

Resumen

El TS desestima el recurso de casación en interés de ley interpuesto contra sentencia del TSJ Castilla La Mancha, confirmando la procedencia a derecho de las sanciones impuestas por falta de declaración de la cosecha de uva, años 2003 y 2004. La interpretación que realiza el tribunal a quo del artículo 39.1 a) Ley 24/2003, era errónea y gravemente dañosa. Incumplimiento de los requisitos exigidos en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para su estimación, "que se trate de una doctrina gravemente dañosa para el interés general". El recurso se centra en las cuestiones relativas a la tipicidad de la conducta, pero la sentencia impugnada basa su fallo no solamente en dichas cuestiones, sino también en la exclusión de culpabilidad del infractor. Imposibilidad de interpretación aislada del artículo, que es lo que propugna la Administración recurrente.

NORMATIVA ESTUDIADA

Ley 24/2003 de 10 julio 2003. Viña y Vino
art.39.1.a

Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa
art.100

ÍNDICE

ANTECEDENTES DE HECHO	2
FUNDAMENTOS DE DERECHO	3
FALLO	5

CLASIFICACIÓN POR CONCEPTOS JURÍDICOS

AGRICULTURA Y GANADERÍA

AGRICULTURA

Productos agrarios

Organismos y organizaciones

Servicio Nacional de Productos Agrarios

Procedimiento sancionador

INFRACCIONES Y SANCIONES

Sanciones

INFRACCIONES Y SANCIONES; DERECHO SANCIONADOR

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Principios

Tipicidad

RECURSO DE CASACIÓN EN INTERÉS DE LEY

FIJACIÓN DE DOCTRINA LEGAL

SENTENCIA GRAVEMENTE DAÑOSA PARA EL INTERÉS GENERAL

FICHA TÉCNICA

Favorable a: Contribuyente; Desfavorable a: Admón. autonómica (funciones legislativas)

Procedimiento:Recurso de casación

Legislación

Aplica art.39.1.a de Ley 24/2003 de 10 julio 2003. Viña y Vino

Aplica art.100 de Ley 29/1998 de 13 julio 1998. Jurisdicción Contencioso-Administrativa

Cita art.39.1 de Ley 24/2003 de 10 julio 2003. Viña y Vino

Cita art.36 de RD 1472/2000 de 4 agosto 2000. Regulación del potencial de producción vitícola

Jurisprudencia

Versión de texto vigente null

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a treinta de enero de dos mil doce.

Visto por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, constituida en su Sección Tercera por los Magistrados indicados al margen, el recurso de casación en interés de la Ley número 71/2009, interpuesto por la JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA, representada por el Procurador D. Francisco Miguel Velasco Muñoz-Cuéllar, contra la sentencia dictada con fecha 15 de septiembre de 2009 por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso número 7/2008 EDJ 2009/251633, sobre ausencia de declaración de cosecha de uva. Han formulado alegaciones la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO, representada por el Abogado del Estado, D. Emilio, representado por la Procurador D^a María Belén Casino González, y el MINISTERIO FISCAL.

ANTECEDENTES DE HECHO

Primero.- D. Emilio interpuso ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Albacete el recurso contencioso-administrativo número 23/2007 contra la resolución de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha de 24 de mayo de 2006, confirmada en reposición el 11 de diciembre de 2006, que en el procedimiento sancionador número NUM000 acordó imponerle una sanción de 28.980 euros por la comisión de dos infracciones graves del artículo 39.1.a) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino EDL 2003/29242 (BOE num. 165 de 11 de julio) en las campañas 2003 y 2004.

Segundo.- En su escrito de demanda, de 2 de abril de 2007, alegó los hechos y fundamentos de Derecho que consideró oportunos y suplicó que se dictase sentencia "por la que se estime el recurso, se anule la resolución recurrida y se condene en costas a la Administración demandada". Por otrosí interesó el recibimiento a prueba.

Tercero.- El Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contestó a la demanda por escrito de 11 de mayo de 2007, en el que alegó los hechos y fundamentación jurídica que estimó pertinentes y suplicó sentencia "desestimando el recurso formulado".

