**STC 77/2006, de 13 de marzo de 2006**

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por doña María Emilia Casas Baamonde, Presidenta, don Javier Delgado Barrio, don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, don Roberto García-Calvo y Montiel, don Manuel Aragón Reyes y don Pablo Pérez Tremps, Magistrados, ha pronunciado

**EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

**S E N T E N C I A**

En el recurso de amparo núm. 7740-2003, promovido por la entidad mercantil Viña Valoria, S.A., 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 20 de octubre de 2003, dictada por la Sección especial del art. 96.6 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 253-2003, contra la Sentencia de 17 de abril de 2002, pronunciada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 52-2000 y 624-2000, y contra el Acuerdo de 3 de septiembre de 1999 del Consejo de Ministros, confirmado en reposición por el Acuerdo de 3 de marzo de 2000, recaídos en el procedimiento sancionador núm. 3540-R, en materia de denominaciones de origen, incoado por acuerdo del Pleno del Consejo regulador de la denominación de origen calificada “Rioja”. Han intervenido el Abogado del Estado, actuando en la representación que legalmente ostenta, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer de la Sala.

**I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal con fecha de 23 de diciembre de 2003, el Procurador de los Tribunales don Juan Manuel Caloto Carpintero, en nombre y representación de Viña Valoria, S.A., interpuso recurso de amparo contra las resoluciones administrativas y judiciales referidas en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo, relevantes para la resolución de este recurso, son los que se expresan a continuación:

a) Tras la instrucción del correspondiente procedimiento sancionador por infracción de la legislación reguladora de las denominaciones de origen en materia vitivinícola, iniciado contra la sociedad mercantil recurrente en amparo, por Acuerdo de 15 de marzo de 1999 del Pleno del Consejo regulador de la denominación de origen calificada “Rioja”, el Consejo de Ministros dictó Acuerdo el 3 de septiembre de 1999 imponiendo a dicha sociedad la sanción de 3.795.600 pesetas por comisión de la infracción tipificada en el art. 51.1.7 del Reglamento de dicha denominación de origen, aprobado por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 3 de abril de 1991, así como una sanción de 13.740 pesetas por comisión de la infracción tipificada en el art. 49.1.3 del citado Reglamento.

b) Este acto administrativo sancionador fue recurrido en reposición por la sociedad mercantil demandante de amparo, quien frente a la desestimación presunta del recurso administrativo, así como contra la resolución sancionadora, interpuso el correspondiente recurso contencioso-administrativo. Hallándose en tramitación el referido recurso judicial, el Consejo de Ministros mediante Acuerdo de 3 de marzo de 2000 resolvió desestimar el recurso de reposición, confirmando la sanción impuesta.

c) La Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó Sentencia el 17 de abril de 2002, mediante la que declaró la adecuación a Derecho tanto del acto administrativo sancionador como del que lo confirmó en reposición, desestimando en consecuencia el recurso contencioso-administrativo.

d) Contra esta Sentencia interpuso la sociedad mercantil demandante de amparo recurso de casación para la unificación de doctrina, que fue desestimado por Sentencia de 20 de octubre de 2003 de la Sección Especial del art. 96.6 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1998 (LJCA) de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. En esta Sentencia se indica que las Sentencias aportadas no sirven como término de contraste por distintos motivos, con una única excepción, la Sentencia de 8 de febrero de 1999, resolución ésta que se analiza, para concluir que entre ella y la recurrida “no existe identidad esencial en los términos que establece el artículo 96.1 de la Ley de esta Jurisdicción”, puesto que en la ofrecida como término de contraste se trataba de la impugnación de sanciones impuestas por infracciones a la legislación del mercado de valores, y la que ahora se impugna se refiere a sanciones por infracción de la normativa reguladora de la elaboración del vino.

