

## EDJ 2001/47750

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 4ª, S 1-10-2001, rec. 30/2000

Pte: Xiol Ríos, Juan Antonio

### Bibliografía

Comentada en "La caducidad del expediente administrativo sancionador: cómputo del plazo legal y efectos de la misma. Respuesta de los tribunales"

Comentada en "Efectos de la caducidad de un procedimiento administrativo. Foro abierto"

### ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	7
FALLO .....	11

### CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

#### CADUCIDAD

EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

EN EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Inexistente

DE INFRACCIONES

OTROS SUPUESTOS

#### DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA

En general

Alcance y contenido

Extensión al derecho sancionador

Presunción iuris tantum

Desvirtuable por prueba en contrario

LEGALIDAD Y TIPICIDAD DE FALTAS Y SANCIONES

Tipicidad de las faltas

#### EXPEDIENTE ADMINISTRATIVO

INICIACIÓN

De oficio

INSTRUCCIÓN

Prueba

Carga de la prueba

Defectos de tramitación

Otras cuestiones

Plazos

TERMINACIÓN

Prescripción

#### INFRACCIONES Y SANCIONES; DERECHO SANCIONADOR

PRINCIPIOS

Del derecho penal

Tipicidad

Culpabilidad

Proporcionalidad

Seguridad jurídica

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR

Prueba

Carga de la prueba

Supuestos diversos

## PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

### DEFECTOS Y NULIDAD DE ACTUACIONES

#### PRUEBA

En general

Valoración, carga de la prueba

Otras cuestiones

## SANCIONES ADMINISTRATIVAS

### PRINCIPIOS

Tipicidad

Proporcionalidad

Culpabilidad

## FICHA TÉCNICA

Procedimiento: Recurso contencioso-administrativo

### Legislación

Cita art.20 de Res. 1398/1998 de 23 junio 1998

Cita art.45, art.139 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.20 de RD 1398/1993 de 4 agosto 1993. Reglamento del Procedimiento para el ejercicio de la Potestad Sancionadora

Cita art.42.2, art.43.4, art.57.2, art.62.1, art.62.e, art.63.3, art.69, art.92.4, art.131, art.137 de Ley 30/1992 de 26 noviembre 1992. Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

Cita RD 1945/1983 de 22 junio 1983. Defensa del Consumidor y de la Producción Agro-Alimentaria

Cita art.24.2 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

### Bibliografía

Comentada en "La caducidad del expediente administrativo sancionador: cómputo del plazo legal y efectos de la misma. Respuesta de los tribunales"

Comentada en "Efectos de la caducidad de un procedimiento administrativo. Foro abierto"

En la Villa de Madrid, a uno de octubre de dos mil uno.

Visto por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, constituida por los señores al margen anotados, el recurso de instancia que con el número 30/2000, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el Procurador D. Juan Manuel Caloto Carpintero, en nombre y representación de "Bodegas A., S.A.", contra la resolución de 3 de septiembre de 1999 adoptada por el Consejo de Ministros en el expediente sancionador número 3529-R incoado por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Rioja". Siendo parte recurrida el abogado del Estado en nombre y representación de la Administración General del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación de "Bodegas A., S.A." interpuso el 5 de enero de 2000 recurso contencioso-administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 29/1998, de 13 de julio EDL 1998/44323, contra la Resolución de 3 de septiembre de 1999 adoptada por el Consejo de Ministros en el expediente sancionador número 3529-R incoado por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada "Rioja".

Por medio de otrosí se solicitó la suspensión de la resolución recurrida.

Por auto de 14 de julio de 2000, que estimó en parte el recurso de súplica contra otro anterior de 10 de julio de 2000, se autorizó la suspensión solicitada, previa la presentación de caución o garantía suficiente para responder de la sanción.

SEGUNDO.- En la resolución impugnada se resuelve imponer a "Bodegas A., S.A.", a la vista de los criterios establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 131 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Sanidad y Consumo, por abstención del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, según lo previsto en el Real Decreto 1321/1999, de 28 de julio, una sanción total de 21 723 381 pesetas, que corresponden a infracciones tipificadas en el artículo 49.1.3 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", por incumplimiento por omisión o inexactitud de lo establecido en el Reglamento y en los acuerdos del Consejo Regulador sobre declaraciones de existencias (multa del 1% del valor de la mercancía, consistente en 6552 litros de vino de crianza, a 242 pesetas por litro, dentro del grado mínimo); una infracción tipificada en

el artículo 49.1.4 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", por expedición de productos sin previa autorización de traslado por el Consejo Regulador (multa del 3% del valor de la mercancía, consistente en 26 500 litros de vino no amparado, al precio de 100 pesetas por litro, precio del vino de mesa, dentro del grado mínimo); una infracción tipificada en el artículo 123.1 del Estatuto de la Viña, por indicaciones falsas en etiquetas (multa del 1% del valor de la mercancía, consistente en 2025 litros de vino de crianza, a 242 pesetas el litro, dentro del grado mínimo); una infracción tipificada en el artículo 51.1.6 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", 129 del Estatuto de la Viña y 129.1 c) del Reglamento de la Viña (multa de 10 828 562 pesetas, en que se valoran los 44 817 documentos afectados -deducidos los márgenes de deterioro-, al precio de 181,50 por certificado de garantía de vino sin crianza, 294 pesetas por certificado de garantía de vino de crianza y 454,50 pesetas por certificado de garantía de vino de reserva, dentro de grado medio de la sanción posible, en atención a las circunstancias previstas en el artículo 53.2º, b), d) y e); se sustituye el decomiso por el pago de su valor, 10 828 562 pesetas; una infracción de obstrucción leve tipificada en el artículo 52.1.1 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", que se remite el Real Decreto 1945/1983, artículo 5.1 EDL 1983/8125 (multa de 66 000 pesetas, dentro del grado medio, por concurrir la circunstancia prevista en el artículo 53.2º e)). La competencia para imponer la sanción corresponde al Consejo de Ministros por razón de su cuantía, según los artículos 131.2 d) del Estatuto de la Viña y 131.3 d) del Reglamento de la Viña.

El recurso se ha ampliado a la resolución de 17 de marzo de 2000, por la que se desestimó por el Consejo de Ministros el recurso de reposición interpuesto contra resolución de 3 de septiembre de 1999 adoptada por el Consejo de Ministros en el expediente sancionador número 3529-R incoado por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Rioja".

TERCERO.- En el escrito de demanda presentado por la representación procesal de "Bodegas A., S.A." se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

Bajo el epígrafe de "hechos":

La resolución de 17 de marzo de 2000 hace referencia al hecho de que la Administración ha incoado tres expedientes sancionadores por los mismos hechos y no hace referencia a la caducidad. La resolución de 3 de septiembre de 1999 reconoce que se han tramitado tres expedientes sancionadores, pero no se hace referencia a la caducidad.

Con fechas 26 de octubre de 1995, 2 de noviembre de 1995, 21 de diciembre de 1995, 9 de enero de 1996, 11 de enero de 1996, 15 de enero de 1996 y 17 de enero de 1996 se levantaron las Actas que relaciona.