Cuarto.- Practicada la prueba que fue declarada pertinente por auto de 14 de mayo de 2007, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Albacete dictó sentencia con fecha 5 de noviembre de 2007, cuya parte dispositiva es como sigue: "FALLO: Que desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Letrado D. Audelino Carrión Gil en defensa y representación de D. Emilio contra la resolución de la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha de 11 de diciembre de 2006 recaída en el procedimiento sancionador num. NUM000 en la que se desestimaba el recurso de reposición interpuesto contra la resolución de la Consejería de Agricultura de 24 de mayo de 2006 y por la que se le acaba imponiendo una sanción de 28.980 euros a consecuencia de una infracción relativa a la ausencia de presentación de la declaración de cosecha de parcelas irregulares de su propiedad y correspondiente a los años 2003 y 2004. Debo declarar y declaro ajustadas a Derecho las resoluciones impugnadas, y todo ello sin hacer expresa condena en costas".

Quinto.- Recurrida en apelación por D. Emilio (autos número 7/2008) EDJ 2009/251633, la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó sentencia con fecha 15 de septiembre de 2009, cuya parte dispositiva es como sigue: "1- Estimamos el recurso de apelación. 2- Revocamos la sentencia apelada. 3- Estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por D. Luis Carlos. 4- Anulamos la resolución de la Consejería de Agricultura de 24 de mayo de 2006, por la que se impuso a la interesada una sanción de multa de 28.980 Eur.. por la falta de presentación de declaración de uva respecto a ciertas parcelas en los años 2003 y 2004 (expediente sancionador NUM000), así como la resolución de 11 de diciembre de 2006 que desestimó el recurso de reposición interpuesto contra la anterior. 5- No hacemos imposición de las costas procesales".

Sexto.- Con fecha 15 de noviembre de 2009 la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha interpuso ante esta Sala el presente recurso de casación en interés de la Ley número 71/2009 contra la citada sentencia y suplicó a la Sala que dicte "sentencia por la que estimando el presente recurso declare como doctrina legal en la interpretación del artículo 39.1.a de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino EDL 2003/29242, realizada por el TSJ de Castilla-La Mancha en la sentencia del recurso de apelación autos 7/2008, num. 209 de 15 de septiembre de 2009 es errónea y gravemente dañosa para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y en su lugar la doctrina legal es la que dejamos fijada en el cuerpo de este escrito".

Séptimo.- D. Emilio impugnó dicho recurso de casación en interés de la Ley con fecha 20 de julio de 2010 y suplicó a la Sala su desestimación con imposición de las costas a la Administración recurrente.

Octavo.- El Abogado del Estado presentó sus alegaciones el 29 de septiembre de 2010 y suplicó a la Sala que "dicte en su día resolución acerca de la procedencia del recurso en interés de ley y que resuelva de conformidad con lo solicitado en este escrito".

Noveno.- El Fiscal en su informe, de 28 de octubre de 2010, solicitó a la Sala "que declare no haber lugar al recurso de casación en interés de la Ley interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha".

Décimo.- Por providencia de 17 de octubre de 2011 se nombró Ponente al Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona y se señaló para su Votación y Fallo el día 24 de enero de 2012, en que ha tenido lugar.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero.- La sentencia que es objeto de este recurso de casación en interés de la Ley, dictada por la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, estimó el recurso de apelación interpuesto por D. Emilio contra la previamente dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 2 de Albacete que había declarado conforme a Derecho unas sanciones pecuniarias impuestas a aquel señor por la Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

El Juzgado había considerado bien apreciada, y sancionada, por la Administración territorial la conducta del señor Emilio consistente en la falta de presentación de la declaración de la cosecha de uva (años 2003 y 2004) de unas parcelas de su propiedad. La Consejería de Agricultura de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha había calificado aquella conducta como constitutiva de sendas infracciones graves del artículo 39.1.a) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino EDL 2003/29242 .

La Sala del Tribunal Superior, por el contrario, con base en las consideraciones formuladas en una sentencia precedente (que, a su vez, había modificado el criterio respecto de otras anteriores), resolvió que era contraria a Derecho la sanción administrativa impuesta, una vez admitido como hecho que el propietario de las parcelas no había cosechado uva en aquellos dos años. A juicio de la Sala, el juego conjunto del artículo 39.1.a) antes citado y del resto de normas aplicables al caso impedían considerar la conducta como tipificable y culpable (y, por ende, sancionable). Las consideraciones en cuya virtud tuvo por acreditada "la afirmación del actor de que no cosechó uva en los ejercicios en cuestión" se plasman en el tercer fundamento jurídico de la sentencia y, como es lógico, este punto de hecho resulta incontrovertible en un recurso de casación en interés de la Ley.

La Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha recurre en interés de la Ley por considerar que la interpretación del artículo 39.1.a) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y del Vino EDL 2003/29242 , realizada por el Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en la sentencia impugnada "es errónea y gravemente dañosa para la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha". Solicita que, en su lugar, declaremos como doctrina legal la siguiente: "La infracción por la falta de declaraciones relativas a uvas tipificada en el artículo 39.1.a) de la Ley 23/2003 se comete una vez que concluya el plazo establecido para ello el explotador o persona obligada a ello no presente la declaración, haya obtenido o no cosecha de uva".

Segundo.- Las consideraciones determinantes del fallo recurrido se plasman, singularmente, en el segundo de los fundamentos jurídicos de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia (en el tercero se resuelve, según ya hemos avanzado, la cuestión de hecho relativa a la cosecha de uva) y fueron las siguientes:

"(...) Ante todo hay que señalar que la norma sancionadora aplicada es una 'ley sancionadora en blanco', esto es, su contenido se debe completar con el de normas de remisión. En efecto, el art. 39.1.a de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino EDL 2003/29242 , sanciona 'la falta de... declaraciones relativas a uvas', de modo que es preciso acudir a las normas que regulan las presentaciones de tales declaraciones para determinar si quien no ha cosechado uva debe presentarlas con indicación de 'cosecha 0', o por el contrario no está sujeto a tal obligación (partimos ahora, a efectos argumentativos, de la hipótesis de que sea cierto que el interesado no cosechó, que es lo que éste afirma; más adelante estudiaremos la cuestión de si hay alguna prueba de que en realidad sí cosechase).

Así pues, como ya hemos dicho, la declaración que se echa en falta es la regulada en el art. 5 de la Orden de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente de 24/07/2002 (DOCM 14/8/2002), que dice:

'1. Todas las uvas que se entreguen en una bodega que provengan de parcelas de viñedo plantadas sin permiso de la Administración (situación y derechos igual a 1 en registro vitícola) deberán reflejarse en una declaración de cosecha de uva de forma separada a la indicada en el artículo 3 de la presente Orden y en el modelo que figura como anexo IV de la misma'. Pues bien, por mucho que sea 'conveniente' o 'útil' para la Administración que quien no haya cosechado lo indique así expresamente, es realmente difícil entender cómo, sin recurrir a la analogía ni a interpretaciones extensivas -proscritas en el ámbito sancionador- es posible deducir del anterior precepto que quien no coseche debe presentar igualmente una declaración, cuando la obligación se establece, con absoluta claridad y de forma explícita, respecto de las 'uvas que se entreguen en una bodega'.

Del mismo modo para la uva procedente de parcelas no irregulares se regula la cuestión de modo semejante en el art. 3, hasta el punto de que la declaración se entrega a la bodega receptora de la uva, que es la que la entrega ulteriormente a la Administración. Resulta sintomático, por otro lado, que la Administración admita que el sistema informático previsto para realizar este tipo de declaraciones de 'cosecha 0' (folio 42 del expediente administrativo).

Como vemos, pues, las normas que regulan concretamente la obligación de presentar la declaración la ligan a la cosecha efectiva y a la presentación de uvas en las bodegas. Siendo así, sólo con una interpretación extensiva cabe incluir en la obligación de declarar a quien ninguna uva presentó en bodega porque ninguna cosechó.

Esto no significa que la Administración no pueda establecer la obligación de presentar tal declaración, y que, una vez establecida con carácter previo, la falta de cumplimentación pueda pasar a ser una infracción al art. 39.1.a de la Ley 24/2003. Así, en la Ley de Castilla-León 8/2005, de 10 de junio, se establece la obligación de presentar declaración a cargo de 'los titulares de explotaciones vitícolas', expresión muy diferente de la de 'personas que hayan cosechado uvas'.

Si lo anterior es así desde el punto de vista de la tipicidad, la misma conclusión se alcanzaría desde el punto de vista de la culpabilidad, pues aunque, en hipótesis, pudiera plantearse como correcta la tesis defendida por la Administración, la ausencia de normas que de forma clara la establezcan la obligación de presentar declaración en los casos de falta de cosecha haría que no pudiera entenderse concurrente

el elemento de la culpabilidad, pues en cualquier caso el interesado se habría amparado en una interpretación razonable de las normas vigentes.

