

# EDJ 2007/243154

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 4ª, S 13-12-2007, rec. 346/2005

Pte: Pico Lorenzo, Celsa

Comentada en "Nulidad de un acto firme revisado judicialmente. Foro abierto"

## Resumen

*El TS no ha lugar al recurso contencioso formulado contra el acuerdo del Consejo de Ministros que inadmitió a trámite la solicitud de nulidad de la sanción impuesta a la entidad mercantil recurrente en materia de denominación de origen. La Sala considera que el límite derivado de la institución de la cosa juzgada opera cuando ya se hubiera accionado en la vía administrativa o judicial, frente a los actos administrativos iniciales potencialmente incursos en causa de nulidad de pleno derecho y, en relación a la impugnación, se hubiera dictado, decidiéndola, una resolución administrativa o judicial que hubiera adquirido firmeza.*

## NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa  
art.28

Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común  
art.102

## ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	2
FALLO .....	5

## CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

### ACTO ADMINISTRATIVO

#### REVISION DE OFICIO

En general

De actos nulos y anulables

### COMERCIO INTERIOR

#### INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

Disciplina de mercado

Denominaciones de origen

Infracciones

Sanciones

### COSA JUZGADA

#### CUESTIONES GENERALES

### JURISPRUDENCIA

#### CLASES

Del Tribunal Supremo

## FICHA TÉCNICA

Favorable a: Administración estatal (funciones ejecutivas); Desfavorable a: Infractor

Procedimiento:Recurso contencioso-administrativo

### Legislación

Aplica art.28 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Aplica art.102 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.62.1 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita art.5 de LO 6/1985 de 1 julio 1985. Poder Judicial

Cita art.40.1 de LO 2/1979 de 3 octubre 1979. Tribunal Constitucional  
Cita art.9.3, art.24, art.25, art.118 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española  
Cita D 835/1972 de 23 marzo 1972. Reglamento para Viña, Vino y Alcoholes  
Cita Ley 25/1970 de 2 diciembre 1970. Estatuto del Vino, Viña y Alcoholes

### Jurisprudencia

- Cita en el mismo sentido sobre COMERCIO INTERIOR - INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA - Disciplina de mercado
- Denominaciones de origen - Sanciones STS Sala 3ª de 3 julio 2007 (J2007/100873)
  - Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 22 junio 2006 (J2006/253479)
  - Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 28 junio 2006 (J2006/98849)
  - Cita en el mismo sentido ATS Sala 3ª de 31 mayo 2005 (J2005/73447)
- Cita en el mismo sentido sobre COMERCIO INTERIOR - INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA - Disciplina de mercado
- Denominaciones de origen - Sanciones STS Sala 3ª de 20 julio 2004 (J2004/86900)
  - Cita en el mismo sentido sobre COMERCIO INTERIOR - INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA - Disciplina de mercado
- Denominaciones de origen - Sanciones STS Sala 3ª de 10 junio 2004 (J2004/63769)
  - Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 21 julio 2003 (J2003/92940)
  - Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 1 octubre 2001 (J2001/47750)
  - Cita STC Sala 1ª de 30 junio 2003 (J2003/30557)
  - Cita STC Sala 1ª de 17 marzo 2003 (J2003/6171)
  - Cita STC Sala 1ª de 17 marzo 2003 (J2003/4187)

### Bibliografía

Comentada en "Nulidad de un acto firme revisado judicialmente. Foro abierto"

En la Villa de Madrid, a trece de diciembre de dos mil siete.

Visto por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, el recurso contencioso administrativo que con el número 346/2005, interpuesto por el Procurador de los Tribunales D. Juan Manuel Caloto Carpintero en nombre y representación de la entidad mercantil "Bodegas A., S.A.", contra Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2005, que inadmite a trámite la solicitud de nulidad formulada por "Bodegas A., S.A." contra la Resolución del Consejo de Ministros de 3 de septiembre de 1999 y confirmada en reposición por Acuerdo del Consejo de Ministros de 17 de marzo de 2000, dictado en el expediente sancionador núm. 3529-R, incoado por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada "Rioja", habiendo sido parte recurrida, la Administración del Estado, representada y defendida por el Abogado del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación de "Bodegas A., S.A." se interpuso recurso contencioso administrativo contra dicha resolución, el cual fue admitido por la Sala y reclamado el expediente administrativo, una vez recibido se entregó a la recurrente, para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que se declarara la nulidad de la Resolución de 30 de septiembre de 2005, dictada por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

SEGUNDO.- El Abogado del Estado se opuso a la demanda con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que se desestime el recurso.