Con fecha 2 de febrero de 1996 se acordó incoar el expediente 2884, que no ha sido resuelto, el cual, según la resolución de 17 de marzo de 2000 fue sustituido por el 3059 bis, cuya caducidad ha sido expresamente declarada por el Consejo Regulador. Sin embargo, al no haber existido respecto de aquél una declaración expresa en tal sentido, debe entenderse que el expediente 2884 continúa pendiente de resolución.

Con fecha 5 de febrero de 1999 el Consejo Regulador acordó el inicio de expediente sancionador número 3529. Con fecha 17 de marzo de 1999 se notificó a la recurrente el acuerdo de iniciación.

Entre el 2 de noviembre de 1995, en que se levantaron las correspondientes actas, y el 17 de marzo de 1999 ha transcurrido con exceso el plazo de seis meses previsto en el artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983 EDL 1983/8125 .

El 5 de febrero de 1999 se acordó iniciar expediente sancionador número 3529 y el 13 de septiembre de 1999 se notificó a la recurrente la resolución de 3 de septiembre de 1999, momento en que habían transcurrido más de seis meses, por lo que procede la aplicación de la caducidad del procedimiento con archivo de las actuaciones.

En el informe de 11 de noviembre de 1999 se considera erróneamente como fecha determinante del dies a quo (día inicial del plazo) el 17 de marzo de 1999, fecha en que se notifica a la recurrente la iniciación del expediente sancionador. Este criterio es erróneo y contrario al seguido por la Administración, que establece como dies a quo el día en que el Pleno del Consejo Regulador acuerda incoar el correspondiente expediente. Consta acreditado en la resolución de 17 de marzo de 2000 que el 5 de febrero de 1999, fecha del acuerdo de incoación, es el dies a quo.

En el referido informe se estima como dies ad quem (día final del plazo) el día 13 de septiembre de 1999, en que se notifica la resolución que puso fin al citado expediente, criterio conforme con la Ley y jurisprudencia dominante, ya que el dies ad quem del plazo de caducidad es la fecha de notificación a los interesados de la resolución del procedimiento sancionador.

En contemplación del artículo 20.2, párrafo 3, del Real Decreto 1398/1993 EDL 1993/17573 , se observa que el 14 de junio de 1999 el Consejo Regulador remitió al Ministerio la propuesta de resolución, la cual fue recibida el 21 de junio de 1999, mientras que la resolución se dictó el 3 de septiembre de 1999, sin actuaciones complementarias, y transcurridos, por lo tanto, con exceso, los diez días desde la recepción de la propuesta de resolución con incumplimiento del precepto citado. La resolución de 3 de septiembre de 1999 es nula de conformidad con el artículo 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

La resolución de 3 de septiembre de 1999 y la de 17 de marzo de 2000 otorgan al acta e informe de los Veedores una fuerza probatoria de la que carecen, porque los Veedores no son funcionarios públicos, sino personal laboral, y carecen de la condición de autoridad, y el Acta que obra en el expediente, extraída de un expediente caducado, y el Informe no son documentos públicos.

El acta no ha sido ratificada por los Veedores, no obstante la disconformidad manifestada por la recurrente.

En el acta no consta la firma de ningún representante de la recurrente.

Son numerosas las actas que no obran en el expediente y dos de ellas han sido levantadas de oficio, sin que conste la firma de la recurrente y los veedores no percibieron directamente los hechos que constan en las mismas.

La declaración de existencias fue correcta, pues se hizo después de subsanar el error en la ficha de rosado del año 1994 mediante el correspondiente contraasiento de que el vino no se expidió al mercado. El hecho no figura en el acuerdo de iniciación ni en la propuesta de resolución.

La expedición de vino de mesa, sobre el que el Consejo Regulador carece de competencia, sin la previa autorización no está tipificada.

La consignación de un volumen falso no tuvo transcendencia, pues no fue comercializado, no fue voluntaria y estaban pendientes de sustituirse las etiquetas. Es una apreciación subjetiva que los palets estaban ocultos y fuera del alcance de la Inspección.

Existió un defectuoso recuento de contraetiquetas o precintos y la merma fue superior a la admitida por el Consejo Regulador, como se demuestra en el hecho quinto del escrito de 19 de mayo de 1999.

No ha existido obstrucción, pues los Veedores comprobaron la documentación, si bien la recurrente tiene derecho a no inculparse.

En el apartado 4.1 se citan preceptos que no contienen infracciones y, en cuanto a los artículos del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", no se acredita que se haya introducido o expedido uva o vino no inscritos. Se hace una interpretación extensiva del artículo 34.1 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja" y se citan Oficios-Circulares sin valor normativo.

Respecto del apartado 4.2, se subsanó el error en la ficha de rosado. El hecho consignado en el apartado 3.2 sólo figura en la resolución, pero no en el expediente.

Respecto del apartado 4.3, el vino no estaba amparado.

Respecto del apartado 4.4, las botellas no fueron comercializadas.

Respecto del apartado 4.5, no ha quedado demostrada la indebida negociación o utilización de documentos y no se ha probado el uso indebido de la Denominación de Origen o el perjuicio o desprestigio de la denominación.

Respecto del apartado 4.6, la Administración admite que en ningún momento se produjo una oposición frontal.

En los apartados 4.2, 4.3 y 4.4 se aprecia buena fe, pero se varía, sin justificación, el importe de la multa del 1% al 3%.

No se aplica el artículo 121 del Decreto 835/1992, que obliga a aplicar el grado mínimo, dada la buena fe del recurrente. Es un contrasentido que se aprecie buena fe en unos hechos y no en otros.

El precio se calcula incumpliendo el artículo 120 de la Ley 25/1970 EDL 1970/2048 .

El artículo 59 del Reglamento utiliza el verbo "podrá", lo que significa que todas las infracciones no llevan aparejado el decomiso. Sólo procede cuando existe un riesgo real y previsible para la salud pública. En este caso este riesgo no existe. En casos semejantes la Administración no acuerda el decomiso y su sustitución por el valor.

Bajo el epígrafe de "fundamentos de Derecho":

Expone las normas aplicables en materia de competencia, capacidad procesal, legitimación activa, legitimación pasiva, representación y postulación.

Como fundamentos jurídico-materiales expone las siguientes:

Aplicación de los principios rectores del orden penal. Cita la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de junio de 1981 y la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 1986 sobre asunción en el ámbito sancionador de la Administración de los principios de tipicidad, imputabilidad, exigencia de culpabilidad e imposibilidad de fundamentar la sanción en indicios o inducciones analógicas o presunciones subjetivas.

1) Expediente sancionador número 2884. Expediente sancionador número 3059 bis. Caducidad, confianza legítima y seguridad jurídica y principio de inmediación. Los hechos objeto de las resoluciones impugnadas fueron objeto del expediente sancionador 2884, que continúa pendiente de resolución, y del expediente 3059 bis, al que se aplicó el instituto de la caducidad. Sin embargo, el Consejo Regulador no archivó las actuaciones, ya que las actas, informes y documentos han servido de base para incoar el expediente sancionador número 3529.