3. La sociedad mercantil recurrente en amparo considera que tanto las resoluciones administrativas como las Sentencias impugnadas en este proceso constitucional han vulnerado sus derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE) y a la igualdad en aplicación de la ley (art. 14 CE), por las razones que seguidamente se resumen:

a) Las resoluciones judiciales habrían violado, en primer término, el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), porque habrían incurrido en error patente por los motivos siguientes: incorrecta aplicación de las reglas de la caducidad de la acción en materia sancionadora prevista en el art. 18.2 del Real Decreto 1945/1985; fijación equivocada del dies a quo del plazo de caducidad del procedimiento sancionador; y determinación de los efectos de la caducidad del procedimiento de forma contraria a la ley y desfavorable a la efectividad del derecho a la tutela judicial efectiva.

b) La vulneración del principio de legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE) habría tenido lugar tanto en su vertiente material (principio de tipicidad) como en la formal (principio de reserva de ley). La violación del principio de tipicidad vendría provocada por la subsunción de los hechos supuestamente constitutivos de la infracción en el artículo 51.1.7 del Reglamento del consejo regulador, precepto reglamentario que incumple las exigencias del art. 25.1 CE, de conformidad con la doctrina sentada por este Tribunal en SSTC 50/2003, de 17 de marzo, 52/2003, de 17 de marzo, y 132/2003, de 30 de junio.

Existiría, igualmente, una lesión del principio de reserva de ley en materia sancionadora, puesto que la “fijación del margen de tolerancia del 1 por 100, establecido en el apartado 7, del artículo 51.1 introducido por la Orden de 3 de abril de 1991, es nulo de pleno derecho ya que se modifica un elemento del tipo mediante Orden Ministerial, que carece de rango legal como exige el artículo 25 de nuestra Constitución”.

c) Las Sentencias impugnadas serían contrarias al principio de igualdad (art. 14 CE), en su vertiente de igualdad en la aplicación de la ley, puesto que, según la demandante, en otras Sentencias del propio Tribunal Supremo que se citan en la demanda de amparo se ha reconocido la caducidad de la acción al haber transcurrido el plazo de seis meses previsto en el art. 18.2 del Real Decreto 1945/1983; se ha aplicado la normativa sobre caducidad del procedimiento con efectos contrarios a como ha sucedido en las Sentencias impugnadas en amparo; se ha fijado como dies a quo para el cómputo del plazo de caducidad otro distinto al fijado en el asunto ahora enjuiciado; se ha aplicado de manera distinta el art. 51.1 del Reglamento de denominación de origen calificada “Rioja”; y, por último, en la Sentencia de 17 de abril de 2002, ahora impugnada en amparo, se ha aplicado el porcentaje de tolerancia del 1 por 100 del art. 51.1 ordinal 7 del Reglamento de la denominación de origen calificada “Rioja”, a pesar de que “la Sentencia de 18 de enero de 2000, dictada por la Audiencia Nacional, anuló expresamente el margen de tolerancia del 1 por 100, establecido en el apartado 7, del artículo 51.1 del Reglamento de Rioja porque una Orden Ministerial no tiene el rango legal exigido en el artículo 25 de la Constitución, para modificar elementos esenciales del tipo”, a lo que se añade que el citado precepto reglamentario “ha sido declarado nulo de pleno derecho” por SSTC 50/2003, 52/2003 y 132/2003.

Por todo ello la recurrente concluye solicitando que se declare la nulidad de las resoluciones administrativas y judiciales impugnadas en amparo.

4. Por providencia de la Sección Primera de este Tribunal de 6 de julio de 2005 se acordó admitir a trámite la demanda presentada por la representación procesal de la entidad mercantil Viña Valoria, S.A. En esta providencia se dispuso también, en aplicación de lo establecido en el art. 51 LOTC, que se dirigiese atenta comunicación tanto a la Sección Especial del art. 96.6 LJCA de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo como a la Sección Cuarta de esta misma Sala del Alto Tribunal, a fin de que, en plazo no superior a diez días, remitiesen, respectivamente, testimonio de las actuaciones correspondientes al recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 253-2002, así como de las referidas a los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 52-2000 y 624-2000, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en el proceso judicial previo, con excepción de la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudiesen comparecer en este proceso constitucional.

