

EDJ 2001/51435

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 4ª, S 22-10-2001, rec. 15/2000

Pte: Xiol Ríos, Juan Antonio

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	1
FUNDAMENTOS DE DERECHO	5
FALLO	8

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 art.120, art.121, art.129, art.132.2 de Ley 25/1970 de 2 diciembre 1970. Estatuto del Vino, Viña y Alcoholes

Bibliografía

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

En la villa de Madrid, a veintidós 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 casación que con el número 15/2000, ante la misma pende de resolución, interpuesto por el procurador D. Juan Manuel Caloto Carpintero, en nombre y representación de D. Salvador, contra la resolución de 3 de septiembre de 1999 adoptada por el Consejo de Ministros en el expediente sancionador número 3524-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 D. Salvador interpuso el 29 de diciembre de 1999 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 3524-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 4 de julio de 2000, confirmado por otro de 11 de julio de 2000, se denegó la suspensión solicitada.

SEGUNDO.- En la resolución impugnada se resuelve imponer a D. Salvador, 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 multa de 393 792 pesetas, así como el pago de 2 812 800 en sustitución del decomiso, lo que suma un importe total de 3 206 592 pesetas.

Se declara probado que el recurrente amparó 35 160 kilogramos de uva tinta, procedentes de viñedo inscrito del que no era titular, mediante su cartilla de viticultor, tal y como consta en las Actas D-3530 y D-3531.

Se añade que la conducta del interesado infringe el artículo 87.3 del Estatuto de la Viña, artículo 92 del mismo y artículo 8.4 del Reglamento de Rioja, en relación con el Oficio-Circular 6/1995, y está tipificada en el artículo 50.1, apartados 2º, 4º, 5º y 6º del Reglamento de Rioja.

La infracción se sanciona con multa del 2 al 20% del valor de la mercancía y con su decomiso y la mercancía se valora aplicando un precio de en 80 pesetas/kilogramo, precio base utilizado para exacción por la producción de las plantaciones en Rioja Alta en el ejercicio de 1995. Se aplica la sanción dentro del grado medio en atención a las circunstancias previstas en el artículo 53.2º b), d) y e), por entender que la actuación supone un beneficio especial para el infractor.

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 3 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 3524-R incoado por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Rioja".

TERCERO.- En el escrito de demanda presentado por la representación procesal de D. Salvador se formulan, en síntesis, las siguientes alegaciones:

Bajo el epígrafe de "hechos":

La resolución de 3 de marzo de 2000 omite que la Administración ha incoado tres expedientes sancionadores por los mismos hechos y no hace referencia a la caducidad. La resolución de 6 de septiembre de 1999 [quiere decir 3 de septiembre de 1999] reconoce que se han tramitado tres expedientes sancionadores, pero no se hace referencia a la caducidad.

Con fecha 9 de octubre de 1995 se levantaron las Actas D-3530 y D-3531.

Con fecha 3 de noviembre de 1995 se acordó incoar el expediente 2864, que no ha sido resuelto, el cual, según la resolución de 6 de septiembre de 1999 [quiere decir 3 de septiembre de 1999] fue sustituido por el 3053 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 2864 continúa pendiente de resolución.

Con fecha 5 de febrero de 1999 el Consejo Regulador acordó el inicio de expediente sancionador número 3524. Con fecha 16 de marzo de 1999 se notificó al recurrente el acuerdo de iniciación.

Entre el 9 de octubre de 1995, en que se levantaron las correspondientes actas, y el 16 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 3524 y el 10 de septiembre de 1999 se notificó al 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 2 de noviembre de 1999 se considera erróneamente como fecha determinante del dies a quo (día inicial del plazo) el 16 de marzo de 1999, fecha en que se notifica al 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 3 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 10 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 25 de mayo de 1999 el Consejo Regulador remitió al Ministerio la propuesta de resolución, la cual fue recibida el 2 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 6 de septiembre de 1999 [quiere decir 3 de septiembre de 1999] y la de 3 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 las Actas que obran en el expediente, extraídas de un expediente caducado, y el Informe no son documentos públicos y éste no goza de presunción de certeza.