No obstante existir un acto declarativo de derechos, se inicia un nuevo expediente sancionador, olvidando la necesaria declaración previa de lesividad. Se han infringido los principios de seguridad jurídica y confianza legítima. Cita las sentencias de 13 de febrero de 1992, 15 de febrero de 1994, 14 de abril de 1994 y 10 de noviembre de 1994 sobre el principio de seguridad y efectos de la caducidad.

Es numerosa la doctrina jurisprudencial que aplica la caducidad de la acción del artículo 18.2 del Decreto 1945/1983 EDL 1983/8125 en los procedimientos sancionadores en materia vitivinícola.

Se vulnera el principio de inmediación y de presunción de inocencia, pues las pruebas que sirvieron de base en un expediente no pueden ser utilizadas para fundamentar la imposición de una sanción en otro expediente diferente. Dichas pruebas carecen de valor probatorio de cargo. Cita la sentencia de 7 de diciembre de 1989.

2) Caducidad de la acción. Los hechos imputados fueron conocidos por el Consejo Regulador el 26 de octubre de 1995 y el 2 de noviembre de 1995, fechas en que se levantaron las actas. El día 17 de marzo de 1999, dies ad quem, se notificó la incoación de expediente sancionador número 3529. Han transcurrido más de seis meses desde que la Administración tuvo conocimiento de la presunta infracción hasta la incoación del oportuno expediente.

Cita el artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983 EDL 1983/8125 y la Orden del Ministerio de Agricultura de 3 de abril de 1991. El citado Real Decreto ha sido aplicado en numerosas sentencias del Tribunal Supremo que cita. Cita especialmente las sentencias de

22 de octubre de 1996, 9 de febrero de 1998 y 20 de diciembre de 1999, que reconoce expresamente la aplicación de la caducidad de la acción prevista en el citado Real Decreto.

El transcurso del plazo de caducidad produce la nulidad radical de la sanción, como reconoce la sentencia de 2 de noviembre de 1999. Cita, asimismo, jurisprudencia menor.

Mientras en la propuesta de resolución de 27 de mayo de 1998 se hace referencia a la aplicabilidad del Real Decreto, en el Informe de 11 de noviembre de 1999 se considera el mismo no aplicable. La resolución de 6 de septiembre de 1999 (quiere decir de 3 de septiembre de 1999) realiza una confusa exposición sobre prescripción y caducidad, en contra del criterio de la propia Administración y la doctrina jurisprudencial expuesta, que conducen a entender aplicable el artículo 18.2 citado.

El dies a quo es el 26 de octubre de 1995 y 2 de noviembre de 1995, fecha de las Actas.

Cita las sentencias del Tribunal Supremo de 30 de noviembre de 1991, 27 de junio de 1997, 20 de diciembre de 1999 y 2 de noviembre de 1999. Cita, asimismo, jurisprudencia menor.

El dies ad quem es el 17 de marzo de 1999, en el que se notifica la incoación de expediente sancionador número 3529. Así resulta del artículo 57.2 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271, así como de las sentencias del Tribunal Supremo de 11 de noviembre de 1996, 27 de junio de 1997 y jurisprudencia menor que cita.

Es evidente que ha transcurrido con exceso el plazo de seis meses previsto en el artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983 EDL 1983/8125.

3) Caducidad del procedimiento. El 5 de febrero de 1999 se adoptó el acuerdo de incoación de expediente sancionador y en fecha 13 de septiembre de 1999 se notificó la resolución de 6 de septiembre de 1999 (quiere decir el 3 de septiembre de 1999), por lo que habían transcurrido más de seis meses y se había producido la caducidad del procedimiento por lo que procede el archivo del expediente.

Cita el artículo 43.4 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271, antes de la reforma, interpretado por la jurisprudencia en el sentido de fijar el plazo en seis meses para la tramitación del expediente, criterio reconocido legislativamente en los artículos 42 y 44 de la Ley 4/1999.

Cita jurisprudencia menor. La resolución de 17 de marzo de 2000 admite como dies a quo el 5 de febrero de 1999.

La resolución de 17 de marzo de 2000 así lo admite. Por el contrario, en el Informe de 11 de noviembre de 1999 se considera erróneamente que el dies a quo es el 17 de marzo de 1999, fecha de la notificación.

Sobre el dies ad quem cita las sentencias de 8 de mayo de 1990, 31 de mayo de 1994, 22 de marzo de 1993, 11 de noviembre de 1996 y 27 de junio de 1997.

Cita especialmente la sentencia de 12 de abril de 2000, que insiste en este mismo criterio.

La Ley 4/1999 modifica el artículo 42.2 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271, recogiendo expresamente este criterio. El Consejo Regulador ha reconocido expresamente que el plazo para dictar y notificar la resolución es de seis meses, como consta en los escritos de iniciación de varios expedientes sancionadores.

El artículo 42.2 de la Ley 4/190099 es aplicable retroactivamente, en función de lo dispuesto en la disposición transitoria primera, apartado 2. Rige el principio de aplicación retroactiva de las normas cuando favorece al presunto responsable.

4) Artículo 20 del Real Decreto 1398/1993 EDL 1993/17573. Este artículo ordena adoptar la resolución en el plazo de diez días desde la recepción de la propuesta de resolución y los documentos. Con fecha 14 de junio de 1999 el Consejo Regulador remitió la propuesta de resolución al Ministerio. El 21 de junio de 1999 la Administración recibió la propuesta. La resolución se dictó el día 3 de septiembre de 1999, por lo que se ha incumplido el plazo de diez días. Conforme al artículo 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas son nulos de pleno derecho los actos dictados prescindiendo del procedimiento legalmente establecido.

5) Carga de la prueba. Los Veedores no son funcionarios públicos. No tienen reconocida condición de autoridad conforme al artículo 137 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271. En la Resolución de 17 de marzo de 2000 se reconoce que no se trata de funcionarios en el sentido orgánico del término.

Cita la Real Orden de 27 de diciembre de 1912 y la Orden de 16 de junio de 1933, que es una simple circular y sólo les reconoce carácter de funcionarios al efecto de solicitar el auxilio de las autoridades. Cita la sentencia de 26 de diciembre de 1998 sobre el valor probatorio de un Acta extendida por quien no es funcionario público.

Las actas, anexos e informes no son documentos públicos. No se cumplen, respecto de la acta, los requisitos fijados en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271. Numerosas actas no constan en el expediente. Los informes no gozan de la presunción de certeza (sentencias de 10 de marzo de 1981, 10 de julio de 1981 y 1 de octubre de 1990).

Las actas no han sido ratificadas por los Veedores, no obstante la disconformidad manifestada por la recurrente, que ha negado los hechos en todos sus escritos de alegaciones. En el expediente no consta la ratificación de los Veedores. Cita sentencias de Tribunales Superiores de Justicia en relación con la exigencia de este requisito.

Dos actas fueron levantadas de oficio. En ellas no consta la firma de ningún representante de la recurrente. Cita jurisprudencia menor sobre la necesidad de someterse en el acta a la contradicción del presunto infractor. Los veedores no percibieron directamente los hechos consignados en ellas. Cita jurisprudencia menor sobre la necesidad de que los hechos consignados en el acta sean constatados directamente, así como la sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1991.

