

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por las secciones sindicales de CGT, UGT y CC OO del ente público Radio Televisión Madrid y, en su virtud:

1.º Reconocer el derecho de las recurrentes a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE).

2.º Anular la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de febrero de 2000, dictada en el recurso de suplicación núm. 88-2000.

3.º Retrotraer las actuaciones procesales al momento inmediatamente anterior al de dictarse dicha Sentencia para que la Sala, sin lesionar el derecho fundamental reconocido, dicte la resolución que proceda con plenitud de jurisdicción.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

7853 *Sala Primera. Sentencia 52/2003, de 17 de marzo de 2003. Recurso de amparo 4456-2001. Promovido por Bodegas y Viñedos Gómez Cruzado, S. A., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó parcialmente su demanda contra el Consejo de Ministros sobre multa por infracción en la elaboración de vino.*

Vulneración parcial del derecho a la legalidad penal: interpretación del tipo de la infracción administrativa; cobertura legal insuficiente de sanciones administrativas en materia de denominación de origen del vino de Rioja (STC 50/2003).

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 4456-2001, promovido por Bodegas y Viñedos Gómez Cruzado, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Juan Manuel Caloto Carpintero y asistida por el Abogado don Félix Pérez Álvarez, contra la Sentencia de 26 de junio de 2001 dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 120/99 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo, y contra el Acuerdo de 8 de febrero de 1999 del Consejo de Ministros, exp. núm. 3345-R. Ha intervenido el Minis-

terio Fiscal y el Abogado del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. El día 31 de julio de 2001 se presentó ante este Tribunal por el Procurador señor Caloto Carpintero, en nombre y representación de Bodegas y Viñedos Gómez Cruzado, S.A., un escrito promoviendo recurso de amparo contra la resolución judicial y la resolución administrativa de que se hacen mérito en el encabezamiento de la Sentencia.

2. De la demanda y de las actuaciones seguidas en el caso resulta lo siguiente:

a) Los veedores del Consejo Regulador de la denominación de origen calificada Rioja levantaron el día 25 de mayo de 1998 acta de inspección de la bodega de la que es titular en Haro (La Rioja) Bodegas y Viñedos Gómez Cruzado, S.A., inscrita en los registros del Consejo Regulador. A consecuencia de dicha actuación el Pleno del Consejo Regulador acordó incoar expediente sancionador, Acuerdo que se notifica a la entidad interesada el día 15 de julio de 1998. El expediente concluye por Resolución de 8 de febrero de 1999 del Consejo de Ministros en la que se impone una sanción de multa de 607.000 pesetas, así como la obligación de pagar otras 607.000 pesetas en sustitución del decomiso de las mercancías afectadas, como responsable de una infracción del art. 51.1.7 del Reglamento de la denominación de origen calificada Rioja y de su Consejo Regulador, aprobado por Orden de 3 de abril de 1991 del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (BOE de 9 de abril).

Se consideran probados los siguientes hechos: «A 25 de mayo de 1998, en la bodega de Haro (La Rioja), calle Cuevas n.º 44-50, inscrita con el n.º 1071CC026, de la que es titular 'Bodegas y Viñedos Gómez Cruzado' S.A., había almacenados 157.720 litros de vino tinto, mientras que los saldos de los documentos que acreditan el origen de dichas existencias de vino sumaban 153.754 litros de vino tinto, cosechas 1995 y 1996. La diferencia de 3.966 litros de vino sin la preceptiva documentación que ampare su origen como protegido por la Denominación de origen calificada Rioja es el 2,58% de las existencias de procedencia acreditada documentalente». En el apartado 2.2.6 de la Resolución, relativo a la «Valoración de las alegaciones» se hace constar: «En efecto, bajo la denominación común de infracciones 'por uso indebido de la denominación o por actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio', el art. 51 enumera una serie de conductas perfectamente delimitadas, por lo que debe considerarse cometida una infracción siempre que una de tales conductas se haya dado en la práctica».

b) Contra la anterior Resolución la entidad sancionada interpone recurso contencioso-administrativo. El recurso se desestima por Sentencia de 26 de junio de 2001 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo. Su fundamento jurídico 2 recoge: «Y procede rechazar esa petición de caducidad, de una parte, porque el día inicial del cómputo del plazo de los seis meses, no debe ser como el recurrente pretende, aquel en el que el Consejo Regulador ordenó la incoación del expediente, que ni si quiera obra en las actuaciones, y sí aquél, que real y formalmente inicia el expediente sancionador, nombra Instructor, señala los hechos y otorga periodo de prueba, esto es, el acuerdo de 15 de julio de 1998, y ello por un lado, porque es el único acuerdo que aparece notificado al afectado y

es además el que ha producido efectos y podía haber sido impugnado, y por otro lado, porque la propia naturaleza del plazo y la del precepto, art. 20.6 del Real Decreto 1398/93, 'si no hubiera recaído resolución transcurridos seis meses de su iniciación', abona esta tesis, tanto porque esos seis meses se han de producir en un procedimiento 'en marcha' como porque la exigencia legal de incoación impone la necesidad de un acto expreso iniciador del expediente y ésta dadas sus características y contenido no es otro que el del 15 de agosto de 1998, citado, pues no es solo, que se denomine como acto iniciador del procedimiento, sino que además reúne todas las circunstancias formales y materiales para serlo. Y de otra parte porque para la existencia de la caducidad en el caso de autos, era preciso, además del transcurso de los seis meses, el que desde el cumplimiento de ese plazo, transcurriesen treinta días más, y ello porque así expresamente lo dispone el art. 43.4 de la Ley 30/92 y porque en el propio artículo 20 del Real Decreto 1398/98, se hace también expresa referencia a tal artículo 43.4. Por otro lado, se ha de significar, que esta Sala en materia de caducidad de procedimiento, con la vigencia de las distintas normas que en la materia se han sucedido, ha otorgado prioridad a los efectos del cómputo del plazo, a la fecha de la notificación al interesado, así en Sentencias de 6 de febrero de 1998, 20 de diciembre de 1999. De esta forma siendo el acto que inicia el procedimiento el de 15 de julio de 1998 y estando acreditado en las actuaciones que la resolución que pone fin al expediente se notificó al interesado el 11 de febrero de 1999, es claro que no se había producido la caducidad del procedimiento que se alega».