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

No constan en el expediente los talones número 14, 15, 16 y 17 mencionados en el folio número 1 del expediente en el Consejo Regulador y tampoco consta el listado de viñedos al 9 de octubre de 1995, referido en el folio número dos del expediente.

El hecho no está probado, porque no consta expresamente en el acta ni los documentos que obran en el expediente; la Administración considera que el día 6 de octubre de 1995 había finalizado la vendimia (antecedente 1.1 de la resolución) pero en el expediente consta demostrado que los días 7 y 9 de octubre 1995 continuaba la vendimia y entrega de uvas; el talón número 14 de la cartilla del recurrente, correspondiente a la partida que se descargó entre las nueve y 11,30 horas de la mañana no consta en el expediente; la uva de los tres cargamentos restantes consta que fue vendimiada en viñedos sitios en determinadas localidades, lo que constituye una manifestación carente de prueba; se indica que fueron transportadas en remolque y que posteriormente se descargaron, pero tales manifestaciones son meras presunciones, ya que los Veedores no vieron los hechos; no consta prueba alguna que acredite de qué parcelas de los términos señalados procedía la uva; no consta en el expediente informe del Jefe de los Servicios Técnicos del Consejo Regulador sobre identificación de las parcelas, situación registral y titularidad de las mismas, solicitado por el instructor el 12 de diciembre de 1995, como consta al folio 5 del expediente; el informe complementario del instructor de 24 de mayo de 1989 no goza de valor probatorio; los Veedores no vieron la recolección de la uva amparada por los talones 15, 16 y 17.

No pueden imputarse hechos y sancionarse con base en meras alegaciones, apreciaciones subjetivas o presunciones.

En los artículos 87 y 92 del Estatuto de la Viña no se tipifican hechos.

El artículo 8.4 del Reglamento alude a excesos de rendimiento, pero no se ha demostrado que el recurrente haya entregado uvas que procedan de viñedo inscrito del que no era titular, por lo que no es aplicable el artículo citado.

El oficio-circular número 6/1995, de 3 de julio, no puede imponer sanciones ni tipificar infracciones.

No se ha demostrado que se haya producido traspaso de talones y los talones no obran en el expediente. Consta probado que el recurrente ampara las uvas que proceden de sus viñedos (folio número 16).

No se ha demostrado el presunto rendimiento superior.

No se ha incumplido ninguna norma de elaboración y crianza de vinos.

El recurrente no es responsable de hechos referentes a suministro de información y documentación falsa, ya que en el expediente no hay prueba que lo acredite.

No se ha infringido el reglamento ni los acuerdos del Consejo.

No se ha probado el beneficio especial.

No se ha probado la presunta negligencia que se imputa al recurrente. La Administración no ha probado la mala fe del recurrente, por lo que debe considerarse que concurre buena fe en su actuación.

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

La sanción se aplica en grado medio sin justificación.

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 2864. Expediente sancionador número 3053 bis. Caducidad, confianza legítima y seguridad jurídica y principio de inmediación. Los hechos objeto de las resoluciones impugnadas fueron objeto del expediente sancionador 2864, que continúa pendiente de resolución, y del expediente 3053 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 3524. 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 9 de octubre de 1995, fecha en que se levantaron las actas. El día 16 de marzo de 1999, dies ad quem, se notificó la incoación de expediente sancionador número 3524. 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 (día inicial del plazo) es el 9 de octubre 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 (día final del plazo) es el 16 de marzo de 1999, en el que se notifica la incoación de expediente sancionador número 3524. 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 10 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 3 de marzo de 2000 admite como dies a quo el 5 de febrero de 1999.

La resolución de 3 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 16 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 4/1999 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 25 de mayo de 1999 el Consejo Regulador remitió la propuesta de resolución al Ministerio. El 2 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 3 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 . No constan en el expediente los talones número 14, 15, 16 y 17 mencionados en el folio número 1 del expediente en el Consejo Regulador y tampoco consta el listado de viñedos al 9 de octubre de 1995, referido en el folio número dos del 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 el recurrente, que ha negado los hechos en todos sus escritos de alegaciones. Cita sentencias de Tribunales Superiores de Justicia en relación con la exigencia de este requisito.