5. Mediante diligencia de ordenación de 20 de septiembre de 2005 la Secretaría de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal acordó tener por personado y parte en el presente proceso constitucional al Abogado del Estado, y dar vista de las actuaciones recibidas a las partes personadas en este recurso y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, a efectos de formular las alegaciones que estimaren pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 14 de octubre de 2005, la sociedad mercantil recurrente reiteró su solicitud de amparo. Comienza sus alegaciones justificando la interposición en la vía judicial previa del recurso de casación para la unificación de doctrina. En segundo lugar señala que, con posterioridad a la interposición del presente recurso de amparo, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó la Sentencia de 10 de junio de 2004, mediante la que se declaró la nulidad de la Orden de 3 de abril de 1991 por la que se otorga el carácter de calificada a la denominación de origen “Rioja” y se aprueba su Reglamento y el de su Consejo regulador, así como la Sentencia de 20 de julio de 2004, en la que se declaró expresamente la nulidad del art. 51.1 de la citada Orden Ministerial. Finalmente señala que tanto el Tribunal Supremo, como el Tribunal Constitucional en sus SSTC 50/2003, 52/2003 y 132/2003, han reconocido que el Reglamento de la denominación de origen calificada “Rioja”, aprobado por Orden de 3 de abril de 1991, el artículo 129 de la Ley 25/1970, de estatuto del vino, así como el artículo 129 del Reglamento 835/1972, que se invocan en los acuerdos sancionadores del Consejo de Ministros impugnados, infringen el principio de legalidad (art. 25.1 CE), por lo que procede el otorgamiento del amparo.

7. El Ministerio Fiscal interesó mediante escrito presentado el 17 de octubre de 2005 en el Registro General de este Tribunal el otorgamiento del amparo, por entender que las resoluciones impugnadas son contrarias al principio de legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), conforme a la doctrina sentada por este Tribunal en las SSTC 52/2003, FJ 10, y 132/2003, FJ 3, debiendo rechazarse en cambio las quejas referidas a la pretendida lesión del derecho a la tutela judicial efectiva y del principio de igualdad en aplicación de la Ley.

8. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones mediante escrito presentado en el Registro General de este Tribunal el 19 de octubre de 2005, interesando que se dicte Sentencia denegatoria del amparo pretendido. Tras sistematizar las quejas constitucionales de la sociedad mercantil recurrente, indica que nos encontramos ante “un amparo de los llamados mixtos o encuadrables —según los motivos— en el art. 43 y en el 44 LOTC”.

Comienza sus consideraciones subrayando, en primer lugar, la inexistencia de violación del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la no apreciación de la caducidad del procedimiento sancionador, pues las pretendidas infracciones del derecho a la tutela judicial efectiva en relación con la caducidad de la acción del art. 18.2 del Real Decreto 1945/1983, la caducidad del procedimiento sancionador y la determinación del día en que se inició el procedimiento sancionador versan sobre cuestiones de pura legalidad, ajenas por completo a la jurisdicción constitucional de amparo. Sostiene la Abogacía del Estado, además, que no resulta posible afirmar que la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de abril de 2002 incurra en error patente, pues éste ha de ser error de hecho, es decir, debe recaer en la determinación y selección del material de hecho o del presupuesto sobre el que se asienta su decisión, y en la demanda de amparo no se razona la existencia de error fáctico, sino que la recurrente se limita a expresar su discrepancia con la doctrina que el Tribunal Supremo sienta sobre la caducidad de la acción y del procedimiento.

En segundo lugar, entiende el Abogado del Estado que no se ha producido ninguna lesión del art. 14 CE, sin que la demandante aporte “con la demanda de amparo —como era carga suya hacerlo (por todas, SSTC 57/2001, de 26 de febrero, FJ 2, y 89/2003, de 19 de mayo, FJ 3)— ni una sola Sentencia de las aducidas como término de comparación, aunque ciertamente figuran algunas en las actuaciones de la vía judicial previa. Ni siquiera las estudia con detenimiento. Bastaría con ello para desestimar este motivo de amparo, puesto que la parte actora no levanta debidamente la carga de alegar que le es exigible (por todas, SSTC 137/2002, de 3 de junio, FJ 3; y 100/2003, de 2 de junio, FJ 2)”. En todo caso, concluye el Abogado del Estado, ninguna de las Sentencias invocadas puede servir como término válido de comparación, por no referirse al problema planteado en la Sentencia impugnada en amparo.