En el fundamento jurídico 4 se razona: «Debiéndose señalar, no ya que la conducta sancionada está expresa y claramente definida, con lo que ciertamente se cumple la función de garantía que está llamada a desempeñar el tipo de infracción, al definir como infracción el art. 51.1.7 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada 'Rioja' 'la existencia de uva mostos o vinos en bodega inscrita sin preceptiva documentación que ampare su origen como producto protegido por la Denominación, o la existencia en bodegas de documentación que acredite unas existencias de uva, mostos o vino protegidos por la Denominación sin la contrapartida de esos productos', que es el supuesto de autos, sino que además esa previsión específica no es más que el desarrollo y la concreción de lo genéricamente previsto en la Ley del Vino y en el Decreto que la desarrolla, entre otros los artículos 73 y 119 a 123», añadiéndose más adelante «[y] respecto al segundo argumento, que si bien el Decreto 835/72 permite un error de hasta el 5 %, ello no es incompatible ni es contradictorio con que para el vino de Denominación de Origen Calificada 'Rioja', la norma lo reduzca al 1 por ciento, pues el Decreto refiere esta exigencia genéricamente a todos los productores y a los elaboradores y la Orden de 3 de abril de 1991, lo refiere en exclusiva a los vinos de Denominación de Origen Calificada 'Rioja', no son ciertamente las mismas circunstancias y hay razones objetivas para alterar ese régimen general, que además, trata de extremar la exigencia para un fin concreto, la protección del uso de la Denominación de Origen Clasificada 'Rioja', en beneficio no ya de los consumidores sino de los propios productores, y esa previsión no es incluso ajena a la propia Ley del Vino y al Decreto 835/72 que lo desarrolla, que dedican una especial protección a la calidad y a la Denominación de Origen, art. 79 y siguientes».

3. La entidad sancionada dedujo recurso de amparo ante este Tribunal. Invoca como primer motivo la infracción del derecho reconocido en el art. 25.1 CE, que imputa a la Sentencia impugnada al aplicar el porcentaje

de tolerancia previsto en el art. 51.1.7 de la Orden de 3 de abril de 1991, toda vez que carecería de cobertura de una norma jurídica con rango de ley formal. El art. 73 del Decreto 835/1972, de 23 de marzo, establece un margen de tolerancia del 5 por 100 de las existencias reales en relación con las declaradas, mientras que la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, aplicada por la Sentencia, rebaja dicho margen al 1 por 100. Resulta que el margen representa un límite en el contenido de la potestad sancionadora, ya que los desajustes en más o en menos de las cantidades de vino declaradas dentro del porcentaje de tolerancia no son objeto de sanción. Por lo tanto constituye un elemento del tipo o una excusa absoluta; es decir, estamos ante un elemento esencial definidor del contenido de la potestad sancionadora, lo que impone el respeto en su configuración al principio de legalidad contenido en el art. 25.1 CE, resultando insuficiente el rango normativo de la Orden de 3 de abril de 1991 para alterar dicho elemento esencial. La introducción de elementos sancionadores nuevos requiere el rango formal de Ley, y sabida es la doctrina constitucional respecto a que las normas sancionadoras anteriores a la Constitución no requieren ese rango, pero cuando la norma postconstitucional innova el ordenamiento, introduciendo elementos sancionadores nuevos, el rango formal ha de respetar el exigido por la norma fundamental, sin que la Ley 25/1970 y el Reglamento 835/1972 den cobertura para reducir el margen de tolerancia.

La demandante denuncia que tiene lugar otra vulneración del mismo principio de legalidad penal (art. 25.1 CE), en conexión con la del principio de presunción de inocencia (art. 24.2 CE), ello porque la aplicación del tipo administrativo previsto en el art. 51.1.7 de la Orden de 3 de abril de 1991 requiere el elemento subjetivo de que los actos u omisiones en él previstos causen perjuicio o desprestigio a la denominación de origen. En este caso no han sido acreditados ni durante la tramitación del expediente administrativo ni en fase probatoria del recurso contencioso-administrativo, por lo que la subsunción de los hechos resulta de una aplicación analógica *in malam partem*. Tampoco se habría probado la infracción, ya que el desajuste está dentro del 5 por 100 de tolerancia, pudiéndose dar el caso de que se impusiera la misma sanción cuando la infracción fuera acompañada de un daño o perjuicio para la denominación.

Invoca en último lugar lesión del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), a consecuencia de la aplicación de un criterio arbitrario y contrario a la Ley en la determinación del *dies a quo* del plazo de caducidad. El Tribunal Supremo, contra lo dispuesto por el art. 43.4 LPC y el art. 6.2 del Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, considera como *dies a quo* la fecha que consta en el escrito notificando al interesado la incoación del expediente sancionador. Al entender de la demandante, el procedimiento comienza cuando el órgano competente acuerda incoar el expediente, no cuando se formaliza el acuerdo de incoación o cuando se notifica al inculpado, y en este caso se incoó en la sesión del pleno del Consejo Regulador de la denominación de origen calificada Rioja, el día 5 de junio de 1998. Con cita de la STS de 8 de febrero de 1999, alega que el hecho de que dicho Acuerdo se documente posteriormente no significa que tenga esa fecha, por lo que la respuesta judicial a las pretensiones planteadas es manifiestamente arbitraria e irrazonable, ya que desde el día en que se decide incoar el expediente sancionador —el 5 de junio de 1998— hasta el día 11 de febrero de 1999, *dies ad quem* cuando se notifica la Resolución del expediente, han transcurrido ocho meses y cuatro días, y, siendo evidente que el citado expediente ha caducado, procedía el archivo de las actuaciones.

Concluye solicitando el amparo de los derechos reconocidos en los arts. 25.1 CE y 24.1 CE, que se declare la caducidad del expediente sancionador, que se le restablezca en la integridad de sus derechos y que, en consecuencia, se declare la nulidad de la Sentencia de 26 de junio de 2001 dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, así como la de la Resolución del Consejo de Ministros de 8 de febrero de 1999, dictada en el expediente sancionador núm. 3345.

4. La Sección Segunda de este Tribunal acordó por providencia de 20 de septiembre de 2001 admitir a trámite la demanda de amparo y a tenor de los dispuesto en el art. 51 LOTC que se requiriese a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y a la Subdirección General de Planificación Alimentaria (Dirección General de Alimentación del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación) para que el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonio del recurso contencioso-administrativo núm. 120/99 y expediente sancionador núm. 3345 incoado por el Consejo Regulador de la denominación de origen calificada Rioja, interesándose al mismo tiempo que se procediera a la práctica de los emplazamientos pertinentes.

El Abogado del Estado, en nombre y representación que le son propios, compareció y fue tenido como parte por providencia de 11 de noviembre de 2002.

En la misma providencia de 11 de noviembre de 2001 se acordó dar traslado a las partes y al Ministerio Fiscal al efecto de que éstas pudieran presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme establece el art. 52 LOTC.

