

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar el amparo solicitado por don Juan Carlos García Ramírez y, en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho del recurrente a no ser discriminado por su pertenencia a un partido político.

2.º Anular las Sentencias de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 2 de abril de 1998, y del Juzgado de lo Social núm. 26 de Madrid, de 5 de noviembre de 1997, declarando la nulidad del despido, con los efectos legales correspondientes.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

**7851** *Sala Primera. Sentencia 50/2003, de 17 de marzo de 2003. Recurso de amparo 923-2000. Promovido por Freixenet, S. A., frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo que desestimó parcialmente su demanda contra el Consejo de Ministros sobre multa por infracciones en la elaboración de cava.*

*Vulneración parcial del derecho a la legalidad penal: cobertura legal insuficiente de sanciones administrativas en materia de denominación de origen del cava. Voto particular concurrente.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 923-2000, interpuesto por Freixenet, S. A., representado por el Procurador de los Tribunales don Argimiro Vázquez Guillén y asistido por el Letrado don Eduardo García de Enterría, contra la Sentencia dictada el 20 de diciembre de 1999 por la Sala Tercera del Tribunal Supremo, Sección Cuarta, en el recurso contencioso-administrativo núm. 429/97. Han intervenido el Abogado del Estado y el Ministerio

Fiscal y ha sido Ponente el Presidente don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, quien expresa el parecer de la Sala.

## I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 19 de febrero de 2000 don Argimiro Vázquez Guillén, Procurador de los Tribunales y de Freixenet, S. A., interpuso recurso de amparo contra Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (Sección Cuarta) de 20 de diciembre de 1999, en el recurso contencioso administrativo núm. 429/97.

2. Constituyen la base fáctica de la demanda los siguientes antecedentes de hecho:

a) Por acuerdo del Pleno del Consejo Regulador de la Denominación «Cava» de 5 de julio de 1996 se incoó a la ahora solicitante de amparo expediente sancionador por la comisión de tres presuntas infracciones. En el acuerdo de apertura del expediente se citaban como infringidos varios preceptos del Reglamento de la denominación de origen «cava» y de su Consejo Regulador, aprobado por Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 14 de noviembre de 1991 (en adelante Reglamento del cava).

b) El expediente fue resuelto por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de marzo de 1997, que imponía a la mercantil sancionada tres multas, cuyo monto total ascendía a 345.054.799 pesetas. Esta cantidad se desglosa del siguiente modo: 338.959.962 pesetas por la comercialización de botellas sin completar el periodo mínimo de elaboración del cava (nueve meses) [art. 12 Reglamento del cava, en relación con el 53.1.6 del mismo y 129 de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del estatuto del vino, la viña y los alcoholes (Estatuto del vino en adelante) y 129 del Decreto 835/1972, de 23 de marzo, sobre Reglamento del estatuto del vino, la viña y los alcoholes (Reglamento del vino en adelante)]; 4.948.118 pesetas por falta de actualización de los libros-registro entre el 31 de agosto de 1994 y el 10 de enero de 1995 (art. 52.1 del Reglamento del cava en relación con el art. 129 del Reglamento del vino y 123 del Estatuto del vino); y 1.136.719 pesetas, por la adquisición de vino a una bodega no inscrita en los registros del Consejo Regulador (infracción por uso indebido de la denominación «Cava»; art. 54.1.11 del Reglamento del cava en relación con el art. 129 del Reglamento del vino y 129 del Estatuto del vino). En la resolución, pues, se hacía referencia tanto al Reglamento del cava como a los arts. 123 y 129 del Estatuto del vino y 129 del Reglamento del vino, que conviene reproducir.

c) El art. 123 del Estatuto del vino preceptúa lo siguiente:

«1. Las infracciones a los arts. 41, 73 y 106, las inexactitudes en las declaraciones, guías de circulación, falta de asientos en los libros registros, indicaciones falsas en etiquetas, anuncios o cualquier forma de propaganda, así como la omisión o resistencia por los interesados a las diligencias para el control o inspección en los casos en que éstos están establecidos, serán sancionados con multas de cuantía del 1% al 10% de la base por cada hectárea, en caso de viñedos y viveros, del 1% al 10% del valor de las mercancías, cuando la infracción afecte directamente a éstas.

2. La no tenencia de los Libros Registros establecidos en el art. 107 de esta Ley o la falta de los asientos en los mismos de más de un año se sancionará con multa de 50.000 a 100.000 pesetas y suspensión del

ejercicio de la industria si en el plazo de 3 meses no ha legalizado su situación.

3. Si la demora en la presentación de declaraciones no excediera de un mes o la de extensión de asientos no excediera de 8 días, se reducirá al 50% la multa.

4. Las multas por inexactitudes en los documentos o asientos, siempre que las diferencias sean inferiores al 10% de los valores reales o por la omisión de requisitos no fundamentales serán reducidas al 50%».