TERCERO.- Practicada la prueba y concluidas las actuaciones, por providencia de 12 de noviembre de 2007 se señaló para votación y fallo el 12 de diciembre de 2007, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto.

Siendo Ponente la Excm. Sra. Dª Celsa Pico Lorenzo, Magistrada de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal de "Bodegas A., S.A." interpone recurso contencioso administrativo 346/2005 contra Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2005 que resuelve inadmitir a trámite la solicitud de nulidad de la Resolución del Consejo de Ministros de 3 de septiembre de 1999, confirmada el 17 de marzo siguiente, formulada por aquella, SA, en expediente en materia de denominación de origen calificada "Rioja" que impuso la sanción de 130.560,14 euros al confirmar la Resolución del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja de 1 de septiembre de 2000 que reputaba cometida la infracción prevista en los arts. 49.1.3.; 49.1.4.; 51.1.6 y 52.1.1. de la Orden de 3 de abril de 1991 por la que se otorga el carácter de calificada a la Denominación de Origen Rioja.

SEGUNDO.- Parte la accionante de que interpuso recurso contencioso administrativo 30/2000 primero contra la desestimación presunta del recurso de reposición formulado contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 3 de septiembre de 1999, luego ampliado contra la expresa de 17 de marzo siguiente. Expresa que mediante sentencia de 1 de octubre de 2001 EDJ 2001/47750 el Tribunal Supremo desestimó el antedicho recurso.

Adiciona que posteriormente interpuso recurso de casación para la unificación de doctrina 107/2002 respecto del cual se dictó sentencia desestimatoria el 20 de junio de 2002.

Señala que en los fundamentos de derecho de la Resolución de 30 de septiembre de 2005 se hace mención a la sentencia de 10 de junio de 2004 dictada por la Sala Tercera del Tribunal Supremo EDJ 2004/63769 que anula la Orden de 3 de abril de 1991 sin que, en cambio, se tome en cuenta en la decisión final al mantener la validez de la Resolución de 3 de septiembre de 1999.

Tras todo ello argumenta procede la revisión de actos nulos, conforme a los arts. 62.1.a), 62.1.f) y 102 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 , LRJAPPAC, y del art. 128.2 del mismo texto legal en cuanto a la retroactividad de las normas sancionadoras más favorables. Entiende que resultando nula de pleno derecho la Orden de 3 de abril de 1991 ello acarrea la nulidad de la Resolución del 30 de septiembre de 2005 que inadmite a trámite la solicitud de nulidad promovida contra la Resolución sancionadora del Consejo de Ministros de 3 de septiembre de 1999.

Mantiene asimismo que el art. 40.1. de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional EDL 1979/3888 es aplicable al supuesto de autos eliminando el principio de cosa juzgada por tratarse de la nulidad de una norma sancionadora. Finalmente invoca la doctrina del enriquecimiento injusto para pretender la devolución de la multa satisfecha.

TERCERO.- La defensa del Estado interesa la desestimación del recurso contencioso administrativo entablado tras poner de relieve que el acuerdo del Consejo de Ministros se dicta al amparo del art. 102.3 de la LRJAPPAC así como que la petición de revisión de oficio carece manifiestamente de fundamento a tenor del art. 73 de la LJCA. EDL 1998/44323

Agrega que este Tribunal ya se ha pronunciado sobre una petición similar en el incidente de ejecución de sentencia del recurso 391/1999 fallado por Auto de 31 de mayo de 2005. Subraya que la Sala, tras recoger la interpretación del art. 73 de la LJCA EDL 1998/44323 manifiesta: "la parte entiende que la anulación, por sentencia de esta Sala de 10 de junio EDJ 2004/63769 y 20 de julio de 2004 EDJ 2004/86900 , de la Orden de 3 de abril de 1991, que aprobó el Reglamento de la Denominación de Origen Calificada Rioja, determina sin más la exclusión de la sanción (en realidad dos sanciones) impuesta por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de junio de 1999, sin que efectúe ningún análisis sobre la situación normativa resultante tras dicha anulación y, concretamente, el régimen sancionador aplicado y subsistente a pesar de tal anulación.