5. El Abogado del Estado, en escrito registrado a 9 de diciembre de 2002, dedujo alegaciones, interesando una Sentencia denegatoria de la petición de amparo.

Aduce inexistencia de error patente en cuanto a la no apreciación de la caducidad del procedimiento sancionador, apreciación que pertenece a la esfera de la legalidad ordinaria; así como que el supuesto error patente denunciado ni es manifiesto ni recae sobre un punto de hecho, sino que se trata de una opción hermenéutica perfectamente razonable además de acertada, aunque no favorable a los intereses de la demandante.

En lo tocante a la falta de prueba de uso indebido, perjuicio o desprestigio de la denominación considera el Abogado del Estado que el motivo debe ser inadmitido por incumplimiento del art. 44.1 c) LOTC, pues en la demanda contencioso-administrativa no se hace alusión a la falta de prueba del uso indebido, perjuicio o desprestigio de la denominación de origen, ni se le da a este punto una dimensión constitucional centrada en la violación del art. 25.1 CE. Subsidiariamente, opone que no es una interpretación absurda entender que la simple constatación de que el vino aforado en la bodega no coincide con el amparado en la documentación ya supone de por sí utilizar la denominación y causarle perjuicio y desprestigio, sino que tal interpretación se deduce con toda naturalidad del comienzo del art. 51.1 del Reglamento del Rioja, en relación con su número 17, ya que los actos enumerados en los apartados 1 a 16 implican en sí mismos uso indebido de la denominación, y en cambio la infracción del número 17 requeriría, además de la contravención del Reglamento o de los acuerdos, el perjuicio o desprestigio de la denominación o su uso indebido, sin que la interpretación llevada a cabo por la Resolución sancionadora y por la Sentencia del Tribunal Supremo pueda entenderse ajena al tenor literal

del precepto aplicado, ni a las pautas valorativas que derivan de la Constitución, ni tampoco extravagante respecto a lo sostenido en la comunidad jurídica, sin que la mera posibilidad de una interpretación más restrictiva del ilícito y más favorable para el infractor la convierta en la única razonable o en la única constitucionalmente respetuosa con el art. 25.1 CE. En este contexto, la invocación del art. 14 CE incumple lo dispuesto en el art. 44.1 c) LOTC y se refiere a una hipótesis imaginaria sin relación con los autos, sin que haya comparación con otro caso o conjunto de casos, reales y concretos.

Sobre la pretendida violación de la garantía formal del derecho a la legalidad sancionadora en el art. 51.1.7 alega que de la doctrina constitucional cabe inferir que la intensidad de las exigencias de la reserva de ley en materia de infracciones y sanciones administrativas no es la misma en todos los casos (SSTC 219/1989, de 21 de diciembre, FJ 3, 132/2001, de 8 de junio, FJ 4) y que en alguna ocasión el Tribunal Supremo ha calificado de sujeción especial la relación entre Administración y los agricultores y bodegueros incorporados al Consejo Regulador de una denominación de origen (STS de 7 de junio de 1986). Cualquiera que sea la calificación doctrinalmente más procedente, cuestión esta ajena a la jurisdicción constitucional, no cabe duda de que a) la incorporación al Consejo Regulador es voluntaria o, más exactamente, es una carga no tanto para ejercer una actividad empresarial cuanto para desarrollarla beneficiándose del régimen jurídico de la denominación de origen, b) el Consejo Regulador es un ejemplo de «participación» o «autoadministración» y c) las normas sancionadoras contenidas en el Reglamento del Rioja tienen un destinatario limitado, a saber, los viticultores y bodegueros incorporados al Consejo Regulador. Es claro que las exigencias de la reserva de Ley no han de ser las mismas cuando las sanciones administrativas pueden ser impuestas a los ciudadanos en general o a una estimable porción de ellos (sanciones de orden público, sanciones de tráfico, sanciones tributarias) que cuando el régimen sancionador se contrae a un círculo bien definido de destinatarios (voluntariamente registrados); se endereza a garantizar la correcta actividad profesional de estos pocos destinatarios; toma en consideración la infracción de reglas propias de esta actividad económica sobradamente conocida por quienes la ejercen y, sobre todo, es la contrapartida de los evidentes beneficios de un régimen jurídico voluntariamente asumido, y al igual que ocurre en materia de prestaciones patrimoniales de derecho público, la intensidad de la reserva de ley no debe ser por necesidad la misma para todos los sectores ni para todos los casos, habiendo de admitirse una «escala de la reserva de ley» en el Derecho administrativo sancionador. Dada la irretractividad de la garantía formal (SSTC 42/1987, FJ 3; 184/1995) resulta obvio que no puede reprocharse infracción del art. 25.1 CE ni al Estatuto del vino ni a su Reglamento, pues son normas preconstitucionales, y lo cierto es que el legislador del Estatuto del vino dejó clara su voluntad de que se estableciera un régimen sancionador en materia de denominaciones de origen (art. 93 de la Ley 25/1970), fijando la naturaleza y límites de las sanciones impuestas a la demandante y remitiéndose a su Reglamento en cuanto a la tipificación de las infracciones y la graduación de las sanciones. Por su parte el Reglamento de 1972 establece el marco sustantivo en que los Reglamentos de cada denominación han de especificar las infracciones, y así su art. 129.2 c) define perfectamente el núcleo de la infracción sancionada: desde el momento en que el legislador dice que debe existir un régimen sancionador, está previendo implícitamente que es ilícito que se use la denominación de manera

indebida y que se actúe de manera que la perjudique o desprestigie, puesto que el principio de «reserva exclusiva de denominación» (art. 82 y 83 Estatuto del vino) es cardinal en la materia y fuente de grandes beneficios para los cultivadores y bodegueros registrados. De este modo, el postconstitucional art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja aplica meramente a esa denominación de origen un tipo de infracción ya descrito en el Reglamento de 1972 sobre la base de la habilitación contenida en el art. 93 del Estatuto del vino. Tampoco hay infracción de la garantía formal del art. 25.1 CE respecto a la sanción impuesta, pues el art. 51.2 del Reglamento del Rioja es literal recordatorio de los dispuesto en los arts. 93.1 y 129 del Estatuto del vino.