El art. 129 del Estatuto del vino dice:

«Se sancionará la indebida aplicación de las definiciones establecidas en el Capítulo II del Título preliminar, la de Denominaciones de Origen en los casos previstos en el art. 93 y las infracciones al art. 83, con multa de 10.000 pesetas al doble del valor de las mercancías o productos afectados, cuando aquél supere a dicha cantidad, y con su decomiso.»

Según el art. 129 del Reglamento del vino:

1. Se sancionará la indebida aplicación de las definiciones establecidas en el capítulo segundo del título preliminar, la de denominaciones de origen en los casos previstos en el art. 93 y las infracciones al art. 83 con multa de 10.000 pesetas al doble del valor de las mercancías o productos afectados cuando aquél supere dicha cantidad, y con su decomiso.

2. Los Reglamentos de cada denominación de origen especificarán las sanciones a aplicar a las infracciones a su Reglamento por los inscritos en los Registros de la misma, clasificando éstas en:

A) Faltas administrativas, que se sancionarán en la forma y cuantía que establece el art. 123 de este Reglamento, y las que sean de carácter leve, con censura.

B) Infracciones a lo establecido en su Reglamento sobre la elaboración y características de los productos amparados, que se sancionarán en la forma y cuantía establecida en el art. 128, apartado 2, y con su decomiso.

C) Uso indebido de la denominación o actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio, que se sancionarán en la forma y cuantía que establece el apartado 1 de este artículo.

D) En los casos de infracciones graves, además de las sanciones establecidas en los apartados b) y c), podrá aplicarse al infractor la suspensión temporal de uso de la denominación o la baja en los Registros de la misma.»

d) Impugnada esta resolución en vía judicial, el recurso fue parcialmente estimado por Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1999. La Sentencia trata el tema relativo a la legalidad e inconstitucionalidad de las infracciones y sanciones en los fundamentos de Derecho 5 a 7. En el fundamento de Derecho 7 expone que la regulación de esta materia se encuentra en el Estatuto del vino, el Reglamento del vino y determinados Reglamentos comunitarios, en particular Reglamentos CEE 358/1979, del Consejo, de 5 de febrero de 1979 (luego modificado en diversas ocasiones y derogado por el Reglamento 2332/1992, del Consejo, de 13 de julio de 1992 —art. 23—) relativo a los vinos espumosos producidos en la Comunidad, definidos en el número 13 del anexo II del Reglamento 337/1979; 822/1987, del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola; y el 823/1987, del Consejo, de 16 de marzo de 1987, por el que se establecen disposiciones específicas relativas a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas. Destaca la Sentencia (FD 7) que el Reglamento CEE 358/1979 esta-

blecía que la denominación de «vino espumoso» estará reservada a los vinos que respondan a la definición que figura en el número 13 del anexo II del Reglamento CEE número 337/79 y cumplan lo dispuesto en los Títulos I y II del mismo Reglamento (art. 2.1), y, dentro de las disposiciones relativas a los vinos espumosos de calidad (Título III), el art. 17.1 establecía: «1. La duración del proceso de elaboración de los vinos espumosos de calidad, incluido el envejecimiento en la empresa productora, no podrá ser inferior a 9 meses a partir de la fermentación destinada a transformarlos en vinos espumosos». Este precepto, en el Reglamento CEE 2332/1992, de 13 de julio, tomará, precisamente, la siguiente redacción: «La duración del proceso de elaboración de los vinos espumosos de calidad y de los vecprd, incluidos el envejecimiento en la empresa de producción y contada a partir de la fermentación destinada a transformarlos en vinos espumosos, no podrá ser: ... b) inferior a 9 meses cuando la fermentación destinada a transformarlos en vinos espumosos haya tenido lugar en la botella». Afirma la Sentencia la indudable incidencia del derecho comunitario sobre el ordenamiento sancionador estatal como consecuencia de su supremacía y eficacia directa. En consecuencia, el Reglamento del cava se limita a aplicar lo preestablecido en la Ley incluyendo en esta legalidad los Reglamentos comunitarios.

Aplicando este sistema normativo al primero de los supuestos, destaca la Sentencia la aplicación del art. 129 del Estatuto del vino en relación con la definición del art. 21.3 A) y con la normativa europea que concreta en el número de 9 meses el tiempo de fermentación. (Según el art. 21.3 A) «se denominan: A) "Cava": aquel cuya segunda fermentación se realiza en botella, en la que deberá transcurrir todo el proceso de elaboración y crianza hasta la eliminación de lías. Dicho proceso deberá efectuarse en "cavas" o locales de condiciones térmicas adecuadas»).

Añade la resolución judicial:

«A la misma conclusión, en orden a la exclusión del denunciado déficit de legalidad, debe llegarse respecto de las otras dos infracciones. El art. 123 del Estatuto del vino en su apartado 2 "considera infracción la no tenencia de libros registros establecidos en el art. 107 o la falta de asientos en los mismos, respecto de cuya previsión la referencia del art. 52 de la Orden a las inexactitudes en las declaraciones, documentos, asientos, libros-registros y fichas de control no es sino concreción de la conducta esencialmente descrita en el precepto legal". Y, por último, también en el ámbito de la sanción legalmente prevista a la aplicación (o utilización) indebida de la denominación de origen (art. 129, en relación con el 83) puede incluirse el empleo de vino base de bodega no inscrita en el correspondiente Registro de la denominación, según resulta reglamentariamente determinado en el art. 8.1 de la Orden que impone no sólo la elaboración en el interior de la región determinada sino en bodegas inscritas.