La parte se refiere a la Orden de 3 de abril de 1991 como norma sancionadora en la que se funda el ejercicio de la tal potestad por la Administración, en cuanto tipifica las infracciones que se le imputan en el Acuerdo impugnado, pero no puede olvidarse que la resolución sancionadora no se apoya únicamente en dicha Orden sino que la tipificación de las infracciones es doble y así, concretamente, respecto de la primera infracción se alude como precepto que la tipifica el art. 49.1 de la Orden de 3 de abril de 1991 y al art. 123.1 del Estatuto del Vino aprobado por Ley 25/70 EDL 1970/2048 y art. 129.2 del Reglamento aprobado por Real Decreto 835/72 de 23 de marzo EDL 1972/1051 ; y en la segunda infracción se aplica el art. 51.1 de la Orden y el art. 129 del Estatuto y 129.2 del Reglamento de la Ley 25/70 EDL 1970/2048 ".

Complementa lo anterior con la respuesta que da este Tribunal a la alegación sobre la existencia de sentencias del Tribunal Constitucional que concedieron amparo ante resoluciones sancionadoras en aplicación del Reglamento de la Denominación de Origen Rioja, aprobado por la OM de 3 de abril de 1991:

"No obstan a la anterior decisión las referencias que la parte hace a las sentencias del Tribunal Constitucional 50/2003 EDJ 2003/4187 , 52/2003 EDJ 2003/6171 y 132/2003 EDJ 2003/30557 , que resolviendo sendos recursos de amparo interpuestos por otras empresas en relación con sanciones impuestas en la misma materia, anulan los correspondientes acuerdos sancionadores del Consejo de Ministros y la sentencia que los confirmaron, pues se trata de sentencias dictadas en recurso de amparo, que no contienen declaración de nulidad de precepto alguno, presupuesto básico para la aplicación de las previsiones del art. 73 de la Ley de la Jurisdicción, sino que resuelven sobre la situación jurídica planteada por las partes, interpretando la aplicación de la norma al caso concreto desde la perspectiva constitucional, en este caso del principio de legalidad en materia sancionadora plasmado en el art. 25 de la Constitución EDL 1978/3879 , y declarando el derecho de la parte a la legalidad sancionadora y la nulidad del concreto acuerdo impugnado, pero sin declaración sobre los preceptos aplicados, de manera que la interpretación efectuada en tales sentencias habrán de tenerse en cuenta al resolver sobre casos semejantes en que resulte aplicable, como establece el art. 5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial EDL 1985/8754 , pero no supone una alteración o innovación en el ordenamiento jurídico ni afecta a las sentencias o actos administrativos firmes en los que se haya efectuado una interpretación distinta".

Con independencia de lo anterior señala la falta de fundamento de la pretensión en el art. 62.1.f) LRJAPPAC que solo resulta aplicable respecto de los actos administrativos declarativos de derechos o facultades por lo que resulta mal fundada la pretensión respecto de un acto administrativo sancionador. Rebate también la invocación del art. 62.2. de la LRJAPPAC por cuanto no se trata de una revisión de oficio de la Orden Ministerial sino de un acto dictado en su aplicación.

Finalmente rechaza la doctrina del enriquecimiento injusto por cuanto el ilícito administrativo no ha desaparecido por la anulación de la norma tipificadora ya que la anulación de la Orden Ministerial se sustentó en la existencia de un vicio formal como era la ausencia del dictamen preceptivo del Consejo de Estado.

CUARTO.- La doctrina opuesta por el Abogado del Estado plasmada en el ATS 31 de mayo de 2005 EDJ 2005/73447 puede utilizarse para desestimar las pretensiones anulatorias de la parte demandante al ser extrapolables los razonamientos allí expuestos.

Adicionamos la inaplicabilidad de la doctrina contenida en las SSTs de 22 EDJ 2006/253479 , 28 EDJ 2006/98849 y 29 de junio de 2006 en cuanto el supuesto del que parten no se da en el caso de autos. Allí se consideran unos supuestos derivados de un pronunciamiento de inconstitucionalidad aquí ausentes pues las SSTC 50/2003 EDJ 2003/4187 , 52/2003 EDJ 2003/6171 y 132/2003 EDJ 2003/30557 fueron dictadas en recurso de amparo.