En cuanto a la alegación de que el art. 73 del Reglamento de 1972 cifra la tolerancia en un 5 por 100 mientras que art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja la reduce a un 1 por 100 sin base en la Ley, debe tenerse en cuenta que el art. 73 del Estatuto del vino y el art. 73 de su Reglamento tratan de la obligación de presentar declaraciones a efectos estadísticos ante la Administración y abarca a todos los productos a que se refiere el título preliminar, no sólo los vinos protegidos por la denominación de origen, mientras que la concordancia de vinos protegidos y documentos a que se refiere el art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja responde más bien a la finalidad de controlar las existencias de vino protegido y a ese efecto el art. 34 del mismo Reglamento establece un régimen de declaraciones que nada tiene que ver con las del art. 73 del Estatuto del vino: aunque en principio debería ser uso indebido de la denominación tener en la bodega un solo litro de vino no protegido o tener documentada una existencia superior, la Administración ha optado por conceder —por razones de oportunidad— un mínimo de tolerancia, cifrado en el 1 por 100, lo que no merece reproche constitucional y de lo que existen ejemplos análogos en materia tributaria.

6. La entidad demandante de amparo dedujo escrito de alegaciones el día 12 de diciembre de 2002, reproduciendo las contenidas en su demanda.

7. El Ministerio Fiscal, por su parte, se opuso a la pretensión de amparo en escrito de 16 de diciembre de 2002.

En lo relativo a la infracción del art. 24.1 CE, recuerda que la cuestión del cómputo de los plazos de prescripción y caducidad es de legalidad ordinaria (STC 214/2002, FJ 5), y en este caso no concurre ninguna circunstancia que determine la reprobación del cómputo, pues no hay error patente y la Resolución está fundamentada y razonada, así como tampoco la Sentencia es irrazonable o arbitraria, sin que sea invocable la STS de 8 de febrero de 1999, pues fue pronunciada por la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y no por la Sección Cuarta, refiriéndose la cita a un supuesto distinto, ya que éste trata de la emisión de un informe preceptivo a prestar por el Comité Consultivo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y la diferencia de fechas se refería a aquélla en que se adoptó el informe, frente a la de la reunión que aprobó el acta de la sesión anterior.

Tampoco habría tenido lugar para el Fiscal una infracción del art. 25.1 CE porque no se haya acreditado el perjuicio o desprestigio de la denominación considerada como elemento del tipo. Hay que partir de que la interpretación de los tipos corresponde en exclusividad a los órganos de la jurisdicción (art. 117.3 CE), y se trata, no de infracciones de resultado, sino de riesgo como se desprende de la expresión «que puedan causar»,

entendiéndose en este caso, dentro de una interpretación razonable, que basta con un riesgo abstracto.

Rechaza el Ministerio Fiscal que se haya dado una vulneración del art. 25.1 CE al ser tenido en cuenta el porcentaje de tolerancia del 1 por 100, previsto en el art. 51.1.7 de la Orden de 3 de abril de 1991. No ha existido desconocimiento de la garantía formal respecto a la sanción impuesta, ni tampoco en cuanto a la infracción tipificada en el citado art. 51.1.7. Se trata del incumplimiento de una obligación de los bodegueros —la de tener documentación de las existencias de las bodegas— establecida, no en la Orden Ministerial de 3 de abril de 1991, sino que se impone en los Reglamentos CEE núms. 822/87 y 2238/93, obligación cuyo control corresponde a los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen (art. 87.3 de la Ley 25/1970). Recoger la obligación establecida por la Ley como infracción y señalar a esa infracción una sanción dentro de los límites legales es un supuesto de colaboración Ley-Reglamento amparado por la doctrina constitucional. En consecuencia, no tiene sentido la comparación de los márgenes de tolerancia del art. 51.1.7 de la Orden y del art. 73.2 del Decreto, ya que se refieren a obligaciones distintas.

Existen otros razonamientos según el Fiscal, concurrentes con los anteriores, que llevarían a relativizar aún más la exigencia de la garantía formal en estos supuestos, pues estarían incursos en la excepción, mencionada en las SSTC 113/2002 y 132/2002, de las relaciones de sujeción especial, y en las denominaciones de origen no se puede negar un importante componente asociativo, pues parten de la iniciativa de los viticultores y elaboradores de vinos y de la designación de un Consejo Regulador con carácter provisional, que redacta el Reglamento y determina los lugares y condiciones de cultivo para su aprobación por Orden Ministerial. Hasta el régimen de inscripción es voluntario y se practica en orden al propio beneficio de quienes se inscriben. Todo ello determina la especial vinculación de los inscritos en el entramado de derechos y obligaciones de la denominación, plasmada en el respetivo Reglamento (arts. 92 de la Ley y 26.4 de la Orden) y ordenada a la protección de calidad que puede encontrar justificación constitucional en el art. 45.2 CE. La modulación por la Ley de la especial vinculación de los inscritos, la autonomía de la denominación de origen y el control que debe ejercitarse sobre las actividades viticultoras y elaboradoras del vino de los inscritos para proteger su calidad, determina un régimen especial que modula la exigencia de la garantía formal del art. 25.1 CE.

8. Por providencia de 6 de marzo de 2003 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La petición de amparo se dirige frente a la Sentencia de 26 de junio de 2001 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, y también frente al Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de febrero de 1999, como se infiere del suplico de la demanda, en que se interesa asimismo la nulidad de esta última Resolución. En ella, la demandante de amparo, Bodegas y Viñedos Gómez Cruzado, S.A., es sancionada como responsable de una infracción del art. 51.1.7 del Reglamento de la denominación de origen calificada Rioja (Orden Ministerial de 3 de abril de 1991), al almacenar en su bodega determinado volumen de vino sin la pre-

ceptiva documentación que acreditase íntegramente su procedencia como protegida de la denominación, en una proporción del 2,58 por 100 respecto de las existencias de procedencia documentada. La Sentencia del Tribunal Supremo la confirma, al desestimar el recurso contencioso-administrativo que la sancionada había interpuesto.

2. La entidad demandante achaca diversas vulneraciones constitucionales a la Sentencia impugnada. La primera, infracción del principio de legalidad penal que proclama el art. 25.1 CE, al entender que se le limita el porcentaje de tolerancia al 1 por 100 previsto en el art. 51.1.7 de la Orden de 3 de abril de 1991 —frente al 5 por 100 del art. 73 del Decreto 835/1972, de 23 de marzo—, toda vez que el margen reducido que establece aquella Orden carecería de cobertura con rango de Ley formal. El mismo principio del art. 25.1 CE, en conexión con el derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), alega que se lesiona cuando es sancionada por el tipo del mencionado art. 51.1.7 de la Orden de 3 de abril de 1991 sin que, a su juicio, se haya acreditado un perjuicio o desprestigio a la denominación de origen, o su uso indebido. Por último, aduce vulneración de su derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), al tener como arbitrario el criterio judicial aplicado en la determinación del *dies a quo* del plazo de caducidad del expediente administrativo sancionador. Estamos, por tanto, ante un amparo mixto (arts. 43 y 44 LOTC), pues, según se deduce de los argumentos impugnatorios y del propio suplico de la demanda, la demandante cuestiona la resolución administrativa sancionadora, no reparada por la posterior Sentencia, y esta última por arbitrariedad en lo relativo a la caducidad del expediente administrativo sancionador.