6) Tipicidad. No existe una mínima actividad probatoria de cargo, por lo que se infringe el principio de presunción de inocencia.

Los hechos imputados no se encuentran tipificados en ni en la Ley 25/1970 EDL 1970/2048 ni en el Decreto 835/1972 EDL 1972/1051.

No se ha demostrado que se haya hecho uso indebido de las precintas o contraetiquetas, conforme al artículo 51 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja".

El artículo 34 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja" ha sido introducido sin cobertura legal por la Orden de 3 de abril de 1991. El artículo 51.1, apartado 7, del Reglamento fue introducido ex novo (sin antecedentes) y ha sido anulado por la sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de enero de 2000.

En el apartado 4.1 de la resolución se citan oficios-circulares que no pueden tipificar hechos ni imponer sanciones.

La sentencia de 22 de septiembre de 1998 tipificó como falta administrativa de carácter leve las diferencias de contraetiquetas o inexactitudes o errores en las declaraciones, resolviendo un supuesto similar. La sentencia de 1 de octubre de 1996 tipificó los hechos como falta administrativa, apreciando falta de perjuicio o desprestigio a la denominación. Cita jurisprudencia menor. No se ha acreditado que se haya introducido o expedido uva o vino no inscritos.

Respecto del apartado 4.6, la Administración admite en la propuesta de resolución que en ningún momento se produjo una oposición frontal. Cita jurisprudencia menor y la sentencia del Tribunal Supremo de 18 de junio de 1991 y la de 4 de octubre de 1999. Los Veedores pudieron realizar sus funciones.

7) Proporcionalidad. La sanción es desproporcionada.

En los apartados 4.2, 4.3 y 4.4 se aprecia buena fe. Sin embargo, en el apartado 4.5 (contraetiquetas) aprecia mala fe (ignorándose el porcentaje que se aplica). No se aplica el artículo 121 del Decreto 835/1992, que obliga a aplicar el grado mínimo, dada la buena fe del recurrente. Es un contrasentido que se aprecie buena fe en unos hechos y no en otros. En el hecho descrito en el apartado 3.6 se aprecia obstrucción leve pero se sanciona también en grado medio. Cita las sentencias de 23 de enero de 1989 y 10 de abril de 1991 y jurisprudencia menor en relación con el principio de proporcionalidad, así como el artículo 131 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 .

Los precios fijados en la resolución recurrida han sido establecidos en forma unilateral por la Administración. El artículo 120 de la Ley 25/1970 EDL 1970/2048 y del Decreto 835/1972 EDL 1972/1051 establece como se calculan las bases para la imposición de multas, por lo que se debe aplicar dicho sistema de cálculo.

No todas las infracciones no llevan aparejado el decomiso, sino sólo cuando exista un riesgo real y previsible.

Resulta improcedente la imposición del valor de la mercancía en sustitución del decomiso. Se trataría de una doble sanción por el mismo hecho. Además, el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio EDL 1983/8125 , fue modificado por sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1988 en su artículo 10.3, estableciendo que el decomiso no es una sanción accesoria, sino una medida estricta de preservación de riesgo real o previsible para la salud pública.

Termina solicitando que se declare la nulidad de las resoluciones de 3 de septiembre de 1999 y 17 de marzo de 2000, con el archivo de todas las actuaciones, o subsidiariamente, se anulen por infracción del principio de proporcionalidad, imponiendo la sanción de apercibimiento, e imponiendo las costas del presente recurso a la Administración.

CUARTO.- En el escrito de contestación a la demanda presentado por el abogado del Estado se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

No existe caducidad de la acción porque entre las fechas que cita la recurrente (1995-1999) y concretamente el 2 de febrero de 1996, el Consejo Regulador acordó la iniciación del expediente sancionador, expresando su voluntad de proceder dentro del plazo de los seis meses que demanda el artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983 EDL 1983/8125 .

No existe la caducidad del procedimiento, pues la fecha de inicio del expediente es la de 15 de marzo de 1999, y se notificó el 17, mientras que la resolución del mismo se notificó el 13 de septiembre, es decir dentro de plazo de seis meses, treinta días que estableció el artículo 43.4 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas en su redacción primitiva y aplicable al caso.

La Orden Ministerial de 3 de abril de 1991 contempla en su artículo 43 que el Consejo contará con Veedores propios y en el artículo 55 del mismo Reglamento prevé que el Acta serán firmadas por el Veedor y el dueño o representante de la finca encargado de la custodia de la mercancía. Añade que las circunstancias que el Veedor consigne en el acta se considerarán como hechos probados. El mismo precepto contempla la posibilidad de que el Consejo pueda solicitar informes para aclarar los hechos consignados en el Acta.

Partiendo de este régimen específico y del carácter voluntario que, según el artículo 26.4 del Reglamento de Rioja, tiene el sometimiento al mismo, la actuación del Consejo con base en el Acta levantadas por los Veedores, constituye prueba que únicamente puede desestimarse por la prueba en contrario.

Nada concreta la actora sobre la falta de tipicidad, sino que se limita a reiterar la ausencia de conducta sancionable.

La sanción se ha aplicado en su grado medio, en atención el establecido en el artículo 53.2º del Reglamento, por lo que es ajustada a Derecho.

Termina solicitando que se dicte sentencia desestimando el recurso.

QUINTO.- Recibido el proceso a prueba se practicó documental a instancia de la parte actora.

SEXTO.- En el escrito de conclusiones presentado por la parte actora se alega en relación con la existencia de tres expedientes por los mismos hechos, caducidad de la acción, caducidad del procedimiento, aplicabilidad del artículo 20.2, párrafo 3, del Real Decreto 1398/1993 EDL 1993/17573 , carga de la prueba, tipicidad y proporcionalidad y se reiteran los fundamentos de derecho del escrito de demanda insistiendo en algunos puntos ya recogidos en ella.

Termina solicitando que se dicte sentencia de conformidad con el escrito de demanda.

SÉPTIMO.- En el escrito de conclusiones presentado por el abogado del Estado se dan por reproducidas las alegaciones del escrito de contestación a la demanda.

Termina solicitando que se tenga por reproducida la súplica del escrito de contestación.