QUINTO.- Pero, además, esta Sala y Sección se ha pronunciado en Sentencia de 3 julio de 2007 dictada en el recurso contencioso administrativo en sentido similar desestimatorio en el recurso 345/2005 EDJ 2007/100873 en que se realizaban argumentaciones análogas frente a un acto del Consejo de Ministros asimismo inadmitiendo a trámite una solicitud idéntica de revisión de sanción impuesta al amparo de la OM de 3 de abril de 1991, cuyo criterio hemos seguido ya en la STS de 18 de julio de 2007, recurso 347/2005, en aras a los principios de seguridad jurídica y unidad de doctrina.

Expresa la STS de 3 de julio de 2007 en su Fundamento Segundo EDJ 2007/100873 que:"el artículo 73 de la Ley de la Jurisdicción precisa:

"Las sentencias firmes que anulen un precepto de una disposición general no afectarán por sí mismas a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente" y en el supuesto de autos concurren los datos y antecedentes exigidos por la Ley para que se desestime la pretensión del recurrente de devolver la cantidad satisfecha a virtud de una sanción impuesta conforme a una Disposición General que fue anulada por sentencia de esta Sala del Tribunal Supremo, pues es el propio artículo 73 citado, el que declara que no es aplicable el régimen que establece, cuando se trate de sanción ejecutadas, y en el caso de autos, no es solo que el propio recurrente reconoce que abonó el importe de la sanción sino que está acreditado en autos el cumplimiento de la sanción que pretende se deje sin efecto, y por ello no es aplicable el régimen que el recurrente pretende a pesar de su amplia y detallada exposición de la jurisprudencia habida en la materia, cuando es la propia Ley de la Jurisdicción la que establece y determina que en los supuestos en que se haya ejecutado y cumplido la sanción, como es el supuesto de autos, la declaración de nulidad de la Disposición General en cuya base se ha impuesto la sanción no puede afectar a lo ya declarado por sentencia firme y ejecutado aunque lo hubiese sido en base a una Disposición General, en este caso la Orden de 3 de abril de 1991, que posteriormente se anuló, como aquí acontece.

Y por tanto, por imperativo de lo dispuesto en el artículo 73 citado, lo procedente era inadmitir la petición formulada por el recurrente, sin necesidad de trámite alguno cual la resolución impugnada hizo".

SEXTO.- A lo anterior debe adicionarse, como ya se hizo en la STS de 18 de julio de 2007 antes mencionada, que este Tribunal en su sentencia de 21 de julio de 2003, recurso de casación 7913/2000 EDJ 2003/92940 abordó frontalmente la cuestión del ejercicio de la acción de nulidad ante la Administración cuando existe cosa juzgada, es decir ha habido un pronunciamiento judicial previo sobre el acto administrativo cuya revisión se pretende.

Situación análoga a la aquí acontecida pues la Sentencia de 1 de octubre de 2001 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo examinó el recurso contencioso administrativo número 30/2000 EDJ 2001/47750 en relación con la sanción impuesta por el Consejo de Ministros el 3 de septiembre de 1999.

Señala la antedicha sentencia de 21 de julio de 2003 EDJ 2003/92940 que "debe ratificarse el criterio que viene a asumir la sentencia recurrida de que la Administración, cuando se ejercite ante ella la acción de nulidad del artículo 102 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 , tiene que respetar el efecto de cosa juzgada que ya se haya producido cuando, sobre esa misma causa de nulidad absoluta, se haya planteado con anterioridad una acción administrativa o jurisdiccional, y exista una resolución administrativa o una sentencia judicial que haya analizado y desestimado esa misma petición de nulidad absoluta que, por haber sido consentida, haya ganado firmeza.

Sobre esto último hay que decir que el mandato constitucional del artículo 118 de la CE EDL 1978/3879 , que proclama la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, rige también para las Administraciones públicas y supone un límite para la revisión de oficio regulada en el artículo 102 de la Ley 30/1993 -LRJ/PAC-; dicho de otra manera, la necesaria armonización entre aquel precepto constitucional y este último artículo 102 que acaba de mencionarse impone declarar que no es jurídicamente viable instar una revisión por causas de nulidad de pleno derecho cuando tales causas ya hayan sido planteadas y desestimadas en un proceso jurisdiccional decidido por sentencia firme.