El Abogado del Estado se opone a la pretensión de amparo. Niega que el criterio judicial sobre el plazo de caducidad del expediente esté incurso en irrazonabilidad o en error patente. En lo tocante al motivo conectado con la falta de prueba del uso indebido, o del perjuicio o desprestigio para la denominación de origen, propone su inadmisión por defecto de invocación previa, alegando subsidiariamente que la interpretación aplicada en el caso no es absurda ni extravagante para la comunidad jurídica. Y rechaza que se haya desconocido la garantía formal del art. 25.1 CE, pues la Ley 25/1970 deja clara su voluntad de que se establezca un régimen sancionador en materia de denominaciones de origen, delimitando su Reglamento de 1972 el marco sustantivo para que los reglamentos de cada denominación especifiquen las infracciones, con lo que en este supuesto se verían satisfechas las exigencias del principio de reserva de ley —que no son las mismas en todos los casos—, dadas las peculiares características del régimen jurídico de los destinatarios de aquellas normas y de la actividad en que se integran y por la que se les sancionan. A lo que añade que el margen de tolerancia del 5 por 100 del art. 73 del Reglamento del Decreto 835/1972 está referido a unas declaraciones que nada tienen que ver con la documentación inspeccionada a la entidad demandante.

El Ministerio Fiscal también interesa la desestimación del recurso de amparo. Recuerda que la apreciación de los plazos de prescripción y de caducidad es una cuestión de legalidad ordinaria, sin que se haya dado error patente. Tampoco se vulnera el art. 25.1 CE porque no se haya acreditado perjuicio o desprestigio de la denominación, pues estamos ante una infracción de riesgo y no de resultado. Ni habría tenido lugar un desconocimiento de la garantía de Ley formal, ya que la obligación incumplida por la demandante se recoge en Reglamentos de la Comunidad Europea, y está referida a una mate-

ria distinta de la que contempla el art. 73.2 del Reglamento de 1972, debiéndose tener en cuenta además el régimen de especial vinculación de los viticultores y bodegueros con la denominación de origen, lo que modula la exigencia de la garantía formal del art. 25.1 CE.

3. Con carácter previo hemos de examinar el óbice de admisión propuesto por el Abogado del Estado, quien denuncia que la demandante no sometió a la consideración del órgano judicial sus alegaciones concernientes a la falta de acreditación del perjuicio o desprestigio de la denominación, o de su uso indebido, ni menos las conectó en la dimensión constitucional centrada en el art. 25.1 CE. Si bien cabe el examen de esta cuestión una vez superado el trámite de admisión (SSTC 99/1993, de 22 de marzo, FJ único; 12/2001, de 29 de enero, FJ 1; 184/2001, de 17 de septiembre, FJ 2 y 165/2002, de 17 de septiembre, FJ 2), el óbice no puede ser asumido. La alegación de la demandante ya había sido planteada en el expediente administrativo sancionador y la reprodujo oportunamente en la vía procesal con expresa invocación del principio de legalidad reconocido en el art. 25.1 CE, como resulta del examen de la demanda de amparo. Ello supone una acotación suficiente del problema constitucional, más allá de un planteamiento meramente implícito o sobreentendido, que otorgó al órgano judicial ocasión para pronunciarse sobre la posible vulneración (SSTC 187/1995, de 18 de diciembre, FJ 2; 198/2001, de 4 de octubre, FJ 2 y 158/2002, de 16 de septiembre, FJ 4). De este modo hemos de tener por cumplida la carga del art. 44.1 c) LOTC, con la que se trata de preservar el carácter subsidiario de la jurisdicción constitucional de amparo, que resultaría desvirtuado si ante ella se plantearan cuestiones sobre las que previamente, a través de la vías procesales oportunas, no se ha dado ocasión de pronunciarse a los órganos de la jurisdicción ordinaria correspondiente (SSTC 90/1999, de 26 de mayo, FJ 2; 214/2000, de 18 de septiembre, FJ 2; 310/2000, de 18 de diciembre, FJ 2; y 133/2002, de 3 de junio, FJ 3).

4. Con el fin de un adecuado enjuiciamiento de todas las cuestiones de fondo que se suscitan en el presente recurso, es aconsejable alterar el orden que la demandante nos propone para su examen, debiendo comenzar con la queja fundada en el derecho a la tutela judicial efectiva que la parte dirige a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Como ya se expuso, la demandante califica de arbitrario, y por ende lesivo del derecho reconocido en el art. 24.1 CE, el criterio al que se acoge la Sentencia del Tribunal Supremo según el cual debe tenerse por *dies a quo* del plazo de caducidad del expediente administrativo sancionador aquél en que se notifica al interesado el acuerdo de incoación.

Conviene recordar lo dicho en nuestras SSTC 214/1999, de 29 de noviembre, FJ 4; 151/2001, de 2 de julio, FJ 5; y 228/2001, de 26 de noviembre, FJ 5: en los supuestos en los que controversia se refiera únicamente a la selección, interpretación y aplicación de la legalidad infraconstitucional, para que la aplicación del canon de la arbitrariedad, la irrazonabilidad o el error patente no entre en abierta contradicción con la premisa de que el recurso de amparo no es cauce para dirimir discrepancias relativas a la selección, interpretación y aplicación de la legalidad, el referido canon ha de aplicarse de forma cualitativamente distinta y, por supuesto, mucho más restrictiva que en los casos en que la controversia constitucional afecta a contenidos propios y específicos del derecho a la tutela judicial efectiva —como pueden ser el acceso a la jurisdicción o, con otra

intensidad, el acceso a los recursos— o a otros derechos fundamentales, pues fuera de estos supuestos tan sólo podrá considerarse que la resolución judicial impugnada vulnera el derecho del art. 24.1 CE cuando el razonamiento que la funda incurra en tal grado de arbitrariedad, irrazonabilidad o error que por su evidencia y contenido sean tan manifiestos y graves que para cualquier observador resulte patente que la resolución de hecho carece de toda motivación o razonamiento. En el mismo sentido recordábamos en nuestra STC 200/2002, de 28 de octubre, FJ 3, que el derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) no garantiza el acierto mismo de las resoluciones judiciales en la selección, interpretación y aplicación de las normas a la decisión del caso, cuestiones estas que, salvo que se traduzcan en la lesión de otro derecho fundamental distinto, no trascienden el plano de la legalidad ordinaria ni el de la competencia de los jueces y tribunales (art. 117.3 CE), y que no pueden ser revisadas en vía de amparo.