Por consiguiente, no estamos ante un régimen sancionador establecido *ex novo* o de manera independiente por una norma reglamentaria constitucional, o por una norma de esta naturaleza en ejecución de una habilitación legal en blanco o insuficiente, sino ante un supuesto válido de colaboración reglamentaria en la determinación de los tipos legalmente previstos.»

e) Conviene reproducir aquí el art. 83 del Estatuto del vino:

«1. Queda prohibida la utilización de nombres y marcas que por su similitud fonética u ortográfica con nom-

bres protegidos puedan inducir a confusión sobre la naturaleza o el origen del producto, sin perjuicio de los derechos adquiridos que sean debidamente reconocidos por el Instituto Nacional de Denominación de Origen.

2. No podrán ser empleados los nombres geográficos protegidos por la denominación o subdenominación correspondientes, en las etiquetas y propaganda de los productos sin derecho a Denominación de Origen, aunque tales nombres vayan precedidos de los términos "tipo", "estilo", "cepa", "embotellado en", "con bodegas en" u otros análogos.

3. Las marcas, nombres comerciales o razones sociales que hagan referencia a las denominaciones definidas en el capítulo II del título preliminar de la presente Ley o a las Denominaciones de Origen, únicamente podrán emplearse para la comercialización o propaganda de productos que respondan efectivamente a las condiciones que establece esta Ley y su legislación complementaria.

4. Para la mayor protección de las Denominaciones de Origen a que se refiere este título serán comunicadas a los Registros de la Propiedad Industrial y al de Sociedades a los efectos pertinentes, pudiendo actuar los Consejos Reguladores y el Instituto de Denominaciones de origen de oficio ante los mismos.

5. Los Reglamentos de cada Denominación de Origen podrán impedir la aplicación de los nombres comerciales, marcas, símbolos o leyendas publicitarias propias de aquélla en la comercialización de otros artículos de la misma especie.»

f) En la parte dispositiva de la Sentencia del Tribunal Supremo se rebajó el importe de la primera de las sanciones enumeradas más arriba a 131.156.956 pesetas, permaneciendo inalterado el importe de las otras dos multas.

3. En su recurso de amparo, la sociedad quejosa denuncia la vulneración del art. 25.1 CE. Parece aconsejable distinguir a este respecto los alegatos deducidos en relación con las sanciones primera y tercera y con respecto a la segunda.

La demanda comienza planteando la insuficiencia de rango normativo para las infracciones primera y tercera. Problema deslindable en dos vertientes. La más relevante de ellas trae causa de la tipificación de infracciones y la previsión de sanciones en el Reglamento del cava, que es aprobado por simple Orden Ministerial. La otra hace alusión a la indebida aplicación del art. 129 del Estatuto del vino por la resolución judicial impugnada.

La insuficiencia de rango se vincula igualmente con la delegación en blanco del Estatuto del vino al Reglamento de desarrollo de la Ley (Reglamento del vino) y de éste a los Reglamentos de las diversas denominaciones de origen. La recurrente no cuestiona la no aplicación de las garantías formales ínsitas en el art. 25.1 CE a unas normas preconstitucionales (a las que no sería aplicable retroactivamente el principio de reserva de ley), lo que discute es que ya vigente la Constitución puedan tipificarse infracciones por una simple Orden Ministerial. La recurrente pone de manifiesto —en un análisis exhaustivo— la falta de tipificación en las normas preconstitucionales, cuyas carencias en este punto sólo pueden subsanarse previa integración con la Orden Ministerial de 1991. Un punto destacado de su argumentación lo constituye la afirmación de que la Sentencia impugnada ha aplicado incorrectamente el art. 129 del Estatuto del vino, toda vez que el cava no es un producto cualquiera de los que define el Capítulo II del Título Preliminar de la Ley, sino un vino con denominación de origen; por consiguiente, no era aplicable el primer inciso del art. 129 del Estatuto del vino («se sancionará la indebida

aplicación de las definiciones establecidas en el capítulo II del Título Preliminar»), que es lo que ha aplicado la Sentencia recurrida, sino el inciso segundo, que más concretamente, en relación con los vinos con denominación de origen, dice que se sancionará la indebida aplicación «de las Denominaciones de Origen en los casos previstos en el art. 93»; por su parte el art. 93 se remite al Reglamento para la aplicación de la Ley. En efecto, el art. 93 del Estatuto del vino dice:

«1. Las infracciones en materia de Denominaciones de Origen podrán ser sancionadas con apercibimiento, multa, decomiso, suspensión temporal de uso de la Denominación o baja del infractor en los Registros de ésta.

2. El Reglamento para la aplicación de esta Ley tipificará las infracciones y graduará las sanciones, sin que puedan exceder de las determinadas en el título V.»