OCTAVO.- Para la deliberación y fallo del presente recurso se fijó el día 26 de septiembre de 2001, en que tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, quien expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación de "Bodegas A., S.A." interpone recurso contencioso-administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 29/1998, de 13 de julio EDL 1998/44323, contra la Resolución de 3 de septiembre de 1999 adoptada por el Consejo de Ministros en el expediente sancionador número 3529-R incoado por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada "Rioja", por la que se impone a la recurrente, a la vista de los criterios establecidos en los apartados 2 y 3 del artículo 131 de la Ley de Procedimiento Administrativo EDL 1992/17271 por el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Sanidad y Consumo, por abstención del Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, según lo previsto en el Real Decreto 1321/1999, de 28 de julio, una sanción total de 21 723 381 pesetas, que corresponden a:

1) Apartado 4.2, en relación con los 3.1 y 3.2: infracciones tipificadas en el artículo 49.1.3 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", por incumplimiento por omisión o inexactitud de lo establecido en el Reglamento y en los acuerdos del Consejo Regulador sobre declaraciones de existencias (multa del 1% del valor de la mercancía, consistente en 6552 litros de vino de crianza, a 242 pesetas por litro, dentro del grado mínimo);

2) Apartado 4.3, en relación con el 3.3: una infracción tipificada en el artículo 41.4 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", por expedición de productos sin previa autorización de traslado por el Consejo Regulador (multa del 3% del valor de la mercancía, consistente en 26 500 litros de vino no amparado, al precio de 100 pesetas por litro, precio del vino de mesa, dentro del grado mínimo);

3) Apartado 4.4, en relación con el 3.4: una infracción tipificada en el artículo 123.1 del Estatuto de la Viña, por indicaciones falsas en etiquetas (multa del 1% del valor de la mercancía, consistente en 2025 litros de vino de crianza, a 242 pesetas el litro, dentro del grado mínimo);

4) Apartado 4.5, en relación con el 3.5: una infracción tipificada en el artículo 51.1.6 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", 129 del Estatuto de la Viña y 129.1 c) del Reglamento de la Viña (multa de 10 828 562 pesetas, en que se valoran los 44 817 documentos afectados -deducidos los márgenes de deterioro-, al precio de 181,50 por certificado de garantía de vino sin crianza, 294 pesetas por certificado de garantía de vino de crianza y 454,50 pesetas por certificado de garantía de vino de reserva, dentro de grado medio de la sanción posible, en atención a las circunstancias previstas en el artículo 53.2º, b), d) y e); se sustituye el decomiso por el pago de su valor, 10 828 562 pesetas);

5) Apartado 4.6, en relación con el 3.6: una infracción de obstrucción leve tipificada en el artículo 52.1.1 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", que se remite el Real Decreto 1945/1983, artículo 5.1 EDL 1983/8125 (multa de 66 000 pesetas, dentro del grado medio, por concurrir la circunstancia prevista en el artículo 53.2º e)). La competencia para imponer la sanción corresponde al Consejo de Ministros por razón de su cuantía, según los artículos 131.2 d) del Estatuto de la Viña y 131.3 d) del Reglamento de la Viña.

El recurso se ha ampliado a la resolución de 17 de marzo de 2000, por la que se desestimó por el Consejo de Ministros el recurso de reposición interpuesto contra resolución de 3 de septiembre de 1999 adoptada por el Consejo de Ministros en el expediente sancionador número 3529-R incoado por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Rioja".

SEGUNDO.- Alega en primer término la recurrente que los hechos objeto de las resoluciones impugnadas fueron objeto de dos expedientes sancionadores anteriores, uno no concluido y otro al que se aplicó el instituto de la caducidad, por lo que la incoación de nuevo expediente fundándose en la mismas Actas, anexos e informes que sirvieron para iniciar el primitivo expediente caducado conculca los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, intermediación y presunción de inocencia.

Esta alegación no puede ser aceptada.

TERCERO.- Esta Sala viene manteniendo (sentencia de 9 de mayo de 2001, recurso contencioso-administrativo número 461/1999) que el artículo 92.4 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 (al que se remite el artículo 44.2 del mismo texto legal) comporta que la caducidad del expediente no impide que sea iniciado de nuevo en tanto no haya prescrito la infracción, pues establece que "La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción".

En el caso examinado las infracciones denunciadas prescriben a los cinco años según el artículo 132.2 de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre EDL 1970/2048, que aprueba el Estatuto del Vino, de la Viña y los Alcoholes. Ese plazo no había transcurrido desde la comprobación de los hechos hasta que fue reiniciado el expediente.

Resulta, por lo demás, evidente que el acuerdo de reiniciar el expediente puede y debe fundarse en los mismos documentos que, con el valor de denuncia (artículo 69 de la Ley de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común EDL 1992/17271 y artículo 55.1 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja") determinaron la iniciación del expediente caducado. De lo contrario carecería de sentido el mandato legal citado.

Por otra parte, la caducidad del expediente no determina la falta de efectos de los actos que tienen valor independiente, como son las actas e informes y documentos en los que se funda el acuerdo de inicio, respecto del cual se produjeron con anterioridad. Su incorporación al nuevo expediente determina que dichos documentos queden sujetos al régimen y efectos ligados a éste, sin perjuicio de la caducidad del anterior procedimiento y de su falta de efectos en éste.

En cuanto al tercer expediente que se dice en tramitación -para el caso de que no se considere caducado en virtud de la iniciación del segundo expediente 3059 bis, como estima la Administración en la resolución de 17 de marzo de 2000-, la resolución que en el mismo eventualmente se dicte será susceptible de control jurisdiccional si incurre en vulneración del principio ne bis in idem (no cabe doble sanción por los mismos hechos).

CUARTO.- Alega en segundo lugar la parte recurrente la caducidad de la acción. Argumenta que desde que los hechos imputados fueron conocidos por el Consejo Regulador el 26 de octubre de 1995 y el 2 de noviembre de 1995, fecha de las actas, hasta el día 17 de marzo de 1999, dies ad quem (día final del plazo), en que se notificó la incoación de expediente sancionador número 3529, transcurrió un periodo superior a los seis meses que prevé el artículo 18.2 del Real Decreto 1945/1983 EDL 1983/8125 y la Orden del Ministerio de Agricultura de 3 de abril de 1991.

Esta alegación no puede ser estimada.

QUINTO.- Como se ha expuesto, la caducidad del expediente no impide que sea iniciado de nuevo en tanto no haya prescrito la infracción, aunque haya transcurrido el plazo de caducidad que determinó la decadencia del primer expediente.

SEXTO.- Alega en tercer lugar la parte recurrente la caducidad del procedimiento. Afirma que entre el 5 de febrero de 1999, en que se adoptó el acuerdo de incoación de expediente sancionador y el 13 de septiembre de 1999, en que se notificó la resolución de 3 de septiembre de 1999, habían transcurrido más de seis meses y se había producido la caducidad del procedimiento en virtud de lo previsto en el artículo 43.4 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 .

Esta alegación no puede ser estimada.

SÉPTIMO.- La cuestión planteada ha sido resuelta, en un caso muy similar al aquí enjuiciado, en la sentencia de 26 de junio de 2001, recurso número 120/1999 cuya doctrina ha sido aplicada en otras posteriores.

En aras del principio de unidad de doctrina es forzoso atenerse al criterio que resulta de los mencionados precedentes jurisprudenciales.

