

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

5930 *Sala Primera. Sentencia 107/2013, de 6 de mayo de 2013. Recurso de amparo 3068-2011. Promovido por Bodegas Antaño, S.A., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, y la resolución del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León que le sancionó por utilización indebida de contraetiquetas. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: subsunción de los hechos en un ilícito administrativo tipificado por la Ley de la viña y del vino no aplicable en Castilla y León al no tener carácter básico (STC 90/2012).*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Manuel Aragón Reyes, doña Adela Asua Batarrita, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3068-2011, promovido por Bodegas Antaño, S.A., representada por la Procuradora doña Mercedes Caro Bonilla y asistida por el Letrado don José Antonio Garrote Mestre, contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 22 de marzo de 2011, y contra la resolución sancionadora del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León, de 19 de octubre de 2006. Ha comparecido y formulado alegaciones el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Manuel Aragón Reyes, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 27 de mayo de 2011, la Procuradora de los Tribunales doña Mercedes Caro Bonilla, actuando en nombre y representación de Bodegas Antaño, S.A., interpuso recurso de amparo frente a las resoluciones citadas en el encabezamiento.

2. Los hechos en que se fundamenta la demanda de amparo son los siguientes:

a) El 14 de marzo de 2006 los servicios de inspección del Consejo Regulador de la denominación de origen «Rueda» levantaron acta de infracción a la firma Bodegas Antaño, S.A., que dio origen a la incoación de un expediente sancionador a resultas del cual, mediante Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, se impuso a la recurrente una multa de trescientos mil euros por la comisión de una infracción administrativa muy grave tipificada en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino.

En las alegaciones realizadas en el curso del procedimiento sancionador Bodegas Antaño, S.A., invocó la vulneración del art. 25.1 CE por infracción de los principios de legalidad y tipicidad, al entender que la conducta no era constitutiva de ninguna de las

infracciones tipificadas en la Ley autonómica 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, no resultando de aplicación en el ámbito territorial de Castilla y León el art. 40.2 d) de la Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, por no tratarse de un precepto de carácter básico.

La resolución sancionadora rechaza esta alegación por considerar, en esencia, que la expresión «legislación básica» que contiene el art. 42 de la Ley 8/2005, de Castilla y León cuando establece: «con carácter general, el régimen sancionador en las materias objeto de la presente Ley será lo establecido en la legislación básica de la Viña y del Vino, sin perjuicio de lo que se dispone en los artículos siguientes» tiene carácter genérico y remite a la totalidad del régimen sancionador estatal previsto en la Ley 24/2003, sin distinguir entre preceptos básicos y no básicos, y que, en todo caso, el Derecho estatal tiene carácter supletorio de acuerdo con lo establecido en el art. 149.3 CE, precepto que, si bien no habilita al Estado para dictar normas al amparo de dicha cláusula, hace entrar en juego a título supletorio esta disposición del Estado dictada en ejercicio de sus competencias, al no poderse dejar sin sanción una conducta tan grave como la cometida por la recurrente.

b) La empresa sancionada interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue estimado parcialmente por Sentencia de 22 de marzo de 2011 de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que anula la resolución sancionadora únicamente en el apartado relativo a la cuantía de la multa impuesta, rebajándola a sesenta mil euros, y mantiene el resto de los pronunciamientos por considerar que cuando la Ley autonómica utiliza la expresión «legislación básica de la Viña y el Vino» se está refiriendo a la Ley 24/2003 en su conjunto, sin excluir las normas contenidas en ella que no son calificadas por la propia Ley como básicas, pero que son aplicables en las Comunidades Autónomas en tanto no sean desplazadas con el ejercicio de las competencias normativas autonómicas. En este sentido, la resolución impugnada sostiene que la Comunidad Autónoma de Castilla y León, al aprobar el citado art. 42 de la Ley 8/2005 en el ejercicio de su competencia exclusiva, ha asumido también las normas reguladoras de las infracciones administrativas que no tienen el carácter de básicas en la Ley 24/2003 y, en consecuencia, sería de aplicación en dicha Comunidad el art. 40.2 d) de la Ley estatal.

3. En la demanda de amparo, Bodegas Antaño, S.A., alega la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora previsto en el art. 25.1 CE al entender que, contrariamente a lo afirmado en la resolución administrativa sancionadora y en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 22 de marzo de 2011, los preceptos no básicos de la Ley 24/2003, de la viña y del vino, no son aplicables de forma supletoria conforme al art. 149.3 CE, pues, a su juicio, aunque ello es así cuando la Comunidad Autónoma no regula la materia, la situación cambia radicalmente cuando existe, como aquí sucede, una ley autonómica que establece un régimen sancionador que comprende, por un lado, los tipos básicos definidos por el legislador estatal -entre los que no se encuentra el aplicado en el caso- y, por otro, aquellos específicos creados por la propia norma territorial. Además, añade la recurrente, la Ley 8/2005 de las Cortes de Castilla y León, no declara en ningún momento de aplicación supletoria la Ley 24/2003 de la viña y del vino, acaso porque de haberlo hecho habría incurrido en una causa de inconstitucionalidad, de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 157/2004, de 23 de septiembre.