El Abogado del Estado sostiene, seguidamente, que debe rechazarse la queja de vulneración del art. 25.1 CE por “no haberse acreditado el perjuicio o desprestigio para la denominación” de origen en cuestión y cita en apoyo de su aserto la STC 52/2003, FJ 5. La Abogacía del Estado descarta igualmente que en el caso enjuiciado se haya producido una violación del principio de legalidad sancionadora “en relación con el margen de tolerancia”. Con reproducción parcial del fundamento jurídico 6 de la STC 52/2003, sugiere el Abogado del Estado que la empresa sancionada no sólo superó el 1 por 100 del margen de tolerancia previsto en el postconstitucional Reglamento del rioja, sino el 5 por 100 establecido en el Reglamento del vino preconstitucional. Señala, en concreto, que, “como resulta de los puntos 3.1 y 4.2 de la resolución sancionadora de 3 de septiembre de 1999, las existencias no debidamente documentadas de vino blanco suponían el 11,97 % de las totales, con lo que se excedía también el margen del 5 %”.

9. Con fecha 21 de noviembre de 2005 la recurrente en amparo presentó escrito al que acompañaba copia de la STC 297/2005, de 21 de noviembre, por la que se otorgaba el amparo promovido por la misma recurrente (recurso de amparo núm. 1090-2003) frente a Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimaron su demanda contra resoluciones del Consejo de Ministros sobre multa por infracciones en materia de denominación de origen del vino de Rioja. La recurrente señala la identidad entre el presente recurso de amparo y el resuelto por la STC 297/2005 y concluye reiterando su solicitud de otorgamiento de amparo.

10. Por providencia de 9 de marzo de 2006 se señaló para deliberación y fallo de la presente Sentencia el día 13 de dicho mes y año.

##### II. Fundamentos jurídicos

1. Único. La cuestión planteada en el presente recurso de amparo es prácticamente idéntica a la resuelta en la reciente STC 297/2005, de 21 de noviembre. En aquel caso la misma demandante de amparo impugnaba un Acuerdo del Consejo de Ministros, confirmado

en reposición, que le impuso varias sanciones de multa por la comisión de distintas infracciones tipificadas en el art. 51.1 del Reglamento de la denominación de origen calificada “Rioja”, aprobado por Orden de 3 de abril de 1991, así como la Sentencia

de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó el recurso contencioso-administrativo formulado contra dichos actos, y la Sentencia de la Sección Especial del art. 96.6 LJCA de la Sala de lo

Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, desestimatoria, a su vez, del recurso de casación para la unificación de doctrina interpuesto contra la referida Sentencia de la Sección Cuarta. Y, como en el presente caso, la recurrente invocaba la

vulneración de los arts. 14, 24.1 y 25.1 CE, por los mismos argumentos.

Pues bien, en la STC 297/2005, con cita de las anteriores SSTC 52/2003, de 17 de marzo, 132/2003, de 30 de junio, y 172/2005, de 20 de junio, tras rechazar las quejas relativas a la supuesta vulneración de los derechos a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la igualdad en la aplicación de la ley (art. 14 CE), llegábamos a la conclusión (FJ 7) de que “la resolución sancionadora impugnada ha vulnerado el principio de legalidad, en su vertiente relativa al principio de reserva de ley en materia sancionadora, en la medida en que las infracciones imputadas a la sociedad mercantil recurrente, previstas en distintos ordinales del apartado 1 del art. 51 del Reglamento de la denominación de origen calificada ‘Rioja’, carecen del rango normativo mínimo exigido por este Tribunal, en aplicación del art. 25.1 CE, para la tipificación de los ilícitos administrativos, al estar previstas en una norma reglamentaria (en una Orden Ministerial en concreto) carente de cobertura legal suficiente”.