Procede, así, rechazar la alegación de caducidad en virtud de los siguientes argumentos:

a) El día inicial del cómputo de plazo de seis meses no debe ser, como la recurrente pretende, aquél en el que el Consejo Regulador ordenó la incoación del expediente -el acto correspondiente ni siquiera obra en el expediente, aunque sí existe constancia de él en periodo probatorio-, sino aquél en que formalmente se inició el expediente sancionador, se nombró instructor, se señalaron los hechos por los que se procedía y se concedió un periodo de prueba. El acuerdo que contiene estos extremos es de 15 de marzo de 1999, notificado el 17 de marzo de 1999. Este es el único acuerdo que aparece notificado al interesado, al que se anudan los efectos de la incoación y que podía haber sido impugnado.

b) La naturaleza del plazo y la redacción del artículo 20.6 del Real Decreto 1398/1993 EDL 1993/17573 -"si no hubiera recaído resolución transcurridos seis meses desde su iniciación"- favorecen la interpretación de que los seis meses han de transcurrir una vez incoado el procedimiento mediante un acto expreso que comporte el efecto de dar curso a la tramitación. Por tal no debe entenderse el mandato o intención del Consejo Regulador, sino el acto que expresamente disponga la iniciación del expediente con el contenido necesario para producir los efectos inherentes a la existencia de un procedimiento sancionador en trámite. El único acto que aparece como iniciador de procedimiento y reúne todas las características y circunstancias formales y materiales para serlo es el de 15 de marzo de 1999.

c) Para la existencia de caducidad en el caso examinado era preciso, además, que desde el cumplimiento del plazo de seis meses transcurriesen treinta días más (artículo 43.4 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 y artículo 20 del Real Decreto 1398/1998 EDL 1998/53446 ).

d) Esta Sala en materia de caducidad del procedimiento, bajo la vigencia de las distintas normas que se han sucedido, ha otorgado prioridad a los efectos del cómputo del plazo a la fecha de la notificación al interesado (sentencias de 6 de febrero de 1998 y 20 de diciembre de 1999). Siendo el acto que inicia el procedimiento el de 15 de marzo de 1999, notificado el día 17 de marzo de 1999, y estando acreditado en actuaciones que la resolución que pone fin al expediente se notificó al interesado el 13 de septiembre de 1999, resulta evidente que no se había producido la caducidad del procedimiento.

e) No obstan a esta conclusión las relevantes modificaciones introducidas en el cómputo de los plazos de caducidad por la Ley 4/1999, pues la disposición transitoria segunda expresamente dispone que no será de aplicación -salvo en materia de revisión de oficio y recursos administrativos- a los procedimientos iniciados antes de su entrada en vigor, como ocurre en el caso enjuiciado. Dicha Ley, en efecto, entró en vigor, según se desprende de su disposición final única, apartado 2, el 19 de abril de 1999.

OCTAVO.- Alega, en cuarto lugar, la recurrente, que se ha incumplido el artículo 20.2, párrafo 2, del Real Decreto 1398/1993 EDL 1993/17573 , el cual ordena adoptar la resolución en el plazo de diez días desde la recepción de la propuesta de resolución y los documentos, por lo que, conforme al artículo 62.1 e) de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271, el acto es nulo de pleno derecho.

Esta alegación no puede ser aceptada.

NOVENO.- Las resoluciones administrativas dictadas fuera de plazo sólo pueden ser consideradas nulas cuando la naturaleza del término o plazo imponga este efecto. En otro caso, como es el enjuiciado, debe estimarse que se trata de plazos aceleratorios, cuyo incumplimiento constituye una irregularidad no invalidante. El artículo 63.3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común EDL 1992/17271 dispone que "La realización de actuaciones administrativas fuera del tiempo establecido para ellas sólo implicará la anulabilidad del acto cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo".

DÉCIMO.- Alega en quinto lugar la demandante que no se ha levantado la carga de probar los hechos imputados por la Administración que ejerce la potestad sancionadora. Funda esta alegación en diversas consideraciones:

a) Los Veedores no son funcionarios públicos y no tienen reconocida condición de autoridad, por lo que sus actas carecen de valor probatorio.

b) Las actas e informes no son documentos públicos y no gozan de la presunción de certeza.

c) Numerosas actas no constan en el expediente.

d) Dos actas (3546 y 3647) fueron levantadas de oficio, y los hechos no fueron constatados directamente por los Veedores.

e) En estas actas no consta la firma de un representante de la recurrente.

f) Las actas no han sido ratificadas por los Veedores, no obstante la oposición a los hechos de la recurrente.

Esta alegación no puede ser estimada.

UNDÉCIMO.- a) El artículo 55.2 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", aprobado por Orden de 3 de abril de 1991, dispone que "las circunstancias que el Veedor consigne en el acta se consideran hechos probados, salvo que por la otra parte se demuestre lo contrario".

b) Esta Sala, en sentencia de 20 de septiembre 1999, seguida de otras, ha declarado que el Acta constituyen una prueba documental pública que permite considerar constatados los hechos que reflejan, como resuelta del artículo 137.3 de la Ley de Régimen Jurídico.

c) La cita en el acuerdo de incoación del acta 3646 carece en absoluto de trascendencia y parece obedecer al error de creer que el acta D-3647 (a la que se incorpora un anexo) estaba formada, como ocurre en otras ocasiones, por dos folios de numeración correlativa, puesto que se citan ambos como una unidad D-3546-3647, de 17 de enero de 1996. Las actas citadas en el punto 1.11 de la resolución ciertamente no constan en el expediente, pues reflejan el recuento de 1994, que constituye el antecedente del recuento de 1996 (recogido en las actas D-3638-3639, que sí figuran en el expediente), para hallar las diferencias que se recogen el Acta D-3647, que también figura en él. La parte recurrente, si le interesaba, puso solicitar en el expediente o en periodo probatorio que se aportase certificación de dichas actas antecedentes, y no lo hizo.

d) Las actas a que se refiere la parte recurrente se levantaron en la sede del Consejo Regulador, pues en una de ellas se recoge el resultado de un análisis de muestras tomadas con anterioridad (como consta en el acta D-3634) realizadas por el Comité de Cata (el resultado del análisis es examinado directamente por los Veedores) y comparada con las fichas obrantes en el Consejo Regulador (comprobadas directamente por los Veedores), y en otra se recoge el resultado de la comparación de recuentos de etiquetas realizados y recogidos en actas anteriores, pues el acta cuestionada se limita a comprobar la diferencia entre ambos. Resulta evidente, pues, que los hechos a que se refieren han sido constatados directamente por los Veedores.

e) Las actas levantadas en la sede del Consejo Regulador no aparecen firmadas por la interesada, pero se remiten inmediatamente a la misma una copia de ellas por correo certificado, con el fin de que pueda formular alegaciones y ofrecer elementos de justificación, de donde se infiere que su ausencia en el momento de redactar las actas carece de trascendencia, dada la posibilidad de intervención que inmediatamente se le ofrece, además de concederle un plazo para alegaciones y prueba cuando se abre el expediente sancionador.

f) En el acto en que se inició expediente se ofreció la presentación de alegaciones y práctica de la prueba y la recurrente no hizo petición alguna en relación con la falta de ratificación de los Veedores, como tampoco la hizo en las prolijas alegaciones presentadas en relación con la propuesta de resolución. Si abrigaba dudas en cuanto a la autenticidad de las actas o su contenido o deseaba una ampliación o comprobación de las manifestaciones de los Veedores, que aparecen ratificadas por ellos mismos en los informes redactados en relación con las respectivas Actas, debió solicitar, bien en el expediente, bien en este recurso contencioso-administrativo, la oportuna prueba. Resulta, en todo caso, evidente, que una ulterior ratificación de los Veedores, además de la que tuvo lugar mediante la firma de los respectivos informes, carecería de trascendencia para la valoración de la mayor o menor fuerza probatoria de las comprobaciones realizadas, que aparecen detalladamente recogidas en las actas y justificadas en su propio testimonio o en documentos comprobados y oportunamente recogidos o citados en ellas.