Así, para la sociedad mercantil recurrente entender, como hacen las resoluciones impugnadas, que la Comunidad de Castilla y León no ha desplazado sino que ha asumido las normas de la Ley 24/2003 reguladoras de las infracciones administrativas que no tienen carácter básico, choca frontalmente con la doctrina recogida en la STC 157/2004 donde, con cita de la STC 132/1989, se pone de manifiesto que «cuando el legislador autonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias» (FJ 13). La recurrente no niega que el legislador autonómico pueda remitirse a las disposiciones básicas estatales para regular una

materia, incluso sancionadora, como de hecho hace el art. 42 de la Ley 8/2005 de Castilla y León, pero esto no es lo mismo que considerar aplicable, en virtud del principio de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 CE), aquello a lo que no hay remisión expresa.

Por último, la actora expone que, en el momento de producirse los hechos, era de aplicación lo dispuesto en el art. 44.3 e) del Reglamento de la denominación de origen «Rueda», aprobado por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación 2059/2002, de 21 de julio, donde se tipificaba como infracción grave la indebida tenencia, negociación o utilización de los documentos, precintas, etiquetas, sellos, etc., propios de la denominación, sancionando esta conducta «con multa de veinte mil pesetas al doble del valor de la mercancía o productos afectados cuando aquél supere dicha cantidad, y con su decomiso».

La demanda concluye con la solicitud de que se dicte Sentencia por la que se reconozca el derecho de la recurrente a la legalidad en materia sancionadora y, a fin de reparar la lesión padecida, se anulen las resoluciones citadas en el encabezamiento de esta Sentencia.

4. Por diligencia de ordenación de la Secretaria de Justicia de la Sala Primera de este Tribunal se concedió, de acuerdo con lo previsto en el art. 49.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), un plazo de diez días a la Procuradora doña Mercedes Caro Bonilla a fin de que suscribiera el escrito de demanda, advirtiéndole de que la falta de subsanación del defecto advertido en el plazo indicado determinaría la inadmisión del presente recurso.

5. Subsanao el defecto antes citado, por providencia de 1 de octubre de 2012 la Sala Segunda de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC, admitir a trámite la demanda de amparo formulada por la Procuradora doña Mercedes Caro Bonilla en nombre y representación de Bodegas Antaño, S.A. En la misma providencia también se acordó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Consejería de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León para que en el plazo de diez días remitiera certificación o fotocopia averada del expediente correspondiente al procedimiento sancionador núm. 7-2006, y a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, a fin de que en el plazo de diez días remitiera certificación o copia averada de las actuaciones correspondientes al procedimiento ordinario núm. 1861-2006, interesándose al propio tiempo el emplazamiento de quienes fueron parte en el proceso, a excepción de la empresa demandante de amparo, ya personada, para que pudieran comparecer en el plazo de diez días en el presente proceso constitucional.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sala Primera de 4 de diciembre de 2012, se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones reclamadas, por personada y parte a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, con arreglo a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se concedió al Ministerio Fiscal y a las partes personadas un plazo común de veinte días para que, con vista de las actuaciones recibidas, formularan alegaciones.

7. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal el 16 de enero de 2013, en el que interesa se dicte Sentencia estimatoria del recurso de amparo.

Tras exponer detalladamente los antecedentes del asunto y antes de entrar en el examen de fondo, el Fiscal pone de manifiesto que en el presente recurso se plantea por la demandante, Bodegas Antaño, S.A., una queja igual a la suscitada por dicha empresa en otros tres recursos de amparo, como consecuencia de que a dicha sociedad mercantil le fueron tramitados simultáneamente cuatro expedientes sancionadores por la misma infracción, recursos que ya han sido resueltos por el Tribunal Constitucional en las SSTC 90/2012, de 7 de mayo, 109/2012, de 21 de mayo, y 127/2012, de 18 de junio, en las que se otorga

el amparo a la mercantil demandante, por lo que reitera las alegaciones formuladas en los mismos.

En este sentido, el Ministerio Fiscal expone que la disposición final segunda de la Ley estatal 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, no atribuye carácter básico al art. 40.2 d), y puesto que la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, que recoge todo aquello que debe estar comprendido en una norma con rango de ley, no ha tipificado como ilícito administrativo la conducta sancionada por la ley estatal en el citado precepto, sólo puede concluirse que el legislador autonómico, al ejercitar sus competencias exclusivas dictando la Ley 8/2005, no contempló sancionar la conducta que se tipifica en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003.