Por su parte el Reglamento del vino, art. 129, que ha quedado transcrito anteriormente, opera una nueva delegación. La recurrente subraya que esta delegación de segundo grado no sería posible ni siquiera antes de la Constitución, toda vez que la delegación de segundo grado no sólo es nula por el art. 13.5 de la Ley 30/1992, sino que también lo era según el art. 22.5 último párrafo de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, vigente en el momento en que se dictó el del Reglamento del vino (1972). Se insiste en que la Orden Ministerial no se limita a especificar o graduar, sino que lleva a cabo el establecimiento del entero cuadro de infracciones y sanciones.

Por otro lado, y aunque sostiene que ni con el Estatuto del vino ni con el del Reglamento del vino es posible sancionar, porque no hay tipificación mínimamente suficiente de infracciones y sólo previsión de sanciones, se queja la recurrente de que se ha hecho una indebida aplicación del art. 129 del Estatuto del vino, porque las conductas efectivamente sancionadas no hallan acogida en los preceptos de la misma a los que dicho artículo remite. En todo caso, destaca que la falta de ley previa y cierta no puede salvarse con la simple referencia a los Reglamentos comunitarios europeos, que no contienen un cuadro sancionador.

La segunda cuestión suscitada es la de la vulneración del principio de tipicidad en la segunda sanción. En este punto se denuncia que la conducta no puede subsumirse en el tipo del art. 123.2 del Estatuto del vino. E, igualmente, que no cabe aplicar, frente a la tesis sostenida en la resolución judicial impugnada, de la que abiertamente se discrepa, el Reglamento del cava. Según se dispone en el mencionado art. 123.2, la falta de asientos en los libros-registro sólo constituye ilícito administrativo si se prolonga durante más de un año. Sin embargo, lo cierto es que la irregularidad registral no fue más allá, en esta ocasión, de cuatro meses (el lapso temporal que media entre el 31 de agosto de 1994 y el 10 de enero de 1995). Consecuentemente, se ha creado una norma *ex novo* para sancionar una conducta que no había sido previamente tipificada.

4. La Sección Primera de este Tribunal, mediante providencia de 27 de junio de 2001, acordó admitir a trámite la demanda de amparo y dirigir atenta comunicación a la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y al Ministerio de Administraciones Públicas para que en el plazo de diez días remitieran, respectivamente, testimonios del recurso núm. 429/97 y del expediente sancionador del cava núm. 9/96, interesándose al propio tiempo que se emplazara a quienes hubieran sido parte en el mencionado procedimiento, con excepción del recurrente en



amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer en este proceso constitucional.

5. Mediante escrito registrado el 3 de julio de 2001 el Abogado del Estado solicitó se le tuviera por personado.

6. Por diligencia de ordenación de 18 de septiembre de 2001 se tuvo por personado al Abogado del Estado, por recibidos los testimonios de las actuaciones remitidas por la Sala Tercera del Tribunal Supremo y por el Ministerio de Administraciones Públicas y se acordó dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días para que presentasen alegaciones.

7. El Abogado del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito de fecha 11 de octubre de 2001 solicitando la denegación del amparo.

Ante todo señala, con carácter general y con cita de la doctrina de este Tribunal, que si se acepta la flexibilidad de la reserva de Ley en materia administrativa sancionadora, en particular en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción, se desvanece toda sombra de violación del derecho del art. 25.1 CE, puesto que el Estatuto del vino presta más que sobrada base legal a las sanciones impuestas, aun sin considerar la naturaleza preconstitucional de dicha Ley.

En cuanto a la primera sanción impuesta, sostiene que la fundamentación que proporciona la propia resolución y la Sentencia del Supremo recurrida [art. 129 del Estatuto del vino, en relación con el 21.3.A) y reglamentos comunitarios, a lo que el Abogado del Estado añade el art. 21.4 del mencionado Estatuto, según el cual «el vocablo "cava" y la expresión "grandes envases" únicamente podrán emplearse en los vinos que hayan sido elaborados, respectivamente en la forma definida en los apartados anteriores] es cuando menos tan razonable como la que propone el actor, no siendo competencia de la jurisdicción constitucional de amparo declarar la que es técnicamente superior. Además, aun aceptando que el inciso a aplicar del Estatuto del vino, art. 129, fuera el segundo, las determinaciones que contiene el art. 129.2 del Reglamento del vino le parecen suficientes para salvar el principio de legalidad.

En lo atinente a la segunda infracción, acepta el Abogado del Estado que la explicación de la Sentencia recurrida no es acertada, pero no por ello la resolución administrativa sancionadora, que menciona el art. 123 del Estatuto del vino y 129 del Reglamento del vino, incurre en error, pues puede razonarse que la falta de asientos de menos de un año está prevista en el 123 apartado 1 (no dos) del Estatuto del vino, en el que se prevé la sanción de multa del 1 por 100 y en el 129.2 a) del Reglamento del vino; pero sólo el apartado 2 aclara que, para el legislador, la falta de asientos en los libros registros incluye el retraso en la llevanza, puesto que al sancionar la «falta» de «más de un año» nos obliga a entender que las faltas de menos de un año quedan incluidas en el apartado 1.