Vale la pena subrayar que ese respeto de lo resuelto en una sentencia judicial que haya adquirido firmeza, además constituir el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE EDL 1978/3879 ), es una exigencia del principio de seguridad jurídica también constitucionalmente proclamado (art. 9.3 CE EDL 1978/3879 ).

Lo que antecede debe completarse con esta otra declaración. La inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo establecida en la ley jurisdiccional (en el artículo 40 del texto de 1956 y el 28 de la nueva Ley 29/1998 EDL 1998/44323 ) para los actos que sean reproducción de otros anteriores definitivos y firmes y los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma, significa aplicar las consecuencias que son inherentes a la institución de la cosa juzgada también a determinadas resoluciones administrativas. Se trata de aquellas anteriores que, habiendo adquirido firmeza, se pronunciaron sobre la misma acción cuya desestimación es reiterada por esa posterior resolución confirmatoria respecto de la que el texto procesal proclama de manera inequívoca la inadmisibilidad del recurso jurisdiccional.

También resulta necesaria otra aclaración en relación con lo que acaba de declararse. No se trata de negar la posibilidad de revisión de oficio de los actos administrativos directamente constitutivos de la nulidad absoluta que se reclame; pues respecto de ellos no operaría la excepción de inadmisibilidad que acaba de invocarse (del art. 40 de la LJCA EDL 1998/44323 de 1956 y 28 de la nueva Ley de 1998), ni sería de apreciar preclusión a los efectos de instar la revisión de oficio de que se viene tratando.

Ese límite derivado de la institución de la cosa juzgada operaría cuando ya se hubiera accionado en la vía administrativa o judicial, frente a esos actos administrativos iniciales potencialmente incursos en causa de nulidad de pleno derecho y, en relación a esa impugnación (por razón de nulidad de pleno derecho), se hubiera dictado, decidiéndola, una resolución administrativa o judicial que hubiera adquirido firmeza.

Y todo lo expresado conduce a concluir que, existiendo coincidencia entre las personas que siguieron esas impugnaciones anteriores decididas por resolución administrativa o judicial firme y las que han instado la revisión de oficio que en el actual proceso se discute, la identidad subjetiva, en contra de lo que sostiene el recurso de casación, también tiene que ser reconocida o apreciada".

SÉPTIMO.- Procede hacer expresa imposición legal de las costas a la parte recurrente, si bien, la Sala, haciendo uso de la facultad que otorga el art. 139.3 LJCA EDL 1998/44323 y teniendo en cuenta la entidad del proceso y la dificultad del mismo, señala en 3.000 euros la cifra máxima por honorarios del Letrado de la entidad recurrida, sin perjuicio de la posible reclamación, en su caso, del cliente de la cantidad que se estime procedente.

Por lo expuesto, en nombre de su Majestad el Rey y por la potestad que nos confiere la Constitución,

## FALLO

No ha lugar al recurso contencioso administrativo formulado por la representación procesal de "Bodegas A., S.A." bajo el número 346/2005 contra Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2005 que resuelve inadmitir a trámite la solicitud de nulidad de la Resolución del Consejo de Ministros de 3 de septiembre de 1999, confirmada el 17 de marzo siguiente, formulada por aquella, SA, en expediente en materia de denominación de origen calificada "Rioja" que impuso la sanción de 130.560,14 euros al confirmar la Resolución del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada Rioja de 1 de septiembre de 2000 que reputaba cometida la infracción prevista en los arts. 49.1.3.; 49.1.4; 51.1.6 y 52.1.1. de la Orden de 3 de abril de 1991 por la que se otorga el carácter de calificada a la Denominación de Origen Rioja, el cual se declara firme con expresa imposición de costas en los términos consignados en el último fundamento de derecho.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Ramón Trillo Torres.- Ricardo Enríquez Sancho.- Santiago Martínez-Vares García.- Celsa Pico Lorenzo.- Antonio Martí García.

Publicación.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por la Excm. Sra. Magistrada Ponente de la misma, D<sup>a</sup> Celsa Pico Lorenzo, hallándose celebrando audiencia pública, ante mi la Secretaria, certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130042007100461