Pudiera plantearse, así, si cuando el art. 36 del Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto EDL 2000/84597, se refiere, para exigir la declaración, a 'todo viticultor que haya obtenido uvas', cabe incluir al que las haya obtenido en la mata, aunque no las haya cosechado; o si, cuando el art. 2.1 del reglamento CE 1282/2001, se refiere a quienes 'produzcan uva' lo hace en similar sentido (a esa interpretación parece aludirse brevemente en la resolución que resuelve el recurso de reposición, en el último párrafo del fundamento tercero). Ahora bien, aunque tal discusión sería legítima, la existencia de normas que concretan las anteriores obligaciones en una determinada forma y no en otra (Ley 8/2003: 'las personas... que hayan cosechado uvas'; Orden 24/7/2002: 'uvas que se entreguen en bodega') hacen que no pueda sancionarse a quien atendiera a tales normas a la hora de valorar si estaba afectado o no por la obligación, pues lo contrario supondría sancionar en ausencia de una norma punitiva que de forma clara establezca la infracción.

Por otro lado, si se trata de que hay una obligación general fundada en la necesidad administrativa de conocer la situación de las plantaciones, haya o no cosecha, entonces no se termina de entender que si el propietario de viñas destina lo cosechado, por ejemplo, al consumo natural, no deba presentar ninguna declaración (art. 2.2. del Reglamento CE 1282/2001) y sin embargo sí deba presentarlo quien no las recoge, sin que se establezca así de forma clara (y no se diga que el primero tiene una exención explícita que no tiene el segundo, porque lo que sucede es que el segundo, a diferencia del primero, ya no resulta afectado por la cláusula general que establece la obligación). Es un argumento más que puede llevar a los interesados a la razonable conclusión de que, al menos sobre la base de la normativa vigente dictada por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, no era necesaria la presentación de la declaración, lo cual excluye, como hemos visto, no ya sólo la tipicidad de la conducta, sino, como mínimo, la culpabilidad.

Insistimos en que nada obsta a que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha redacte las normas de forma que incluya aquello que, desde luego, puede considerarse razonable y adecuado incluir".

Tercero.- De los dos requisitos clave exigidos por el artículo 100 de la Ley Jurisdiccional para la estimación del recurso de casación en interés de la Ley el primero (que se trate de una doctrina gravemente dañosa para el interés general) es en este caso, cuando menos, dudoso. No habrá necesidad de examinarlo más a fondo pues el rechazo del presente recurso resultará inevitable habida cuenta de que la doctrina propugnada por la Administración recurrente frente a la que sostiene el tribunal de instancia no puede ser compartida. Coincidimos en este punto con el informe del Ministerio Fiscal, contrario a la estimación del recurso. A lo que debemos añadir que aquél se centra en exclusiva sobre cuestiones relativas a la tipicidad de la conducta cuando el tribunal de instancia basa su fallo -tal como acabamos de reflejar- de manera simultánea en ellas y en la exclusión de culpabilidad del supuesto infractor.

La propia Administración autonómica admite -al igual que el tribunal de instancia- que el precepto legal de cuya interpretación se trata es una norma en blanco y, por lo tanto, requiere su engarce con otras que contribuyan a definir los perfiles de la infracción en ella prevista. Quiérese decir, pues, que la infracción consistente en la falta de las "declaraciones relativas a uvas" se producirá o no en función de cuáles sean, según otras normas, las declaraciones preceptivamente exigibles. El artículo 39.1.a) de la Ley 23/2003, al tipificar "la falta de libros-registro, documentos de acompañamiento o declaraciones relativas a uvas, vinos y mostos" requiere como complemento imprescindible otras normas que especifiquen qué libros, documentos y declaraciones son en cada caso preceptivas.

La interpretación aislada de aquel artículo -que es la que en realidad auspicia la Junta de Comunidades recurrente- no admite, pues, una respuesta tan categórica como la propugnada por esta Administración. Puede darse el caso, y así sucedía, por ejemplo, según las previsiones del Reglamento (CE) número 1282/2001 al que se acertadamente se refiere la Sala de instancia, que estuvieran "dispensados de la declaración de cosecha" (artículo 2.2) determinados "cosecheros" cuya producción de uva esté destinada al "consumo en estado natural, a la pasificación o a la transformación directa en zumo de uva". El Reglamento (CE) 1282/2001, de directa aplicación, estaba vigente en el momento de los hechos y no fue derogado sino por el ulterior Reglamento (CE) 436/2009 de la Comisión, de 26 de mayo de 2009, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 479/2008 del Consejo en lo que respecta al registro vitícola, a las declaraciones obligatorias y a la recopilación de información para el seguimiento del mercado, a los documentos que acompañan al transporte de productos y a los registros que se han de llevar en el sector vitivinícola.