Asimismo, refuta la afirmación de que el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003 resulta aplicable como Derecho supletorio conforme al principio establecido en el art. 149.3 CE, argumentando que la atribución al Derecho estatal de dicho carácter supletorio tiene como finalidad evitar la existencia de lagunas, como claramente pusiera de relieve la STC 157/2004, de 23 de septiembre, FJ 13, pero añadiendo que no puede sostenerse que exista una laguna cuando el legislador autonómico, actuando en el ejercicio de sus competencias, ha establecido un régimen sancionador con tipificación de determinadas infracciones y exclusión de otras, de manera que la aplicación supletoria del Derecho estatal en este caso no sólo no sería procedente sino que, además, entrañaría el riesgo de desnaturalizar las competencias de titularidad autonómica. A ello añade que los principios de legalidad y tipicidad rechazan esa pretendida aplicación supletoria de la normativa estatal, porque compromete la garantía material de *lex certa* que se integra en el art. 25.1 CE.

Los razonamientos anteriormente sintetizados permiten concluir al Ministerio Fiscal que la sanción impuesta a la demandante de amparo vulneró el principio de legalidad y tipicidad reconocido en el art. 25.1 CE, pues la interpretación extensiva de la remisión que la ley territorial hace a la legislación básica iría en contra de las garantías que integran el derecho fundamental al principio de legalidad sancionadora. Así, a juicio del Fiscal, la demandante de amparo no pudo racionalmente prever su responsabilidad por infracción de lo previsto en el art. 40.2 d) de la Ley estatal 24/2003 de la viña y del vino y acomodar a dicha norma su conducta, habida cuenta de que en el territorio de la Comunidad Autónoma la norma aplicable en materia de vinos de calidad con denominación de origen era la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, que en materia sancionadora hacía remisión específica exclusivamente a la «legislación básica de la Viña y del Vino», por lo que una interpretación precisa y adecuada de este término sólo puede hacerse entendiendo que la remisión se hace a los preceptos básicos de la Ley 24/2003, entre los que no figura el ya mencionado art. 40.2 d).

8. El 8 de enero de 2013 se presentó en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, quien postula la desestimación del presente recurso de amparo al entender que las remisiones expresas a la legislación básica del Estado que contiene la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, lo son en su conjunto a la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, que es la ley básica en materia vinícola, sin distinción entre los preceptos de carácter básico y los que no lo son, argumentando en este sentido que si el legislador autonómico no hubiese entendido que con la remisión al régimen sancionador de la ley básica estatal incorporaba el catálogo y relación de las infracciones administrativas contenidas en la misma, hubiera desarrollado por sí mismo la materia, procediendo a la tipificación de los ilícitos y estableciendo las medidas cautelares pertinentes.

Asimismo, argumenta que el hecho de que una disposición contenida en una norma estatal no tenga carácter básico, como sucede en el caso del art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, no significa que no sea aplicable en la Comunidad Autónoma, pues tal aplicación, a su juicio, es posible, bien porque la Comunidad Autónoma la asuma expresamente, bien porque no la desplace o sustituya, en cuyo caso entraría en juego la cláusula supletoria del art. 149.3 CE.

Por último, el Letrado de la Comunidad Autónoma llama la atención acerca del hecho de que la conducta de la demandante, a saber, la indebida tenencia, negociación o utilización de los documentos, etiquetas, contraetiquetas, precintas y otros elementos de identificación propios del vino de calidad producido en una región determinada, así como su falsificación, «siempre ha sido una infracción prevista en la normativa reguladora del sector vitícola». Por ello, en su opinión, no cabe ninguna duda de que en el momento de producirse los hechos la entidad demandante, que elabora vinos desde 1988, era plenamente consciente de la gravedad de su conducta «por lo que la alegada vulneración de los principios de legalidad y tipicidad en el caso que nos ocupa, amén de no encontrar respaldo desde el punto de vista jurídico, no encuentra soporte desde el propio sentido común».

9. El 14 de enero de 2013 la representación procesal de Bodegas Antaño, S.A., presentó su escrito de alegaciones en este Tribunal, en las que viene a reproducir las formuladas en la demanda de amparo, significando el hecho de que este Tribunal ya ha dictado varias Sentencias en las que le ha concedido el amparo en supuestos idénticos al presente, concretamente en las SSTC 90/2012, 109/2012 y 127/2012.

