totalmente conforme con el sano criterio de la razón humana, la inferencia que arranca de los hechos directamente percibidos por los veedores de que se descargaron en las bodegas de la recurrente en amparo los remolques que transitaban cargados de uva fuera de la zona de la denominación de origen, y concluye, a falta de toda explicación alternativa razonable, que esa uva procedía de terrenos situados fuera de la circunscripción de la denominación de origen y que, por ende, los talones de la cartilla de viticultor habían sido también utilizados indebidamente.

Así pues tampoco puede prosperar el motivo de amparo basado en la supuesta vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE).

6. Por último la demandante de amparo denuncia la vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), ya que las infracciones administrativas por las que ha sido sancionada, tipificadas en el art. 51.1.4 y 6 de la Orden del Ministerio de

Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de abril de 1991, por la que se otorga carácter de calificada a la denominación de origen «Rioja», se aprueba su Reglamento y el de su Consejo Regulador, carecen de la necesaria cobertura legal requerida por el mencionado precepto constitucional, de conformidad con la doctrina de las SSTC 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio. En efecto, la normativa en este caso aplicable está constituida por la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, de estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes, cuyo art. 93 se remite en blanco al Decreto 835/1972, de 23 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, que, a su vez, salvo excepciones como la del art. 123, vuelve a hacer otra remisión a los Reglamentos de cada denominación de origen, produciéndose de esa forma esa segunda remisión normativa que no se ajusta a las exigencias del citado art. 25.1 CE.

La cuestión ahora suscitada por la demandante de amparo bajo la invocación del principio de legalidad en materia sancionadora ya ha sido abordada por este Tribunal en la STC 52/2003, de 17 de marzo, cuya doctrina reitera la STC 132/2003, de 30 de junio, y que ha de traerse también ahora a colación, siquiera sucintamente, por resultar de plena aplicación al caso considerado:

a) Como dijimos en aquella Sentencia, en este caso «el régimen sancionador parte del art. 93 de la Ley de 2 de diciembre de 1970, que establece en su apartado núm. 1 la posibilidad de sancionar las infracciones en materia de denominaciones de origen, y en el apartado 2 que '[e]l Reglamento para la aplicación de esta Ley tipificará las infracciones y graduará las sanciones, sin que pueda exceder de las determinaciones del Título V'. La regulación sancionadora de la materia se completa con el también preconstitucional Reglamento del vino, aprobado por Decreto 835/1972, de 23 de marzo, que en su art. 129.2 dispone 'los Reglamentos de cada denominación de origen especificarán las sanciones a aplicar a las infracciones a su Reglamento por los inscritos en los Registros de las mismas, clasificando éstas en. c) Uso indebido de la denominación o actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio, que se sancionaran en la forma y cuantía que se establece en el apartado 1 de este artículo'.

Por lo tanto, el art. 51.1 del Reglamento de la Rioja, que describe las infracciones por uso indebido de la denominación o actos que pudieran causarle perjuicio o desprestigio, entre ellas, aquellas por las que la demandante de amparo ha sido sancionada (apartados 4 y 6), «encuentra su apoyo de rango en una normativa preconstitucional, a la que, como ya se apuntó, no es dable exigir retroactivamente reserva de Ley. En definitiva, tiene sus antecedentes en un precepto legal que establece una habilitación ilimitada a la potestad reglamentaria, proscrita constitucionalmente ex art. 25.1 CE; y también en el art. 129.2 apartado c) del Reglamento del vino de 1972» (FJ 8).

b) Ahora bien, «a partir de la entrada en vigor de la Constitución toda remisión a la potestad reglamentaria para la definición de nuevas infracciones o la introducción de nuevas sanciones carece de virtualidad y eficacia, pues si el reenvío al reglamento contenido en una norma legal sin contenido material alguno no puede producir efectos, con mayor razón aún debe predicarse la falta de eficacia respecto a la remisión en segundo grado establecida en norma sin fuerza de ley. Y ello, aunque esta última contenga una regulación suficiente, si bien incompleta, de las conductas ilícitas y las sanciones aplicables, ya que tal regulación no sana las insuficiencias atribuibles a la propia Ley que le sirve de cobertura, en atención al cumplimiento de la reserva constitucional de Ley». En otras palabras, «la perviven-



cia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como importante límite la imposibilidad de que con posterioridad a la Constitución se actualicen dichas normas por la misma vía reglamentaria, puesto que ello no respetaría el sistema de producción de normas jurídicas impuestas en la Constitución» (FJ 9).