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

No se han infringido los artículos citados en el apartado 4.1 de la resolución impugnada.

Tampoco se infringe el artículo 50.1, apartados 2, 4, 5 y 6 del Reglamento, porque se refieren a productos elaborados y, en segundo lugar, porque no hay prueba que acredite el exceso de rendimiento.

No se ha realizado ningún hecho tipificado como infracción.

Los Oficios-circulares no pueden tipificar hechos ni imponer sanciones.

Cita jurisprudencia menor y el auto del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1987.

7) Proporcionalidad. La sanción es desproporcionada.

No se aplica el artículo 121 del Decreto 835/1992, que obliga a aplicar el grado mínimo, dada la buena fe del recurrente, pues no se ha demostrado su mala fe.

Sobre el principio de proporcionalidad, cita las sentencias del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1989 y 10 de abril de 1991 y jurisprudencia menor, así como el artículo 131 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común EDL 1992/17271 .

El precio fijado en la resolución recurrida ha sido establecido 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 (artículo 59 del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja").

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 3 de marzo de 2000, con el archivo de todas las actuaciones, y que se impongan 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 el recurrente (1995-1999) y concretamente el 3 de noviembre de 1995, 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 16, mientras que la resolución del mismo se notificó el 10 de septiembre de 1999, 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 será firmada 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 levantada 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 al 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 17 de octubre 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 D. Salvador 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 3524-R incoado por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Calificada "Rioja", por la que se impone al 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 multa de 393 792 pesetas, así como el pago de 2 812 800 en sustitución del decomiso, lo que suma un importe total de 3 206 592 pesetas, por estimar probado que el recurrente amparó 35 160 kilogramos de uva tinta, procedentes de viñedo inscrito del que no era titular, mediante su cartilla de viticultor, tal y como consta en las Actas D-3530 y D-3531 y concluir que la conducta del interesado infringe los artículos 87.3 y 92 del Estatuto de la Viña y el artículo 8.4 del Reglamento de Rioja, en relación con el Oficio-Circular 6/1995, y está tipificada en el artículo 50.1, apartados 2º, 4º, 5º y 6º del Reglamento de Rioja.

El recurso se ha ampliado a la resolución de 3 de marzo de 2000, por la que se desestimó por el Consejo de Ministros el recurso de reposición interpuesto contra resolución anterior.

SEGUNDO.- Alega en primer término el 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 informe 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 3053 bis, como estima la Administración en la resolución de 3 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 9 de octubre de 1995, fecha de las actas, y el día 16 de marzo de 1999, dies ad quem (día final del plazo), en que se notificó la incoación de expediente sancionador número 3524, 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 10 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 el recurrente pretende, aquél en el que el Consejo Regulador ordenó la incoación del expediente -el acto correspondiente ni siquiera obra en el expediente-, 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 al día siguiente. 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 del 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 16 de marzo de 1999, y estando acreditado en actuaciones que la resolución que pone fin al expediente se notificó al interesado el 10 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, el 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) Determinados talones y el listado de viñedos citados en la resolución no constan en el expediente.

d) Las actas no han sido ratificadas por los Veedores, no obstante la oposición a los hechos de el 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 refleja, como resulta del artículo 137.3 de la Ley de Régimen Jurídico.

c) Es cierto que los talones que se citan en el índice del expediente no aparecen unidos a las actas, como en aquél se dice, pero esta omisión carece de trascendencia, puesto que en las actas se relacionan dichos talones y se expresa que en los mismos se anotó la uva descargada. Asimismo, tampoco figura el listado de viñedos que se dice en el índice. Esta omisión carece igualmente de trascendencia, puesto que los Veedores hacen constar haberse comprobado que la uva descargada correspondía, al menos por lo que se refiere a tres partidas, a viñedos distintos de los que era titular el recurrente, que citan expresamente. Por otra parte, el recurrente no ha intentado subsanar el defecto pidiendo complemento del expediente o la práctica de prueba documental con análogo fin, ni ha justificado la trascendencia de las referidas omisiones.

d) En el acto en que se inició expediente se ofreció la presentación de alegaciones y práctica de la prueba y el recurrente no hizo petición alguna en relación con la falta de ratificación de los Veedores, como tampoco la hizo en las 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 el informe, 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 del informe, 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 en el informe.