10. Por providencia de 6 de mayo de 2013 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia ese mismo día.

II. Fundamentos jurídicos

1. Como se ha expuesto con más detalle en los antecedentes, Bodegas Antaño, S.A., solicita amparo respecto de la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, que le impone una sanción pecuniaria de trescientos mil euros por la comisión de una infracción tipificada en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, y de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 22 de marzo de 2011, que, con estimación parcial del recurso de apelación formulado por la sociedad mercantil recurrente, anula la resolución sancionadora únicamente en el apartado relativo a la cuantía de la multa impuesta, que se rebaja a sesenta mil euros, manteniendo el resto de los pronunciamientos.

Sostiene la demandante que ambas resoluciones habrían vulnerado su derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), al ser sancionada por la realización de una conducta —utilización indebida de contraetiquetas propias del vino de calidad producido en una región determinada— tipificada como infracción muy grave en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino que, a su juicio, no es aplicable en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, porque las Cortes de Castilla y León, en ejercicio de las competencias autonómicas en materia de agricultura y denominaciones de origen (art. 32.1.7 y 32 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero), aprobaron la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, norma legal que desplaza a la ley estatal en todo aquello que no tenga carácter básico, como sucede en el caso del art. 40.2 d), al que no se atribuye formalmente tal condición en el apartado segundo de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, opinión que comparte el Ministerio Fiscal en los términos que han quedado relatados en los antecedentes de la presente Sentencia.

Por su parte, la representación de la Junta de Castilla y León interesa la desestimación del presente recurso de amparo al entender, como se ha expuesto con más detenimiento en los antecedentes de esta Sentencia, que las remisiones expresas a la legislación básica del Estado que contiene la Ley 8/2005, de Castilla y León, lo son en su conjunto a la Ley estatal 24/2003, que es la ley básica en materia vinícola, sin distinción entre los preceptos de carácter básico y los que no lo son, argumentando que el hecho de que una disposición contenida en una norma estatal no tenga carácter básico, como sucede en el caso del art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, no significa que no sea aplicable en la Comunidad

Autónoma, pues tal aplicación, a su juicio, es posible, bien porque la Comunidad Autónoma la asuma expresamente, bien porque no la desplace o sustituya, en cuyo caso entraría en juego la cláusula supletoria del art. 149.3 CE.

2. Entrando ya en el fondo del asunto, es de señalar que la impugnación de la sanción objeto de litigio tiene su origen en la aplicación del art. 42 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, cuyo texto es el siguiente: «Con carácter general, el régimen sancionador en las materias objeto de la presente Ley será lo establecido en la legislación básica de la Viña y del Vino, sin perjuicio de lo que se dispone en los artículos siguientes», pues la sanción se impone por la infracción administrativa prevista en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, que no tiene carácter básico y, en consecuencia, la cuestión que se plantea es la de si este último precepto, en conexión con el que se ha transcrito, da cobertura legal suficiente a la sanción, habida cuenta de las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora que consagra el art. 25 CE.

Pues bien, esta misma cuestión ha sido ya resuelta en las SSTC 90/2012, de 7 de mayo, 109/2012, de 21 de mayo, y 127/2012, de 18 de junio, por lo que, al igual que se hace en las dos últimas Sentencias citadas, procede que nos remitamos ahora al contenido de la STC 90/2012, reiterando que, como expresamente se dejó dicho en la misma «convertir la expresión 'legislación básica de la viña y del vino' empleada por el art. 42 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, en sinónimo de 'legislación estatal' en la materia, representa una interpretación extensiva de lo dispuesto por el legislador autonómico», pues «la precisa remisión a las normas dictadas por el Estado en ejercicio de una concreta competencia, en este caso la relativa a las bases de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), que es la invocada en la disposición final primera de la Ley 24/2003, de la viña y del vino, se expande hasta comprender a la totalidad de normas dictadas por el Estado en la materia, con abstracción de que posean la condición formal de bases o carezcan de la misma» (FJ 5). Ello supone una interpretación del precepto legal autonómico que prescinde del sentido que en el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias encierra lo básico y «que difícilmente puede considerarse acorde con las exigencias de predeterminación normativa de los ilícitos consustanciales al ya reseñado mandato de taxatividad» (mismo fundamento jurídico 5 ya citado).

Todo ello conduce al otorgamiento del amparo solicitado por Bodegas Antaño, S.A., pues la subsunción de su conducta en el ilícito administrativo tipificado por el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, supuso una quiebra de la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora proclamado por el art. 25.1 CE.

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 Bodegas Antaño, S.A., y, en su virtud:

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

2.º Anular la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, por la que se le impone a Bodegas Antaño, S.A., una sanción de trescientos mil euros como autora de una infracción del art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, así como la Sentencia de 22 de marzo de 2011 dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-

Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en el procedimiento ordinario núm. 1861-2006.

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

Dada en Madrid, a seis de mayo de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Manuel Aragón Reyes.—Adela Asua Batarrita.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.