DUODÉCIMO.- Alega en sexto lugar la parte recurrente el incumplimiento del requisito de la tipicidad, pues considera que:

a) No existe una mínima actividad probatoria de cargo, por lo que se infringe el principio de presunción de inocencia.

b) Los hechos imputados no se encuentran tipificados en ni en la Ley 25/1970 EDL 1970/2048 ni en el Decreto 835/1972 EDL 1972/1051. El artículo 34 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja" ha sido introducido sin cobertura legal por la Orden de 3 de abril de 1991. El artículo 51.1, apartado 7, del Reglamento fue introducido ex novo (sin antecedentes) y ha sido anulado por la sentencia de la Audiencia Nacional de 18 de enero de 2000. En el apartado 4.1 de la resolución se citan oficios-circulares que no pueden tipificar hechos ni imponer sanciones.

c) No se ha demostrado que se haya hecho uso indebido de las precintas o contraetiquetas, conforme al artículo 51 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", y la jurisprudencia considera falta administrativa de carácter leve las diferencias de contraetiquetas o inexactitudes o errores en las declaraciones, por no existir falta de perjuicio o desprestigio a la denominación. No se ha acreditado que se haya introducido o expedido uva o vino no inscritos.

d) Respecto del apartado 4.6, la Administración admite en la propuesta de resolución que en ningún momento se produjo una oposición frontal y los Veedores pudieron realizar sus funciones.

Esta alegación no puede ser estimada.

DECIMOTERCERO.- a) El derecho a la presunción de inocencia se erige como fundamental, dentro de las garantías procesales constitucionalizadas en el apartado 2º del art. 24 de la Constitución EDL 1978/3879 , y se concreta en un contenido constitucional que tanto la jurisprudencia del Tribunal Constitucional como la del Tribunal Supremo definen al declarar que nadie puede ser condenado o sancionado administrativamente sin una mínima actividad probatoria lícita y legítimamente obtenida que demuestre la culpabilidad del imputado, como esta Sala ha declarado, entre otras, en Sentencias de 20 enero 1996 (Recurso de Apelación 9074/1991), 27 enero 1996 (Recurso de Apelación 640/1992) y 20 enero 1997.

En las resoluciones impugnadas se precisan con todo detalle los hechos objeto de sanción, precisando los hechos, derivados de las actas y de los informes de los Veedores. Esta Sala considera que la prueba existente en el expediente es suficiente para demostrar que, independientemente de la calificación que proceda, se produjeron los hechos que se describen y que la parte recurrente no ha desvirtuado de manera concreta y suficiente los elementos probatorios aportados, que corresponden a las comprobaciones efectuadas por los Veedores en relación con análisis y documentos obrantes en la propia sede del Consejo Regulador y los documentos y las declaraciones de los representantes de la recurrente.

De modo concreto, en el plano estricto de la prueba, únicamente se alega, respecto del apartado 4.2 de la resolución, que obedece a un error que se subsanó en la ficha de rosado, y que el hecho consignado en el apartado 3.2 sólo figura en la resolución, pero no en el expediente. Lo cierto es, sin embargo, que la existencia de botellas sin etiquetar es reconocida en el acta D-3703 por el representante de la recurrente, que afirma que ello es debido a la falta de etiquetas y afirma, sin que conste justificación alguna a lo largo del expediente, que se asentó la ficha de 1994 por un volumen mayor del realmente etiquetado.

En cuanto al hecho consignado en el apartado 3.2 (haber declarado incorrectamente el embotellado de 5 250 litros de vino tinto), no es cierto que no figure en el expediente, sino que se trata, sencillamente, de la cantidad de 5 809 litros de vino tinto existentes en bodega sin la preceptiva documentación que ampare su origen que excedía de las existencias declaradas documentalmente, que los Veedores constataron en el Acta D-3638, si bien la cantidad se redujo por el Instructor en la propuesta de resolución a 5 250 litros de vino teniendo en cuenta que la interesada en el escrito de alegaciones de 3 de abril de 1996 formuladas al expediente sancionador 2884 reconocía haber existido un error en el embotellado por la expresada cantidad.

b) El régimen sancionador derivado del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", aprobado por Orden de 3 de abril de 1991, es considerado congruente con el principio de legalidad sancionadora por la sentencia de esta Sala de 11 de julio de 2000, la cual declara que no estamos ante un régimen sancionador establecido ex novo o de manera independiente por una norma reglamentaria postconstitucional, o por una norma de esta naturaleza en ejecución de una habilitación legal en blanco o insuficiente, sino ante un supuesto válido de colaboración reglamentaria en la determinación de los tipos legalmente previstos. En virtud de estos argumentos, la sentencia de 26 de junio de 2001 declara carente de trascendencia la alegación sobre la nulidad de la Orden de 3 de abril de 1991, con base en la declaración que al respecto aparece en sentencia de la Audiencia Nacional citada por la recurrente. Por otra parte, la citada sentencia no hace pronunciamiento expreso sobre la nulidad de tal Orden y es de fecha posterior a la de la resolución impugnada.

c) En las correspondientes actas se revisa el consumo de las precintas y contraetiquetas y se constata la falta de un número determinado de ellas partiendo de un cómputo anterior y teniendo en cuenta el consumo declarado, más los deterioros admisibles y las precintas y contraetiquetas suministradas. Parece lógica la deducción de que dichas precintas o contraetiquetas han sido indebidamente utilizadas, por lo que decae la argumentación de la recurrente, que afirma, sin justificación suficiente, lo contrario para sostener, en contra de lo que resulta de dicha utilización, que se trata de una infracción meramente formal que no ha ocasionado deterioro o perjuicio para la Denominación de Origen.

d) En el acta D-3701, de 26 de octubre de 1995, los Veedores hacen constar que el representante de la recurrente, al solicitársele las fichas de control de añada, manifiesta que no se hallan en la bodega. En el acta D-3638, de 10 de enero de 1996, aparece que el representante se halla ausente, a pesar de habersele comunicado personalmente la visita de inspección con hora y media de antelación, y sólo compareció tres horas y media después, manifestando que había acudido a hacer fotocopia de las fichas de control del Consejo Regulador. Esta Sala aprecia que los hechos constatados en las correspondientes actas implican una actitud no grave, pero sí efectiva y continuada. En primer término, pues, concurre el requisito de la relevancia de la actitud de dificultad u oposición a la actuación inspectora, pues objetivamente se dificultó la labor de los Veedores, a quienes en el primer caso se les negó sin una justificación aceptable y luego no acreditada el acceso a unos documentos que deben necesariamente figurar en la bodega y que constituyen un elemento esencial para el control, y en el segundo, transcurridos más de dos meses, se repite prácticamente la situación, pues se presentan fotocopias de las fichas del Consejo Regulador, obtenidas provocando un serio retraso en la actuación de los Veedores, que se ven obligados a practicar diversas gestiones para reclamar la presencia del representante previamente citado, por lo que no parece que sea incorrecta la apreciación de una obstrucción de carácter leve. Esta se funda, por una parte, en el carácter, significativo y persistente de las dificultades opuestas de manera injustificada a su actuación, y el perjuicio en la misma derivado del desconocimiento de documentos esenciales para la inspección en el primer caso, y del notable retraso y dificultades para realizarla en el segundo. No obsta a esta apreciación la consideración de que los Veedores pudieron al fin realizar su cometido, pues resulta evidente que en el primer caso no pudieron hacerlo, sino que se vieron obligados a comunicar la retención de todo el vino ubicado en la bodega, a excepción de la actual elaboración, en tanto no se pudiera por algún responsable identificar el vino a la vista de las fichas control de añada, y en el segundo se retrasó notablemente el aforo y comprobación (por más de dos horas), aunque finalmente pudiera ser realizado. En segundo término, concurre el requisito de la actitud