En la Sentencia enjuiciada el Tribunal Supremo —máximo intérprete de la legalidad ordinaria en el ejercicio de la función jurisdiccional (art. 123.1 CE)— entiende que la incoación del expediente exige no sólo la intención o el deseo de empezarlo del Consejo Regulador de la denominación de origen, sino que requiere además un acto expreso iniciador que la disponga, e igualmente recuerda el órgano judicial que «en materia de caducidad del procedimiento, con la vigencia de las distintas normas que en la materia se han sucedido, ha otorgado prioridad a los efectos del cómputo del plazo, a la fecha de la notificación al interesado». Tal interpretación judicial de la Ley no resulta de una argumentación aparente o de mero voluntarismo, ni es expresión de un proceso deductivo absurdo o que parta de premisas inexistentes o patentemente erróneas (SSTC 82/2002, de 22 de abril, FJ 7; 173/2002, de 9 de octubre, FJ 6; y 198/2002, de 28 de octubre, FJ 6). No estamos, pues, ante una decisión arbitraria; al contrario, se trata de una solución revestida de la nota de razonabilidad al responder a las pautas propias de un silogismo jurídico atendible, y es aquí donde debemos detener nuestro examen de la cuestión, rechazando con esto la relevancia constitucional del motivo propuesto por la demandante, pues la balanza de la justicia constitucional no puede inclinarse en ningún sentido para optar entre dos soluciones razonables (STC 181/2001, de 17 de septiembre, FJ 4), ya que, en caso contrario, el Tribunal Constitucional se convertiría en un órgano de casación o de apelación universal, quedando desvirtuada la naturaleza propia del proceso constitucional de amparo.

5. Cumple examinar ahora las quejas —de distinto orden— desde las que la demandante hace derivar una lesión constitucional del principio de legalidad penal (art. 25.1 CE). En uno de sus motivos, la peticionaria de amparo intenta conectar aquel principio con el derecho a la presunción de inocencia del art. 24.2 CE, alegato este que ha de tenerse por un mero instrumento del primero, visto que lo que se denuncia en concreto es la aplicación analógica o extensiva *in malam partem* del tipo infractor descrito en el art. 51.1.7 del Reglamento de la denominación Rioja, en tanto, según se dice, no se acreditaron en momento alguno circunstancias determinantes de perjuicio o desprestigio de dicha denominación.

El art. 51.1 del Reglamento de la denominación de origen calificada Rioja (Orden Ministerial de 3 de abril de 1991) tipifica como infracción administrativa que pudieran cometer las personas inscritas en los registros de la citada denominación, entre otras, la siguiente conducta: «La existencia de uva, mostos o vinos en bodega

inscrita sin la preceptiva documentación que ampare su origen como producto protegido por la denominación o la existencia en bodega de documentación que acredite unas existencias de uva, mostos o vinos protegidos por la denominación sin la contrapartida de estos productos. Las existencias de vino en bodega deben coincidir con las existencias declaradas documentalmente, si bien a los efectos de este artículo el Consejo Regulador no entenderá cometida esta infracción cuando las diferencias no superen el 1 por 100 de éstas o en más o en menos» (apartado 7).

Hemos de recordar nuestra reiterada doctrina (SSTC 64/2001, de 17 de marzo, FJ 4; 123/2001, de 4 de junio, FJ 11; 125/2001, de 4 de junio, FJ 3; y 75/2002, de 8 de abril, FJ 4) según la cual la garantía formal del art. 25.1 CE que significa el imperio de la ley no basta para asegurar la previsibilidad de las consecuencias jurídicas de los propios actos, ni para garantizar que nadie pueda ser castigado por un hecho no contemplado por la ley. Por ello, una vez en el momento aplicativo del ejercicio de las potestades sancionadoras por los poderes públicos, éstos están sometidos al principio de tipicidad, como garantía material, en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a las normas sancionadoras y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía *in malam partem*, es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas determinan. La tarea del Tribunal Constitucional en este punto se limita a verificar si la interpretación realizada por los órganos judiciales era una de las interpretaciones posibles de la norma en atención a los valores de seguridad jurídica y de monopolio legislativo en la determinación esencial del ilícito administrativo, y a supervisar externamente que la interpretación adoptada responde a unas reglas mínimas de interpretación, de modo que quepa afirmar que la decisión sancionadora era un resultado previsible, en cuanto razonable, de lo decidido por la soberanía popular, por lo que se proscriben constitucionalmente aquellas otras incompatibles con el tenor literal de los preceptos aplicables o inadecuadas a los valores que con ellos se intenta tutelar (SSTC 137/1997, de 21 de julio, FJ 7; 151/1997, de 29 de septiembre, FJ 4; y 25/1999, de 8 de marzo, FJ 3).

A la luz de la doctrina antes transcrita, y en atención a la literalidad del precepto y a los hechos probados asumidos en la resolución judicial, en modo alguno cabe tildar de extravagantes en relación con el ordenamiento constitucional, ni de modelo de interpretación no aceptado por la comunidad jurídica, las pautas valorativas contenidas en la Resolución sancionadora y confirmadas por la Sentencia impugnada, según las cuales bajo la denominación común de infracciones «por uso indebido de la denominación o por actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio», el art. 51.1 del Reglamento de la denominación de origen calificada Rioja enumera una serie de conductas perfectamente delimitadas, por lo que debe considerarse cometida una infracción siempre que una de tales conductas se haya dado en la práctica. En este caso, aun cuando no se hayan acreditado otras circunstancias indicativas del perjuicio o desprestigio para la denominación de origen, distintas de los defectos u omisiones de acreditación documental por los que se impuso la sanción, no obstante se constata el respeto al tenor del precepto sancionador del art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja y la coherencia lógica y sistemática de su aplicación a la destinataria. Así, pues, el motivo carece de significación constitucional al resultar ajena al contenido propio de nuestra jurisdicción la interpretación última de los tipos sanciona-

dores y el control de la corrección del proceso de subsunción de los hechos probados en los preceptos aplicados.