Y añadía asimismo la STC 297/2005, FJ 8, que “la declaración de nulidad —con los efectos que ello conlleva— del Reglamento de la denominación de origen del Rioja de 1991, por parte de la Sentencia de 10 de junio de 2004, de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, por tratarse de un reglamento ejecutivo que no había sido sometido al dictamen preceptivo del Consejo de Estado, hace que las conductas prohibidas originariamente tipificadas —aunque fuese por normas de rango insuficiente—, hayan dejado de estarlo. Por tanto, el mantenimiento de la sanción cuestionada en amparo infringiría la exigencia de predeterminación normativa, y con ello el principio de tipicidad en materia punitiva”.

Por otra parte, saliendo al paso de las alegaciones del Abogado del Estado, que sostenía que aunque los hechos no pudiesen ser incardinados en los diversos ordinales del art. 51.1 del Reglamento del Rioja, sí que, al menos parcialmente, estarían tipificados en una norma reglamentaria preconstitucional a la que no es exigible el principio de reserva de ley (art. 73 del Real Decreto 835/1972, de 23 de marzo) y que establecía un margen de tolerancia del 5 por 100, superado en el caso por la recurrente, la STC 297/2005 (FJ 8) también rechazaba este argumento porque “el principio de tipicidad exige que la Administración sancionadora precise de manera suficiente y correcta, a la hora de dictar cada acto sancionador, cuál es el tipo infractor con base en el que se impone la sanción, sin que corresponda a los órganos de la jurisdicción ordinaria ni a este Tribunal buscar una cobertura legal al tipo infractor o, mucho menos, encontrar un tipo sancionador alternativo al aplicado de manera eventualmente incorrecta por la Administración sancionadora. Por ello, no resulta, ciertamente, posible sustituir el tipo sancionador aplicado por el Consejo de Ministros (y confirmado por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo) por ningún otro descubierto por este Tribunal, bien directamente o bien —como sucede en este caso— a propuesta de la Abogacía del Estado, dado que la mercantil recurrente ha sido sancionada en el caso enjuiciado exclusivamente por infracción de distintos ordinales del art. 51.1 del Reglamento de la denominación de origen calificada de ‘Rioja’, y no por infracción del Reglamento del vino de 1972”.

Por todo ello, la STC 297/2005 (FJ 9) concluía constatando la lesión del principio de legalidad en materia sancionadora por la resolución sancionadora del Consejo de Ministros, “puesto que los tipos infractores en base a los que se ha sancionado a la mercantil recurrente no sólo carecían de suficiente cobertura legal, sino que han sido declarados nulos por el Tribunal Supremo y, por tanto, inexistentes ab origine. De este modo la resolución (y los posteriores actos administrativos y judiciales que la han confirmado) resultan contrarios tanto a la garantía constitucional formal inherente al art. 25.1 CE como a su garantía material, connatural también al principio de legalidad punitiva”.

En consecuencia, por los mismos razonamientos expuestos en la STC 297/2005, ha de concluirse en el presente caso que la resolución sancionadora de 3 de septiembre de 1999 del Consejo de Ministros, así como las posteriores resoluciones administrativa y judiciales que la confirmaron, han vulnerado el derecho de la recurrente a la legalidad sancionadora.

### F A L L O

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

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por la entidad mercantil Viña Valoria, S.A. y, en su virtud:

1º Reconocer su derecho a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2º Declarar la nulidad de los Acuerdos de 3 de septiembre de 1999 y 3 de marzo de 2000, dictados ambos por el Consejo de Ministros en el procedimiento sancionador núm. 3540-R, en materia de denominaciones de origen, así como de la Sentencia de 17 de abril de 2002, pronunciada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en los recursos contencioso-administrativos acumulados núms. 52-2000 y 624-2000, y de la Sentencia de 20 de octubre de 2003, dictada por la Sección Especial del art. 96.6 LJCA de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 253-2003.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a trece de marzo de dos mil seis.