persistente en la obstrucción, pues el segundo episodio se produce transcurridos más de dos meses desde el primero, en que se advirtió al representante de la recurrente la necesidad de realizar una nueva inspección para identificar el vino a la vista de las fichas.

DECIMOCUARTO.- La parte recurrente, en séptimo y último lugar, alega que la sanción impuesta no se ajusta al principio de proporcionalidad, pues:

a) A pesar de no existir mala fe, no se aplica el artículo 121 de la Ley 25/1970 EDL 1970/2048 y el Decreto 835/1972 EDL 1972/1051, que aprueba el Reglamento del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, que obliga a imponer la sanción en su grado mínimo, pues es un contrasentido que se aprecie buena fe en unos hechos y no en otros y, además, en el hecho descrito en el apartado 3.6 se aprecia obstrucción leve pero se sanciona también en grado medio.

b) Los precios fijados en la resolución recurrida han sido establecidos en forma unilateral por la Administración, sin respetar el artículo 120 de la Ley 25/1970 EDL 1970/2048 y del Decreto 835/1972 EDL 1972/1051, que establecen como se calculan las bases para la imposición de multas.

c) Todas las infracciones no llevan aparejado el decomiso, sino sólo cuando exista un riesgo real y previsible y resulta improcedente la imposición del valor de la mercancía en sustitución del decomiso.

Esta alegación debe ser desestimada.

DECIMOQUINTO.- a) Esta Sala, entre otras en sentencias de 11 de julio de 2000 y 26 de junio de 2001 y otras posteriores, ha tenido ocasión de confirmar sanciones impuestas supuestos análogos. La Administración ha valorado las circunstancias concurrentes en el supuesto examinado, haciendo referencia a la distinción entre las infracciones de carácter formal (inexactitudes o indicaciones faltas en las etiquetas y omisión de medidas de control), que se sancionan con multa en su grado mínimo, y el uso indebido de precintas y contraetiquetas, y la obstrucción a la actuación de los Veedores, que sancionan en su grado medio. No existe la contradicción que se denuncia entre ambos supuestos, pues en la resolución de 30 de diciembre de 1999 se razona que esta agravación, frente a la menor graduación de la sanción correspondiente a las demás infracciones por su carácter formal, es debida a que en el uso indebido de las precintas y contraetiquetas concurren al menos tres circunstancias modificativas de la responsabilidad, cuales son el beneficio que obtiene de la infracción la interesada, haber obviado negligentemente las normas acordadas por el Consejo Regulador y la inexistencia de circunstancias que permitan su consideración dentro de los grados máximo o mínimo conforme al artículo 53.2º. b) d) y e) del Reglamento de la Denominación de Origen Calificada "Rioja". De los razonamientos de la Administración se infiere que no se estima probada la ausencia de mala fe, pues, se afirma que, aunque no se haya considerado una manifiesta mala fe, se aprecia una actuación negligente. Finalmente, la obstrucción a la labor inspectora podía haber determinado, como pone de relieve la resolución recurrida, una agravación de las demás sanciones, por lo que sancionarla independientemente en el grado medio parece adecuado al principio de proporcionalidad, dada la cuantía más reducida de la multa resultante y que no se estima acredita la buena fe. Por ello, dadas las circunstancias concurrentes y los hechos que esta Sala considera probados se estima adecuada la calificación y graduación realizada por la Administración.

b) No se advierte que la fijación del precio de vino y de las precintas y contraetiquetas a efectos de la imposición de la sanción infrinja los preceptos citados, pues, como se infiere de la resolución impugnada, los precios aplicados son los que se infieren de la estimación de los precios que se aplican en todos los casos por el Consejo Regulador con carácter oficial y la parte recurrente no ha ofrecido una valoración alternativa que se ajuste a los criterios que figuran como preferentes en aquellos preceptos.

c) El decomiso es preceptivo en todos los casos con arreglo al artículo 129 de la Ley 25/1970 EDL 1970/2048, cuyas disposiciones deben prevalecer sobre las del Real Decreto 1945/1983 EDL 1983/8125 en virtud de lo establecido en el número 18 de su disposición final segunda. Por su parte, el artículo 59 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja", que constituye una de las disposiciones que deben entenderse amparadas por la expresada disposición final, dispone que "Podrá ser aplicado el decomiso de la mercancía como sanción única o como accesoria, en su caso, o el pago del importe de su valor en el caso de que el decomiso no sea factible".

DECIMOSEXTO.- Procede, en suma, desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de "Bodegas A., S.A." contra la resolución de 3 de septiembre de 1999 adoptada por el Consejo de Ministros en el expediente sancionador número 3529-R incoado por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Rioja".

DECIMOSÉPTIMO.- En aplicación de lo dispuesto en el artículo 139 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa EDL 1998/44323 en relación con los recursos en única instancia e incidentes, no procede imponer las costas, pues no concurren circunstancias de mala fe o temeridad ni se aprecia que dicho pronunciamiento sea necesario para que el recurso no pierda su finalidad.

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la potestad emanada del pueblo que nos confiere la Constitución.

## FALLO

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de "Bodegas A., S.A." contra la resolución de 3 de septiembre de 1999 adoptada por el Consejo de Ministros en el expediente sancionador número 3529-R incoado por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Rioja".

No ha lugar a imponer las costas.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia no cabe recurso ordinario alguno, a excepción del recurso de casación para la unificación de doctrina, que puede interponerse directamente ante la Sala sentenciadora en el plazo de treinta días, contados desde el siguiente a la notificación de la sentencia, contra las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo, Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia cuando, respecto a los mismos litigantes u otros diferentes

en idéntica situación y, en mérito a hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales, se hubiere llegado a pronunciamientos distintos.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos. Juan García-Ramos Iturralde.- Juan Antonio Xiol Ríos.- Mariano Baena del Alcázar.- Antonio Martí García.- Rafael Fernández Montalvo.

Publicación.- Leída y publicada fue la anterior sentencia dictada por el Magistrado Ponente, Excmo. Sr. D. Juan Antonio Xiol Ríos, en audiencia pública celebrada en el mismo día de la fecha. Certifico. Rubricado.