Por lo que se refiere a la tercera infracción, señala que la afirmación de la demanda de que vale para ella la argumentación relacionada con la infracción primera es insuficiente, pues es manifiesto que todo quebrantamiento relevante de una regla de elaboración del cava impide aplicarle esa denominación. Y la demanda no discute que utilizar vino base no procedente de bodega registrada quebranta una regla importante de elaboración del cava.

8. El 18 de octubre fue registrado en este Tribunal el escrito de alegaciones de la demandante de amparo, al que acompañaba dictámenes de tres juristas (don Gonzalo Rodríguez Mourullo, don Enoch Albertí Rovira y don Tomás de la Quadra Salcedo) que solicitaba se estimasen como parte integrante del escrito de alegaciones. Pasaba a continuación a analizar las tres sanciones ratificando lo expuesto en la demanda e introduciendo otras consideraciones a la luz de los dictámenes presentados. En cuanto a la primera infracción (comercialización de cierto número de botellas sin completar el periodo de maduración de 9 meses) señala que no puede considerarse, como pretende la Sentencia recurrida, suficiente cobertura legal los artículos 129 y 21.3 A) del Estatuto del vino porque la Ley nada dice del proceso de elaboración y porque la misma no prevé que se sancionen las infracciones al periodo de elaboración que determinen los Reglamentos. En cuanto a la segunda infracción, no encuentra cobertura, como pretende la Administración, en el art. 129 del Reglamento del vino y el art. 123.2 del Estatuto del vino, pues este segundo se refiere a la falta en los asientos de más de un año. En cuanto a la tercera infracción, la Sentencia impugnada la considera cubierta legalmente por el art. 83 del Estatuto del vino, reproducido en el antecedente 2. Ahora bien, según la recurrente, el art. 83 es un ejemplo de la «genericidad» proscrita por la jurisprudencia constitucional, a lo que debe añadirse que el Registro del productor de vino base no existía antes de 1991, esto es, antes del Reglamento del cava.

9. El 19 de octubre tuvo entrada en este Tribunal el escrito de alegaciones del Ministerio Fiscal interesando la estimación del amparo tan sólo en cuanto a la tercera infracción por la que se sancionó y la desestimación en todo lo demás. Tras repasar los antecedentes y la doctrina de este Tribunal, señala que hay que analizar, conforme a ella, separadamente cada uno de los supuestos de infracción y estudiar si la misma y la sanción se encuentran contenidas en normas legales o reglamentarias preconstitucionales de las que el Reglamento del cava represente un mero complemento desarrollo, sin que exista innovación, sino particularización, que es la función propia de las normas de carácter reglamentario.

En cuanto a la primera infracción, «no respetar la duración mínima del proceso de elaboración» (art. 53.1.6 del Reglamento del cava), no representa innovación de la legalidad en la materia, constituida por los arts. 129 y 93 del Estatuto del vino y los Reglamentos CEE que cita la Sentencia recurrida (y a los que hemos hecho referencia en el antecedente 2) sino que es aplicación de la misma. La sanción, por otra parte, se establece en el art. 53.2 Reglamento del cava: «estas infracciones se sancionarán con multa del 2 al 20% ... del valor de las mercancías afectadas, y con su decomiso». Sanción que se encuentra dentro del rango de la establecida en el art. 129 del Estatuto del vino, que establece la «multa de 10.000 pesetas al doble del valor de las mercancías o productos afectados». La segunda infracción y sanción la encuentra recogida en el art. 123.1 del Estatuto del vino, que sanciona la falta de asientos en los libros registros con multa de cuantía del 1 por 100 al 10 por 100 del valor de las mercancías. En cuanto a la tercera infracción, la invocación del art. 129 del Estatuto del vino y del art. 129 del Reglamento del vino por el Acuerdo del Consejo de Ministros y la del art. 83 del Estatuto del vino por el Tribunal Supremo no suponen cobertura legal suficiente, en particular teniendo en cuenta que la única infracción que se imputa es que la bodega a la que se compró el vino base no estaba inscrita, sin

que conste que ese vino proviniera de uvas no autorizadas o careciera de las características precisas para que pudiera elaborarse con el cava.

10. Por providencia de 20 de noviembre de 2001 la Sección Primera acordó conceder un plazo de diez días al Ministerio Fiscal y al Abogado del Estado para que pudieran manifestar lo que estimasen procedente acerca de la documentación unida al escrito de alegaciones de la quejosa.

11. El 30 de noviembre tuvo entrada en el Registro General del Tribunal el correspondiente escrito de alegaciones del Abogado del Estado. En él interpreta que la providencia de 20 de noviembre de 2001 no abre la posibilidad de réplica al escrito alegatorio de la demandante, sino la de un pronunciamiento sobre la admisibilidad de la documentación unida a las alegaciones. Y al respecto se opone a la admisión de la misma, argumentando que el demandante no puede alterar su demanda en el escrito de alegaciones (pues en caso contrario las partes no pueden conocer las pretensiones y sus fundamentos jurídicos), que el plazo alegatorio del art. 52.1 LOTC es común para el demandante y los demás personados, que la regla procesal común para los dictámenes de parte es que deben aportarse con la demanda (art. 265.1 y 270.2 LEC) y que las alegaciones escritas pueden ser sustituidas por una vista oral (art. 52.2 LOTC).

