

# EDJ 2010/31707

Tribunal Supremo Sala 3ª, sec. 4ª, S 24-3-2010, rec. 364/2006  
Pte: Martínez-Vares García, Santiago

## Resumen

*El TS desestima el recurso contencioso administrativo interpuesto por la entidad mercantil contra el acuerdo del Consejo de Ministros que inadmitió a trámite la solicitud de nulidad de los acuerdos del Consejo de Ministros que le impusieron dos sanciones en materia de denominación de origen calificada Rioja. La Sala declara procedente la no admisión de la revisión de oficio puesto que los acuerdos que se pretende revisar fueron examinados por el Tribunal Supremo y anulados en parte de modo que lo que se trataría de examinar no es un acto firme sino una sentencia de esa naturaleza, además, en el supuesto de autos no procede devolver la cantidad satisfecha a virtud de una sanción impuesta conforme a una disposición general anulada posteriormente por sentencia, pues ello no es posible cuando se trata de una sanción ejecutada, como aquí acontece.*

## NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa  
art.28 , art.73

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

## ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO .....	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO .....	3
FALLO .....	5

## CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

### COMERCIO INTERIOR

#### INTERVENCIÓN ADMINISTRATIVA

##### Disciplina de mercado

##### Defensa del consumidor y de la producción

##### Infracciones

##### Denominaciones de origen

##### Denominaciones de origen

##### Infracciones

### PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

#### INTERPOSICIÓN Y ADMISIÓN DEL RECURSO

##### Inadmisibilidad del recurso

##### Actos consentidos y firmes

##### Actos reproducción de anteriores definitivos

### REGLAMENTOS

#### NULIDAD

##### Efectos

##### Actos realizados al amparo de la norma anulada

### SENTENCIA

#### CONTENIDO Y EFECTOS

##### Anulación de disposiciones generales

## FICHA TÉCNICA

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

Procedimiento:Recurso contencioso-administrativo

## Legislación

Aplica art.28, art.73 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

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

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

Cita art.9.3, art.24, art.118 de CE de 27 diciembre 1978. Constitución Española

## Jurisprudencia

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 21 mayo 2008 (J2008/82808)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 28 mayo 2008 (J2008/73230)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 13 diciembre 2007 (J2007/243154)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 18 julio 2007 (J2007/184405)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 3 julio 2007 (J2007/100873)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 20 julio 2004 (J2004/86900)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 10 junio 2004 (J2004/63769)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 21 julio 2003 (J2003/92940)

Cita en el mismo sentido STS Sala 3ª de 12 diciembre 2001 (J2001/49497)

## Bibliografía

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

ANTONIO MARTI GARCIA

CELSA PICO LORENZO

ENRIQUE LECUMBERRI MARTI

RICARDO ENRIQUEZ SANCHO

SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA

SEGUNDO MENENDEZ PEREZ

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a veinticuatro de marzo de dos mil diez.

Visto por la Sección Cuarta, de la Sala Tercera, de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, compuesta por los Excmos. Sres. Magistrados anotados al margen, el recurso contencioso administrativo número 364 de 2006, interpuesto por el Procurador D. Pablo Domínguez Maestro, en nombre y representación de Bodegas Ontañón S.A., contra el Acuerdo del Consejo de Ministros, de fecha catorce de julio de dos mil seis, por el que se resuelve la no admisión a trámite de la solicitud de nulidad de los acuerdos del propio Consejo de 3 de septiembre de 1999 formulado por Bodegas Ontañón S.A. en los expedientes sancionadores Nos. 3518R y 3539R incoados por el Consejo Regulador de la DOC Rioja, que impusieron las sanciones de 2.843.022 ptas., (17.086,91 #) y 42.122.356 ptas. (253.160,45 #), respectivamente. Como Administración demandada compareció la del Estado, representada y defendida por el Sr. Abogado del Estado.

## ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El treinta de octubre de dos mil seis, se registró en este Tribunal el escrito de interposición del recurso. El día diez de noviembre de dos mil seis y por Diligencia de Ordenación se tuvo por presentado el recurso y se designó Magistrado Ponente dándose cuenta de la interposición. En fecha dieciocho de enero de dos mil siete, se dictó Providencia por la que se tuvo por personado y parte al Procurador D. Pablo Domínguez Maestro, en nombre y representación de Bodegas Ontañón S.A., entendiéndose con él las sucesivas diligencias. Al tiempo, la Sala requirió a la Administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la Ley de la Jurisdicción, ordenándole la práctica de los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la misma norma.