c) Pues bien, como declaramos en la citada STC 52/2003, de 17 de marzo, y hemos de reiterar ahora en relación con las infracciones por las que ha sido sancionada la demandante de amparo, esto es, las previstas en el art. 51.1.4 y 6 del Reglamento de denominación de origen calificada «Rioja», «sin necesidad de que nos pronunciemos acerca de si los términos empleados por el art. 129.2 c) del Reglamento del vino en lo que se refiere a 'los actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio' implican una descripción de la conducta infractora que alcanza a satisfacer las exigencias de taxatividad que el art. 25.1 CE impone en la previa descripción normativa de las conductas a sancionar por la Administración, dicho art. 129.2 c) es el antecedente próximo. [d]el precepto de rango infralegal aplicado por la Administración al sancionar a la demandante de amparo. Así, la Administración se apoya en una normativa reglamentaria sancionadora, aprobada con posterioridad a la Constitución y tributaria inmediata de una regulación preconstitucional: el Decreto 835/1972, de 23 de marzo, que si bien viene a dotar de contenido en materia sancionadora a la ilimitada deslegalización que habilita el art. 93 del Estatuto del vino de 1970, incumple las exigencias formales del principio de legalidad penal que, con carácter general, se imponen a toda norma sancionadora desde la perspectiva del art. 25.1 CE».

«Este panorama descubre –concluíamos en la citada Sentencia– que las normas sancionadoras del Reglamento de la Rioja prolongan, revitalizando hasta la actualidad, otros preceptos cuya pervivencia en el ordenamiento constitucional se justificaba en necesidades de continuidad en el ordenamiento, apoyadas en el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE). Necesidades que si por un lado han de ponderarse restrictivamente en todo caso, como supuesto limitativo que son de un derecho fundamental, por el otro se ven matizadas progresivamente conforme avanzamos en nuestro tiempo, el de la vigencia de la Constitución. Posterior a la de ésta, el art. 51.1 [4 y 6] del Reglamento de la Rioja hace perdurar en el presente un sistema de producción de normas sancionadoras contrario al art. 25.1 CE. De ahí que, conforme a la doctrina más arriba expuesta, tengamos que concluir que dicho precepto reglamentario carece del fundamento de legalidad mínimo en el que la Administración pueda justificar constitucionalmente el ejercicio de su potestad sancionadora» (FJ 9).

La aplicación de la doctrina constitucional reseñada ha de conducir a la estimación de la demanda de amparo en cuanto a la denunciada vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora.

#### FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar la demanda de amparo presentada por Bodegas Bagordi, S.L. y, en su virtud:

1.º Declarar vulnerado el derecho de la recurrente en amparo a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Resolución del Director General de Alimentación de 10 de mayo de 2000 y de la Orden Ministerial de

28 de febrero de 2001 dictada por el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, recaídas ambas en el expediente sancionador núm. 3679-R, así como la de la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra núm. 167/2004, de 12 de febrero, recaída en el recurso contencioso-administrativo núm. 467-2001.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a 20 de junio de 2005.–Guillermo Jiménez Sánchez.–Vicente Conde Martín de Hijas.–Elisa Pérez Vera.–Eugeni Gay Montalvo.–Ramón Rodríguez Arribas.–Pascual Sala Sánchez.–Firmado y rubricado.

**12534** *Pleno. Sentencia 173/2005, de 23 de junio de 2005. Recurso de inconstitucionalidad 453/1996. Promovido por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña en relación con diversos preceptos de la Ley 30/1995, de ordenación y supervisión de los seguros privados. Competencias sobre ordenación de los seguros y mutualidades: desarrollo reglamentario de bases estatales; autorizaciones válidas en el espacio económico europeo; triple punto de conexión para delimitar las competencias autonómicas (SSTC 86/1989 y 330/1994). Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Guillermo Jiménez Sánchez, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Ramón Rodríguez Arribas, don Pascual Sala Sánchez, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

#### SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 453/96, interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña contra los artículos 9.3 y la remisión al mismo contenida en el art. 10.2; 66.2 a) y 69.2; el primer apartado de la disposición adicional sexta; el segundo párrafo del apartado 8 de la disposición adicional séptima y el primer apartado de la disposición final primera, en cuanto que atribuye carácter básico a los artículos mencionados, de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados. Ha intervenido y formulado alegaciones el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Presidenta doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer del Tribunal.

#### I. Antecedentes

1. El Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo de Gobierno, interpuso, mediante escrito registrado en este Tribunal el 7 de febrero de 1996, recurso de inconstitucionalidad contra los preceptos de la Ley 30/1995, de 8 de noviembre, de ordenación y supervisión de los seguros privados, de los que se hace mérito en el encabezamiento de esta Sentencia.