12. Por su parte, el Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 5 de diciembre de 2001, en el que dice que a la vista de la documentación aportada con las alegaciones de la demandante de amparo, estima que no debe variar el contenido de las alegaciones que el Ministerio público presentó el 18 de octubre de 2001.

13. Por providencia de 6 de marzo de 2003 se señaló para la votación y fallo de la presente Sentencia el siguiente día 10 del mismo mes y año.

## II. Fundamentos jurídicos

1. La recurrente fue sancionada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de marzo de 1997 que le imponía tres multas cuyo monto total ascendía a 345.054.799 pesetas. Esta cantidad se desglosaba del siguiente modo: 338.959.962 pesetas por la comercialización de botellas sin completar el periodo mínimo de elaboración del cava (nueve meses; art. 12 del Reglamento del cava, en relación con el 53 de la misma y 129 del Estatuto del vino y 129 del Reglamento del vino); 4.948.118 pesetas por falta de actualización de los libros-registro entre el 31 de agosto de 1994 y el 10 de enero de 1995 (art. 52 del Reglamento del cava en relación con el art. 129 del Reglamento del vino y art. 123 del Estatuto del vino) y 1.136.719 pesetas, por la adquisición de vino a una bodega no inscrita en los Registros del Consejo Regulador (art. 54 del Reglamento del cava en relación con el art. 129 del Reglamento del vino y 129 del Estatuto del vino). Impugnada esta resolución en vía judicial, el Tribunal Supremo, por Sentencia de 20 de diciembre de 1999, rebajó el importe de la primera de las sanciones enumeradas a 131.156.956 pesetas, desestimando el recurso en todo lo demás.

En su recurso de amparo, la sociedad quejosa denuncia infracción del art. 25.1 CE, distinguiendo entre las vulneraciones producidas por las sanciones primera y tercera y la producida por la segunda.

Los problemas suscitados por la demandante se inician con el planteamiento de la insuficiencia de rango normativo para las infracciones primera y tercera. Cues-

tion relevante que trae causa de la tipificación de infracciones y la previsión de sanciones en el Reglamento del cava, que es aprobado por simple Orden Ministerial. Por lo que respecta a la segunda sanción se alega la indebida aplicación del art. 129 del Estatuto del vino por la resolución judicial impugnada.

La insuficiencia de rango se vincula igualmente con la delegación en blanco del Estatuto del vino al Reglamento de desarrollo de la Ley (Reglamento del vino) y de éste a los Reglamentos de las diversas denominaciones de origen. La demandante no cuestiona la no aplicación de las garantías formales ínsitas en el art. 25.1 CE a unas normas preconstitucionales (a las que no sería aplicable retroactivamente el principio de reserva de ley), lo que discute es que ya vigente la Constitución puedan tipificarse infracciones por una simple Orden Ministerial. La recurrente pone de manifiesto la falta de tipificación en las normas preconstitucionales, cuyas carencias en este punto sólo pueden subsanarse previa integración con la Orden Ministerial de 1991. La sociedad quejosa subraya que esta delegación de segundo grado no sería posible ni siquiera antes de la Constitución, toda vez que la delegación de segundo grado no sólo es nula por el art. 13.5 de la Ley 30/1992, sino también según el art. 22.5 último párrafo de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957, vigente en el momento en que se dictó el del Reglamento del vino (1972).

Por otro lado, y aunque sostiene que ni con el Estatuto del vino ni con el del Reglamento del vino es posible sancionar, porque no hay tipificación mínimamente suficiente de infracciones y sólo previsión de sanciones, se queja la recurrente de que se ha hecho una indebida aplicación del art. 129 del Estatuto del vino, porque las conductas efectivamente sancionadas no hallan acogida en los preceptos de la misma a los que dicho artículo remite. En todo caso, destaca que la falta de ley previa y cierta no puede salvarse con la simple referencia a los Reglamentos comunitarios europeos, que no contienen un cuadro sancionador.

La otra cuestión suscitada es la de la vulneración del principio de tipicidad en la segunda sanción. En este punto, se denuncia que la conducta no puede subsumirse en el tipo del art. 123.2 del Estatuto del vino. E, igualmente, que no cabe aplicar, frente a la tesis sostenida en la resolución judicial impugnada, de la que abiertamente se discrepa, el Reglamento del cava. Según se dispone en el mencionado art. 123.2, la falta de asientos en los libros-registro sólo constituye ilícito administrativo si se prolonga durante más de un año. Sin embargo, lo cierto es que la irregularidad registral no fue más allá, en esta ocasión, de cuatro meses (el lapso temporal que media entre el 31 de agosto de 1994 y el 10 de enero de 1995).