SEGUNDO.- El nueve de mayo de dos mil siete, se dictó Providencia en la que se tuvo por recibido el expediente administrativo y por personado y parte, al Sr. Abogado del Estado en nombre de la Administración demandada, entendiéndose con él, las sucesivas actuaciones. Y se entregó el expediente administrativo al Procurador del recurrente Sr. Domínguez Maestro para que deduzca la demanda en el plazo de veinte días.

TERCERO.- El dieciocho de junio de dos mil siete, la Sala dictó Providencia, teniendo por formalizada en tiempo y forma la demanda y dio traslado al Sr. Abogado del Estado, con entrega del expediente administrativo, para que formule la contestación a la demanda en el plazo legalmente establecido.

CUARTO.- Contestada la demanda en legal forma, la Sala dictó Auto, en fecha veintiuno de septiembre de dos mil siete, acordando recibir el proceso a prueba, pudiendo las partes proponer durante quince días, los medios de prueba procedentes sobre los puntos de hecho referidos por la parte recurrente en el Otrosí de su escrito de formación de la demanda. Por providencia de veintitrés de noviembre de dos mil siete, se admiten las pruebas propuestas por la parte recurrente en su escrito; se da por reproducido el expediente administrativo

y documentos adjuntos a su escrito de demanda y se tienen por aportados, quedando unidos al rollo los documentos que acompaña a su escrito de proposición de prueba. Por providencia de catorce de enero de dos mil ocho, se declara terminado y concluso el periodo de proposición y practica de pruebas concedido en este recurso; no estimándose necesaria la celebración de vista pública, se concede al representante procesal del actor el plazo de diez días a fin de que presente escrito de conclusiones sucintas de los hechos por el mismo alegados y motivos jurídicos en que se apoye. Por diligencias de ordenación de veintinueve de abril de dos mil ocho, se tiene por evacuado el trámite de conclusiones conferido a la parte recurrente y entréguese las copias a la parte recurrida, Administración del Estado, otorgándole el plazo de diez días para que presente las suyas. Por diligencia de ordenación de diecisiete de junio de dos mil ocho, se tienen por evacuados los escritos de conclusiones, dejando pendientes los Autos para votación y fallo, para cuando por turno les corresponda.

QUINTO.- Acordado señalar día para la votación y fallo, fue fijado a tal fin el día diecisiete de marzo de dos mil diez, en cuya fecha tuvo lugar.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Santiago Martínez-Vares García, Magistrado de la Sala que expresa la decisión de la misma

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- La representación procesal de Bodegas Ontañón, S.A., recurre en este proceso el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2.006 que resolvió no admitir a trámite la solicitud de nulidad de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 3 de septiembre de 1.999 formulada por la demandante en los expedientes sancionadores núm. 3518R (debe referirse al expediente 3538R) y 3.539R, en materia de Denominación de Origen calificada Rioja, que impusieron las sanciones de 2.843.022 ptas. (17.086,91 #) y de 42.122.356 ptas. (253.160, 45 #), respectivamente.

SEGUNDO.- La demanda suplica la nulidad de ese Acuerdo y que la Sala reconozca la legalidad sancionadora y declare la nulidad del Acuerdo de 3 de septiembre de 1.999 con todos los efectos indemnizatorios que correspondan a determinar en ejecución de Sentencia.

Esos Acuerdos de 3 de septiembre de 1.999 fueron recurridos ante esta Sala que en Sentencia de 12 de diciembre de 2.001, recurso 362/1.999 EDJ 2001/49497, estimó en parte el planteado frente al expediente 3538R y sustituyó la multa impuesta de 2.840.600 pesetas por la comisión de una infracción del artículo 129 del Estatuto de la Viña y 51.1.6º de la Orden de 3 de abril de 1.991, por no ser la misma conforme a Derecho, la multa de 14.203 pesetas correspondiente a una falta administrativa sancionada en el artículo 49.1.3º de dicha Orden y mantuvo en ese expediente la multa de 2.422 pesetas por la comisión de una falta administrativa sancionada en el mismo precepto, al ser esta última conforme a Derecho; y la misma Sentencia desestimó la petición de anulación de la sanción impuesta en el expediente 3.539 R por importe de 22.240.538 pesetas por la comisión de una infracción del artículo 129 del Estatuto de la Viña y 51.1.11º de la Orden de 3 de abril de 1.991; de la sanción de 72.000 pesetas impuesta por la comisión de una falta tipificada en el artículo 49.1.3º de la Orden referida; así como de la sanción impuesta por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 129 del Estatuto de la Viña y 51º.6º de la misma Orden, con referencia esta última a la indebida utilización de contraetiquetas de la Denominación de Origen Calificada Rioja de las cosechas genérica 3/4 1.995, genérica 3/8 1.989, Crianza 3/4 1.986 y Crianza 3/8 1.991, por un importe de 5.016.962 pesetas por ser todas ellas conformes a Derecho y estimó el recurso en cuanto a la sanción por importe de 13.802.256 impuesta a la demandante por la comisión de una infracción sancionada en el Estatuto de la Viña y en el artículo 51.6º de la Orden de 3 de abril de 1.991 en relación con la indebida utilización de contraetiquetas de la Denominación de Origen Calificada Rioja de la cosecha de 1.989, categoría Reserva, sanción que anuló por no ser conforme a Derecho.