Tampoco debían presentar declaración, a tenor del mismo artículo 2.2 del Reglamento (CE) 1282/2001, de la Comisión (de 28 de junio de 2001, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) número 1493/1999 del Consejo en lo que respecta a la recopilación de información para el conocimiento de los productos y el seguimiento del mercado en el sector vitivinícola, y que modifica el Reglamento (CE) 1623/2000), los productores cuyas explotaciones tengan menos de una determinada superficie y no hayan comercializado ni vayan a comercializar su cosecha, entre otros casos.

Son, repetimos, las normas sustantivas de referencia (comunitarias, nacionales o autonómicas) las que disciplinan cuándo y en qué circunstancias ha de presentarse la "declaración relativa a uvas". La debida interpretación del artículo 39.1.a) de la Ley 24/2003 no impone, pues, que en todo caso sea sancionable, de modo necesario, la falta de declaración de la cosecha de uva "háyase obtenido o no" dicha cosecha, tal como postula la Administración recurrente. La infracción se producirá, insistimos, en la medida en que existan otras normas, diferentes de aquel precepto, que impongan taxativamente para determinadas situaciones la obligación absoluta de presentar la declaración, al margen de que se recoja la uva o no.

Este último es en realidad el planteamiento argumental de la Sala de instancia en lo que concierne a la interpretación del artículo 39.1.a) de la Ley 24/2003, de 10 de julio EDL 2003/29242, único respecto del cual se nos pide que fijemos doctrina vinculante en interés de la Ley. Interpretación que, lejos de ser errónea, resulta correcta y ajustada al tenor de la norma y que, por ello mismo, no podemos censurar sino compartir.

Otra cosa es -y a ello también se refiere el tribunal de instancia- cómo deban interpretarse determinados preceptos legales o reglamentarios, distintos del tan citado artículo 39.1.a) de la Ley 24/2003, que regulen para la organización común del mercado vitivinícola,

para todo el territorio nacional o para las parcelas de viñedo situadas en Castilla-La Mancha las declaraciones de uva. Podrá discutirse si aquellos preceptos imponen o no, de modo absoluto, la obligación de presentar las declaraciones incluso cuando no se haya cosechado uva pero tal cuestión excede de los límites objetivos del presente recurso de casación en interés de ley. Este género de recursos, dado su carácter excepcional, no pueden extenderse sino a la fijación o al rechazo "de la doctrina legal que se postula" en relación con las concretas normas, emanadas del Estado, que hayan sido determinantes del fallo recurrido, siempre que respecto de ellas el tribunal de instancia haya dictado una sentencia errónea. Como quiera que no es este el caso respecto del específico precepto legal al que se ciñe el presente recurso de casación, acertadamente interpretado por la Sala de instancia, no ha lugar a su estimación.

Cuarto.- En cuanto a las costas, la desestimación del recurso conlleva su imposición a la parte que lo ha sostenido, conforme prescribe el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional.

Por lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad conferida por el pueblo español

FALLO

No ha lugar al recurso de casación en interés de la ley número 71/2009, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 15 de septiembre de 2009 recaída en el recurso número 7 de 2008 EDJ 2009/251633 . Imponemos a la parte recurrente las costas de este recurso.

Así por esta nuestra sentencia, que deberá insertarse en la Colección Legislativa, lo pronunciamos, mandamos y firmamos : Pedro José Yague Gil.- Manuel Campos Sanchez-Bordona.- Eduardo Espin Templado.- José Manuel Bandres Sanchez-Cruzat.- María Isabel Perello Domenech.- Rubricados. Publicación. Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado D. Manuel Campos Sanchez-Bordona, Ponente que ha sido en el trámite de los presentes autos, estando constituida la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Supremo en audiencia pública en el día de su fecha, lo que como Secretario de la misma certifico.

Fuente de suministro: Centro de Documentación Judicial. IdCendoj: 28079130032012100025