En cuanto a la tercera sanción impuesta, en su escrito de alegaciones desarrolla lo argumentado en la demanda señalando que no cabe entender cubierta legalmente la tercera sanción por el art. 83 del Estatuto del vino, pues éste es un ejemplo de la «genericidad» proscrita por la jurisprudencia constitucional, toda vez que no hay rastro de la conducta sancionada —utilización de un vino base de bodega no registrada— en la ley.

La sociedad quejosa dirige su recurso de amparo únicamente contra la Sentencia del Tribunal Supremo mencionada; sin embargo, la pretendida vulneración del art. 25.1 CE, de haberse producido, tendría su origen en la resolución del Consejo de Ministros mencionada. La Sentencia impugnada sólo habría producido la lesión denunciada en la medida en que no reparó el quebranto producido por la Administración, pero no se alega contra la misma vulneración autónoma alguna de otros dere-

chos fundamentales. Estamos, pues, ante un recurso de amparo de los previstos en el art. 43 LOTC (STC 240/1999, de 20 de diciembre, FJ 1).

2. El Abogado del Estado, partiendo de una interpretación flexible del principio de reserva de ley en el ámbito de las relaciones especiales de sujeción, sostiene que las tres sanciones tienen soporte legal. En cuanto a la primera sanción impuesta, entiende que la fundamentación que proporciona la propia resolución y la Sentencia del Supremo recurrida [art. 129 del Estatuto del vino, en relación con el 21.3 A) del mismo Estatuto y reglamentos comunitarios] es cuando menos razonable. Además, aun aceptando que el inciso a aplicar del art. 129 del Estatuto del vino fuera el segundo, como sostiene la actora, las determinaciones que contiene el art. 129.2 del Reglamento del vino le parecen suficientes para salvar el principio de legalidad.

En lo atinente a la segunda infracción, acepta el Abogado del Estado que la explicación de la Sentencia recurrida no es acertada, pero no por ello la resolución administrativa sancionadora, que menciona el art. 123 del Estatuto del vino y 129 del Reglamento del vino, incurre en error, pues puede razonarse que la falta de asientos de menos de un año está prevista en el art. 123 apartado 1 (no dos) del Estatuto del vino, en el que se prevé la sanción de multa del 1 por 100, y en el art. 129.2 a) del Reglamento del vino.

Por lo que se refiere a la tercera infracción, señala que la afirmación de la demanda de que vale para ella la argumentación relacionada con la infracción primera es insuficiente, pues es manifiesto que todo quebrantamiento relevante de una regla de elaboración del cava impide aplicarle esa denominación. Y la demanda no discute que utilizar vino base no procedente de bodega registrada quebranta una regla importante de elaboración del cava.

El Ministerio Fiscal interesó la estimación del amparo tan sólo en cuanto a la tercera infracción por la que se sancionó, y la desestimación en todo lo demás. En cuanto a la primera infracción, «no respetar la duración mínima del proceso de elaboración» (art. 53.1.6 del Reglamento del cava), no representa innovación de la legalidad en la materia, constituida por los arts. 129 y 93 del Estatuto del vino y los Reglamentos CEE, que cita la Sentencia recurrida (y a los que hemos hecho referencia en el antecedente 2), sino que es aplicación de la misma. La sanción, por otra parte, se establece en el art. 53.2 del Reglamento del cava: «estas infracciones se sancionarán con multa del 2 al 20% ... del valor de las mercancías afectadas, y con su decomiso». Sanción que se encuentra dentro del rango de la establecida en el art. 129 del Estatuto del vino, que establece la «multa de 10.000 pesetas al doble del valor de las mercancías o productos afectados». La segunda infracción (y sanción) la encuentra recogida en el art. 123.1 del Estatuto del vino, que sanciona la falta de asientos en los libros-registros con multa de cuantía del 1 por 100 al 10 por 100 del valor de las mercancías. En cuanto a la tercera infracción, la invocación del art. 129 del Estatuto del vino y del art. 129 del Reglamento del vino por el Acuerdo del Consejo de Ministros y la del art. 83 del Estatuto del vino por el Tribunal Supremo no suponen cobertura legal suficiente, en particular teniendo en cuenta que la única infracción que se imputa es que la bodega a la que se compró el vino base no estaba inscrita, sin que conste que ese vino proviniera de uvas no autorizadas o careciera de las características precisas para que pudiera elaborarse con él cava.

3. Antes de entrar en el fondo del asunto se hace necesario resolver la cuestión, planteada por el Abogado del Estado en su escrito de 30 de noviembre de 2001,

de la admisibilidad de los tres dictámenes que la recurrente en amparo unió a su escrito de alegaciones solicitando que se considerasen como parte de dicho escrito.

El Abogado del Estado se opone argumentando que el demandante no puede alterar su demanda en el escrito de alegaciones (a fin de que las partes puedan conocer las pretensiones y sus fundamentos jurídicos), que el plazo alegatorio del art. 52.1 LOTC es común para el demandante y los demás personados, que la regla procesal común para los dictámenes de parte es que deben aportarse con la demanda (arts. 265.1 y 270.2 LEC) y que las alegaciones escritas pueden ser sustituidas por una vista oral (art. 52.2 LOTC).