6. En la argumentación de la entidad demandante, la limitación del margen de tolerancia sobre los hechos infractores al 1 por 100 previsto en el art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja (Orden Ministerial de 3 de abril de 1991), y no hasta el 5 por 100 del art. 73 del Reglamento del estatuto del vino (Decreto 835/1972, de 23 de marzo), implica, por falta de cobertura legal, el desconocimiento de la garantía formal ínsita al principio de legalidad penal (art. 25.1 CE).

Las quejas que la demandante sostiene en este apartado con invocación del principio de legalidad penal tienen como premisa la aplicabilidad al caso del art. 73 del Reglamento del vino; por tanto, parten de un supuesto conflicto de la norma contenida en el mencionado art. 73 con otra, aparentemente contradictoria o concurrente y de rango inferior, el art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja, en la medida que este último precepto establece un margen de tolerancia de la conducta infractora limitado al 1 por 100. Sin embargo, la aplicabilidad al caso del art. 73 del Reglamento del vino —y por tanto, el conflicto de normas— se niega por la Sentencia impugnada. Se plantea pues, con carácter previo, una discrepancia sobre la aplicabilidad de una norma en la que se apoyan las alegaciones de extralimitación legal que la demandante achaca al art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja.

La transcripción de este último precepto ya se ha recogido en el fundamento jurídico 5. En cuanto al invocado art. 73 del Reglamento del vino, éste viene a imponer a todos los empresarios cuya actividad se relacione con los productos objeto de la reglamentación —estén o no amparados por una denominación de origen— la obligación de presentar ante la Administración competente «declaración por triplicado por cada bodega o establecimiento que posean, en las que se harán constar la clase cantidad y graduación de los productos obtenidos en la campaña y de las existencias de campañas anteriores. Una copia de la declaración debidamente sellada deberá ser devuelta al declarante como garantía de su presentación, quien la conservará a disposición de los Servicios de inspección durante un plazo de cinco años. La declaración tendrá efectos meramente estadísticos» (apartado 1). El párrafo tercero del apartado 2 del art. 73 precisa que «[e]l error admisible en esta declaración será, en cuanto a cantidad el 5 por ciento y, en cuanto a graduación, el 2,5 por ciento en los vinos, mistelas y mostos y el 5 por ciento en los subproductos».

Es conocida nuestra doctrina (SSTC 185/2000, de 10 de julio, FJ 4; 167/2001, de 16 de julio, FJ 3 y 228/2002, de 9 de diciembre, FJ 3) por la que, con carácter general, el problema de cuál sea la norma aplicable al caso concreto, subsumiendo en las normas los hechos, es una cuestión de estricta legalidad que corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales, de acuerdo con lo establecido en el art. 117.3 CE. Esta doctrina, referida a la aplicación e interpretación de las normas penales en sentido estricto aunque extensible al ámbito administrativo sancionador, parte de que toda norma sancionadora admite diversas interpretaciones como consecuencia natural, entre otros factores, de la vaguedad del lenguaje, el carácter genérico de las normas y su inserción en un sistema normativo relativamente complejo (SSTC 189/1998, de 28 de septiembre, FJ 7; 42/1999, de 22 de marzo, FJ 4; y 167/2001, de 16 de julio, FJ 3) y de que la función del Tribunal Constitucional en amparo no se limita a comprobar el respeto de los órganos judiciales al tenor literal de la norma,

ni la mera interdicción de la arbitrariedad, el error patente o la manifiesta irrazonabilidad de las resoluciones judiciales, sino que más allá de estas constataciones nuestra jurisprudencia exige comprobar en positivo (SSTC 120/1996, de 8 de julio, FJ 8, y 133/1999, de 15 de julio, FJ 2) la razonabilidad de la decisión desde las pautas axiológicas que inspiran nuestro Ordenamiento constitucional y desde los modelos de interpretación aceptados por la comunidad jurídica, pues sólo de este modo puede verse en la decisión sancionadora un fruto previsible de una razonable aplicación judicial o administrativa (STC 13/2003, de 28 de enero, FJ 3).

Las resoluciones impugnadas satisfacen las exigencias constitucionales del principio de legalidad penal impuestas en el momento aplicativo de la norma. Así se comprueba a la vista de su motivación y la motivación de la Resolución sancionadora, que implícitamente asume. Allí se explica por qué la demandante de amparo no puede beneficiarse del margen de tolerancia del 5 por 100 del art. 73 del Reglamento del vino, en tanto que dicho precepto está referido a un supuesto de hecho —discrepancias en las declaraciones prestadas ante la Administración por los elaboradores de productos— netamente diferenciado en razón de sus destinatarios (todos los productores y elaboradores de vino y de los productos mencionados en el Capítulo II del Título preliminar del Reglamento del vino), mientras que el margen del 1 por 100 previsto en el último inciso del art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja, contempla una documentación distinta, pues con ésta se acredita la procedencia de productos protegidos por tal denominación calificada, y por tanto tiene como finalidad concreta y específica la protección de la denominación. Estos criterios metodológicos y axiológicos que motivan la decisión judicial en este extremo son suficientemente ilustrativos, no ya de la mera razonabilidad en la interpretación de la legalidad infraconstitucional, de la que resulta, en el caso, la inaplicación del art. 73 del Reglamento del vino, sino también de su previsibilidad para todos aquellos que se encuentren en idénticas circunstancias que la demandante.

7. Es preciso el recordatorio de nuestra doctrina por la que el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, que comprende una doble garantía. La primera, de orden material y de alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda es de carácter formal, y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4; y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3). A este respecto es preciso reiterar que en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en determinadas

materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2). En todo caso, el art. 25.1 CE exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9, y 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3). De ahí que la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (STC 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2), que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4).

También debe tenerse en cuenta —como este Tribunal ha sentado expresamente— que no es posible exigir reserva de la Ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el Derecho preconstitucional y, en concreto, por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada, aun cuando las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por Leyes preconstitucionales, incompatibles con el art. 25.1 CE, deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de ésta (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 5; 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7 y 101/1988, de 8 de junio, FJ 4) y no cabe, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones, o alterar el cuadro de las existentes mediante una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado por otra norma de rango legal (STC 6/1994, de 17 de marzo, FJ 2).