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 los preceptos invocados.

c) Los Oficios-circulares no pueden imponer sanciones.

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 de enero de 1996 (recurso de apelación 9074/1991), 27 de enero de 1996 (recurso de apelación 640/1992) y 20 de enero de 1997.

En las resoluciones impugnadas se precisan con todo detalle los hechos objeto de sanción, describiendo y justificando los hechos, derivados de las actas y del informe de los Veedores. Esta Sala considera que la prueba existente en el expediente es suficiente para demostrar que 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, los cuales las hacen constar en las actas y ratifican y explican en el informe, afirmando que al menos tres de las partidas descargadas en un solo día con amparo en la cartilla del recurrente, por importe de 35 160 kg. de uva, se vieron vendimiar en lugares en los que carece de viñas de su titularidad, con el resultado de apurar hasta el 124,99% -dentro del rendimiento autorizado para la cosecha del 125%- de los kilogramos que

figuran asignados en la cartilla del recurrente mediante transferencia del sobrante de su cartilla, y que la falsa procedencia de la uva resultaba confirmada por la capacidad de vendimia del recurrente (calculada por las descargas diarias anteriores) y por el momento en que apreciaron que el referido titular había puesto fin a ella. Debe significarse que no se incluyen en la resolución impugnada dos partidas por importe de 15 330 Kg y 3 040 Kg de uva, respecto de los cuales existían indicios, aunque no comprobación plena, de no proceder de las viñas del recurrente.

b) Resulta indudable la procedencia de subsumir los hechos descritos en, al menos, dos de los tipos invocados en la resolución recurrida comprendidos en el artículo 50.1 del Reglamento de Rioja, consistentes en "2º Expedir o utilizar para la elaboración de los productos amparados uva, mosto o vino con rendimientos superiores a los autorizados o descalificados" y "5º El suministro de información o documentación falsa".

c) Las Circulares del Consejo Regulador no pueden configurar infracciones, pero indudablemente, al modificar los límites de los rendimientos autorizados o precisar o autorizar la documentación que debe utilizarse, contribuyen a integrar las infracciones sobre la utilización de uva con rendimientos superiores a los autorizados (artículo 50.1.2º del Reglamento del Consejo Regulador de la Denominación de origen calificada "Rioja"), o suministro de documentación falsa (artículo 50.1.5º). No se trata, como es obvio, de una remisión en blanco a la Circular, sino de la integración formal de los tipos mediante los acuerdos que concretan administrativamente, dentro de las competencias del órgano, los requisitos cuyo incumplimiento se tipifica directamente por la norma sancionadora y que ésta no puede directamente prever.

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.

b) El precio fijado en la resolución recurrida ha sido establecido 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 cómo 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 en supuestos análogos. 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 y, por otra parte, se estima acertadamente, a juicio de esta Sala, que ha existido un beneficio especial para el recurrente, pues no otra cosa cabe inferir de la transferencia indebida a otros viticultores del sobrante de la cartilla para amparar uva excedentaria.

b) No se advierte que la fijación del precio de la uva a efectos de la imposición de la sanción infrinja los preceptos citados, pues, como se infiere de la resolución impugnada, el precio aplicado es el que se infiere 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 "S., S.A.", contra la resolución de 3 de septiembre de 1999 adoptada por el Consejo de Ministros en el expediente sancionador número 3524-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 "S., S.A." contra la resolución de 3 de septiembre de 1999 adoptada por el Consejo de Ministros en el expediente sancionador número 3524-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.