Añade que esta Sala también por Sentencia de 10 de junio de 2.004, recurso de casación núm. 2.736/1.997 EDJ 2004/63769, anuló la Orden de 3 de abril de 1.991, y la resolución de 7 de enero de 1992, anulando la citada Orden de 3 de abril de 1991, por falta del Dictamen del Consejo de Estado y la resolución de 7 de enero de 1992, en cuanto se dicta en desarrollo de la citada Orden anulada de 3 de abril de 1991.

Asimismo esta Sala por Sentencia de 20 de julio de 2.004 anuló en recurso de casación núm. 2.715/1.997 EDJ 2004/86900, los artículos 2.2, 28 y 51.1 de la Orden de 3 de abril de 1.991, y menciona también Sentencias de 2.003 y posteriores del Tribunal Constitucional que amparan a las sociedades recurrentes y declaran la vulneración del derecho de las mismas a la legalidad sancionadora. Ello según expresa le llevó a dirigirse al Consejo de Ministros en los términos expuestos obteniendo la respuesta conocida del Acuerdo de 14 de julio de 2.006.

En cuanto a los fundamentos de Derecho considera que la respuesta del Consejo de Ministros es restrictiva en relación con la interpretación que efectúa del art. 73 de la Ley de la Jurisdicción.

Se remite a la estimación parcial de sus recursos que efectuó la Sentencia de esta Sala de 12 de diciembre de 2.001 EDJ 2001/49497 que anuló parcialmente las resoluciones sancionadoras e instada la ejecución de Sentencia se le devolvieron 2.000,66 #, por la cancelación de avales abonadas por las cantidades de las sanciones anuladas.

Como consecuencia de esa devolución en ejecución de Sentencia considera que no le es aplicable el art. 73 de la Ley de la Jurisdicción porque no era firme la sanción que había abonado previamente.

TERCERO.- La defensa de la Administración del Estado se opone a la demanda invocando el art. 73 de la Ley de la Jurisdicción y cita el Auto de esta Sala de 31 de mayo de 2.005 dictado en incidente de ejecución de Sentencia, y añade que la pretensión que se ejercita se funda en el art. 62.1.f) que considera absolutamente infundada en el proceso y también refuta la cita del art. 62.1.a) pues no concurre vulneración de derecho fundamental alguno sino que lo único que existió fue una sanción administrativa confirmada por Sentencias de esta Sala.

Considera procedente la no admisión de la revisión de oficio puesto que esos Acuerdos fueron examinados por el Tribunal Supremo y anulados en parte de modo que lo que se trataría de examinar no es un acto firme sino una Sentencia de esa naturaleza. E igualmente se refiere al acto firme dictado en ejecución de una disposición general que es inatacable con carácter general aunque se anule aquella por razones de seguridad jurídica.

CUARTO.- Sobre la cuestión que se resuelve en este recurso esta Sala y Sección ha dictado varias Sentencias, entre las más recientes las de 21 y 28 de mayo de 2.008, recursos 204/2.006 EDJ 2008/82808 y 203/2006 EDJ 2008/73230 , y otras más lejanas en el tiempo como las de tres y dieciocho de julio y trece de diciembre de dos mil siete, en los recursos 345 EDJ 2007/100873 , 347 EDJ 2007/184405 y 346 de 2005 EDJ 2007/243154 , respectivamente, cuyo contenido por razones de unidad de doctrina y seguridad jurídica son de perfecta aplicación para resolver este recurso 364 de 2.006.

En la primera de ellas y en lo que ahora interesa expresamos en el segundo de sus fundamentos de Derecho que:"Es procedente desestimar el recurso contencioso administrativo y confirmar el acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de septiembre de 2005, en base a sus propios razonamientos contenidos en el Fundamento Quinto más atrás transcrito.