8. Bajo el enunciado de «infracciones por uso indebido de la denominación o ... actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio», el art. 51.1 del Reglamento de la denominación de origen calificada Rioja tipifica en su apartado 7 la conducta por la que la demandante fue sancionada. Tratamos, por tanto, de una infracción en materia de denominaciones de origen. A fin de dilucidar la relevancia constitucional de los problemas suscitados en este motivo de amparo, parece oportuna una referencia a los rasgos más significativos de su normativa. Su regulación sustantiva arranca del Capítulo I del Título III de la Ley de 2 de diciembre de 1970 del Estatuto de la viña, del vino y de los alcoholes, también conocida por «Estatuto del vino», en cuyo art. 79 las denominaciones de origen se definen, lógicamente, por referencia al vino y derivados, aunque sea posible encontrar una definición más amplia de la categoría en nuestra STC 211/1990, de 20 de diciembre, al decir que «según la doctrina, la denominación de origen es un nombre geográfico renombrado que se utiliza en el mercado para designar un producto, característico de esa procedencia específica, fabricado, elaborado, cosechado o extraído en el lugar geográfico al que corresponde el nombre usado como denominación y que permite conocer que ese producto reúne determinadas características y cualidades» (FJ 2). Desde el punto de vista organizativo el legislador ha encomendado la defensa de la calidad de las denominaciones de origen a los denominados Consejos Reguladores, que han sido calificados como órganos desconcentrados de la Administración y dentro de

los cuales se da una representación de los intereses colectivos de los viticultores y elaboradores que desean beneficiarse del reconocimiento y reglamentación de la denominación, para lo que deben integrarse en el Consejo Regulador, mediante un acto voluntario de inscripción por el que se obligan a cumplir las disposiciones del reglamento de cada denominación, más rigurosas que las que con carácter general asumen el resto de empresarios y productores del sector.

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 determinadas en el 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 que «[l]os Reglamentos de cada denominación de origen especificarán las sanciones a aplicar a las infracciones a su Reglamento por los inscritos en los Registros de la misma, clasificando éstas en ... c) Uso indebido de la denominación o actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio, que se sancionarán en la forma y cuantía que se establece en el apartado 1 de este artículo». Por lo tanto, el art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja, que describe la infracción por la que la demandante fue sancionada, 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.

9. No obstante lo expuesto, no podemos detenernos en la anterior comprobación: habremos de seguir indagando en el fundamento de legalidad penal del precepto sancionador aplicado, a fin de cerciorarnos de que bien todos sus elementos cumplen con las exigencias de carácter formal que impone el art. 25.1 CE, bien en algún momento el art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja contradice o se aleja de ese fundamento constitucional.

En tal indagación se descarta una justificación como la que el Ministerio Fiscal y el Abogado del Estado proponen con apoyo en las peculiaridades del régimen jurídico que vincula a los viticultores y productores que utilizan la denominación de origen con su Consejo Regulador —a alguna de las cuales ya se ha hecho referencia—, y en tanto que tales peculiaridades, a su juicio, permitirían cierta relativización o modulación de las exigencias de la garantía formal propia del principio de legalidad. El Ministerio Fiscal llega a calificar dicho régimen de «relación de sujeción especial», categoría que hemos tildado reiteradamente de imprecisa (por todas, STC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 6). Sin embargo, el planteamiento no puede ser asumido. Baste recordar por el momento lo dicho en nuestra STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 4: que la categoría no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos; igualmente —al hilo de lo que en dicha Sentencia se concluyó con relación a la actividad económica privada de autotaxi—, se advierte que no existe precepto constitucional que de forma explícita o implícita justifique la limitación de derechos constitucionales en la actividad de producción y elaboración en que se utiliza la denominación de origen —ello al margen de su carácter intervenido y reglamentado—, ni

tampoco al tiempo de la infracción sancionada estaba vigente Ley alguna que modulara el disfrute del derecho fundamental para el que se pide el amparo, por lo que, con independencia de la correcta calificación o denominación de la relación jurídica, no se da fundamento suficiente para que la infracción por la que se sanciona a la demandante carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el art. 25.1 CE.

10. Como dijimos en nuestra STC 42/1987, de 7 de abril, 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 (FJ 3). Igual es el sentido de nuestra STC 177/1992, de 2 de noviembre, que recuerda que la pervivencia 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 3).

Con las SSTC 305/1993, de 25 de octubre, FJ 6, y 45/1994, de 15 de febrero, FJ 5, avanzamos en la advertencia de que la lógica coherencia y continuidad normativa con la regulación preconstitucional no puede suponer —sobre la base de que se reiteran disposiciones reglamentarias preconstitucionales sancionadoras ya existentes— que la Administración ostente potestades sancionadoras no amparadas por una cobertura suficiente de normas con rango legal; pues ello representaría convertir en buena medida en inoperante el principio de legalidad de la actividad sancionadora de la Administración con sólo reproducir, a través del tiempo, las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, manteniéndose así *in aeternum*, después de la Constitución, sanciones sin cobertura legal. Este criterio fue confirmado en la STC 117/1995, de 17 de julio, donde de nuevo se veda la viabilidad de un reglamento posterior a la Constitución que se limitara a reproducir el contenido de una regulación sancionadora preconstitucional de rango reglamentario (FJ 3). Si la normativa sancionadora aplicada a la demandante está incurso en la interdicción que deriva de esta doctrina, es lo que tenemos que comprobar en nuestro caso.

Conviene hacer notar que quedan al margen del objeto del presente recurso otras cuestiones constitucionales que pudieran suscitar los apartados a) y b) del art. 129 del preconstitucional Reglamento del vino. En lo que a este recurso concierne, lo cierto es que el apartado c) del art. 129.2 del mencionado Reglamento alude al «uso indebido de la denominación» y a «los actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio», con lo que está aportando los criterios jurídicos esenciales sobre los cuales los respectivos reglamentos reguladores de las denominaciones de origen habrán de tipificar las conductas infractoras de esa categoría.

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 del art. 51.1.7 del Reglamento del Rioja de 1991, que fue 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 que las normas sancionadoras del Reglamento del Rioja prolongan, revitalizando hasta la actualidad, otros preceptos cuya pervivencia en el ordenamiento constitucional se justificaba en necesidades de continuidad del 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. 51.1.7 del Reglamento del 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.

11. Comprobada la anterior infracción constitucional, debe otorgarse a la demandante el amparo del derecho fundamental que le reconoce el art. 25.1 CE, pues fue sancionada por la comisión de una infracción reglamentaria carente de cobertura legal. Por lo que deben anularse tanto la Resolución del Consejo de Ministros que sancionó a la demandante como la Sentencia que la confirmó, pues lesionaron el derecho de la demandante a la legalidad 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

Otorgar el amparo solicitado por la entidad Bodegas y Viñedos Gómez Cruzado, S.A., y en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de la entidad demandante a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Anular el Acuerdo sancionador de 8 de febrero de 1999 del Consejo de Ministros, expediente 3345-R, y la Sentencia de 26 de junio de 2001 dictada en el recurso contencioso-administrativo núm. 120/99 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo.

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

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.