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

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

Y a lo anterior adicionamos lo que sigue en la Sentencia de diecisiete del mismo mes y año en cuyo fundamento de Derecho Sexto expusimos que "A lo anterior debe adicionarse que este Tribunal en su sentencia de 21 de julio de 2003, recurso de casación 7913/2000 EDJ 2003/92940 abordó frontalmente la cuestión del ejercicio de la acción de nulidad ante la Administración cuando existe cosa juzgada, es decir ha habido un pronunciamiento judicial previo sobre el acto administrativo cuya revisión se pretende.

Situación análoga a la aquí acontecida pues la Sentencia de 20 de febrero de 2002, del Tribunal Superior de Justicia de la Rioja, examinó el recurso de apelación 8/2001 frente a sentencia del juzgado de lo contencioso administrativo número uno de la Rioja de 10 de septiembre de 2001 en relación con la sanción impuesta por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación el 19 de marzo de 2001.

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

Sobre esto último hay que decir que el mandato constitucional del artículo 118 de la CE EDL 1978/3879 , que proclama la obligación de cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los Jueces y Tribunales, rige también para las Administraciones públicas y supone un límite para la revisión de oficio regulada en el artículo 102 de la Ley 30/1992 EDL 1992/17271 -LRJ/PAC-; dicho de otra manera, la necesaria armonización entre aquel precepto constitucional y este último artículo 102 que acaba de mencionarse impone declarar que no es jurídicamente viable instar una revisión por causas de nulidad de pleno derecho cuando tales causas ya hayan sido planteadas y desestimadas en un proceso jurisdiccional decidido por sentencia firme.

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

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

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

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

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

Por último y como cuestión singular de este recurso procede igualmente rechazar la idea que contiene la demanda relativa a la falta de firmeza de los actos recurridos en este proceso puesto que la misma no se produjo por el hecho según dice la recurrente de que como consecuencia de la ejecución de la Sentencia de esta Sala de 12 de diciembre de 2.001, recurso 362/1.999 EDJ 2001/49497 , se le devolvieron 2.000,66 #, por la cancelación de avales abonadas por las cantidades de las sanciones anuladas.

Argumento claramente desechable puesto que esa cantidad nada tiene que ver con la firmeza de las sanciones que fueron abonadas en su momento sino que responde a la lógica de una petición de abono de lo gastado en exceso para avalar las cantidades exigidas como sanción una vez que quedaron firmes las mismas y se cancelaron los avales que las garantizaban.

Por cuanto antecede procede desestimar el recurso directo núm. 364/2006 EDJ 2007/243154 y confirmar el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2.006 que resolvió no admitir a trámite la solicitud de nulidad de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 3 de septiembre de 1.999 formulada por la demandante en los expedientes sancionadores núm. 3518R (debe referirse al expediente 3538R) y 3.539R, en materia de Denominación de Origen calificada Rioja, que impusieron las sanciones de 2.843.022 ptas. (17.086,91 #) y de 42.122.356 ptas. (253.160, 45 #), respectivamente.

QUINTO.- En cuanto a costas al no estimarse temeridad ni mala fe procesal en ninguna de las partes de conformidad con lo prevenido en el art. 139.1 de la Ley de la Jurisdicción no procede hacer concreta imposición de las mismas a ninguna de ellas.

EN NOMBRE DE SU MAJESTAD

EL REY

Y POR LA AUTORIDAD QUE NOS CONFIERE LA CONSTITUCIÓN

## FALLO

Desestimamos el recurso contencioso administrativo núm. 364/2006 interpuesto por la representación procesal de Bodegas Ontañón, S.A., contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de julio de 2.006 que resolvió no admitir a trámite la solicitud de nulidad de los Acuerdos del Consejo de Ministros de 3 de septiembre de 1.999 formulada por la demandante en los expedientes sancionadores núm. 3518R (debe referirse al expediente 3538R) y 3.539R, en materia de Denominación de Origen calificada Rioja, que impusieron las sanciones de 2.843.022 ptas. (17.086,91 #) y de 42.122.356 ptas. (253.160, 45 #), respectivamente, que confirmamos por ser conforme con el Ordenamiento Jurídico. No hacemos expresa imposición de costas a ninguna de las partes.

Así por esta nuestra sentencia, que se insertará en la Colección Legislativa lo pronunciamos, mandamos y firmamos Publicación.- Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. D. Santiago Martínez-Vares García, Magistrado Ponente en estos autos, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal Supremo el mismo día de la fecha, de lo que como Secretario doy fe.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130042010100175