Pues bien, al respecto debe comenzarse señalando que el presente caso es distinto del resuelto en el ATC 116/2002, de 15 de julio. Allí se trataba de un supuesto en que el quejoso, una vez concluida la tramitación del recurso de amparo, y pendiente tan sólo de señalamiento para deliberación y fallo, solicitó que se incorporase al recurso de amparo testimonio de una resolución judicial. Aquí es distinto el momento —el de las alegaciones del demandante— y la naturaleza de los documentos que se aportan —dictámenes de juristas—.

Esto sentado, a estos dictámenes les es aplicable la doctrina general concerniente a las alegaciones del recurrente, conforme a la cual el trámite de alegaciones sirve para poder reforzar los argumentos ya esgrimidos en el inicial escrito de demanda, ahondando en ellos, matizándolos, o contextualizándolos en otros hechos o circunstancias jurídicamente relevantes distintos de los aportados en aquel escrito inicial; pero en dicho trámite no es posible alterar de manera sustancial la pretensión ejercitada en amparo, transformándola o modificándola, ya que es sobre la misma sobre la que el Tribunal Constitucional pronunció su decisión de admisión a trámite del recurso.

Así se ha expresado, en términos inequívocos, la jurisprudencia de este Tribunal: STC 112/1988, de 8 de junio (el trámite de alegaciones sirve para «corregir iniciales imprecisiones y dar definitivo cumplimiento al art. 49.1 LOTC, el cual exige que se determine con precisión el amparo que se solicita»); STC 1/1992, de 13 de enero (este trámite «tiene por objeto la delimitación y concreción del amparo solicitado pero no el de servir como vía de ampliación del recurso planteado»); STC 87/1992, de 8 de junio («la finalidad de su apertura consiste sólo ... en facilitar a las partes, una vez recibidas las actuaciones, la formulación de precisiones que, sin entrañar una modificación de la pretensión, desarrollen o complementen la línea argumental de la demanda»); STC 94/1992, de 11 de junio (en este trámite sólo cabe «alegaciones que desarrollen o complementen la línea argumental de la demanda»); STC 182/1996, de 12 de noviembre («dicho trámite tiene por finalidad exponer al Tribunal las razones que motivan el recurso, cuyo objeto ya ha quedado fijado en la demanda, aportando al proceso los fundamentos jurídicos no explicitados en la demanda o reiterar, ampliar o profundizar en las argumentaciones ya contenidas en la misma»); STC 39/1999, de 22 de marzo (las alegaciones «pueden servir para la delimitación y concreción del amparo solicitado, pero no como vía de ampliación del recurso planteado»); STC 85/1999, de 10 de mayo (la razón del trámite es la de «completar y, en su caso, reforzar la fundamentación del recurso, más no el ampliarlo o variarlo sustancialmente»). Por tanto, si en el trámite de alegaciones el recurrente en amparo aportara nuevas pretensiones o modificara sustancialmente las ya esgrimidas en su escrito de demanda, tales nuevas alegaciones las



tendrá el Tribunal por no efectuadas, omitiendo en la Sentencia cualquier pronunciamiento sobre las mismas distinto del de evidenciar su carácter novedoso y en consecuencia su no toma en consideración.

Esta y no otra es la doctrina aplicable, según la cual procede admitir e incorporar los dictámenes, sin que sea relevante el hecho de que se aporten en un documento único o figuren en tres documentos anejos a las alegaciones, alegaciones que además, en este caso, incluyen una síntesis de los mismos.

4. Ha llegado el momento de abordar la primera cuestión de fondo traída a la consideración del Tribunal. Ésta hace referencia a la vulneración del art. 25.1 CE, planteada por la sociedad recurrente, porque el Reglamento del cava no tendría rango suficiente para tipificar ilícitos administrativos, y los preceptos del mismo aplicados a la primera sanción, impuesta por la comercialización de botellas sin completar el periodo de elaboración del cava, esto es, el art. 12 en relación con el 53, no encontrarían cobertura legal. Por el contrario, la resolución administrativa cita el art. 129 del Estatuto del vino y el art. 129 del Reglamento del vino. El Abogado del Estado sostiene que la fundamentación que proporciona la propia resolución sancionadora y la Sentencia del Tribunal Supremo recurrida [art. 129 del Estatuto del vino, en relación con el art. 21.3 A) y reglas comunitarias] es cuando menos razonable. En línea semejante a la del Abogado del Estado, el Ministerio Fiscal entiende que esta primera infracción, contenida en el art. 53.1.6 del Reglamento del cava, («no respetar la duración mínima del proceso de elaboración») no representa innovación de la legalidad en la materia, constituida por los arts. 129 y 93 del Estatuto del vino y los Reglamentos CEE que cita la Sentencia del Tribunal Supremo.

Para la aproximación al motivo es preciso traer a colación nuestra doctrina por la que el derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, que comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. La segunda es de carácter formal, y se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora (SSTC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 7; 60/2000, de 2 de marzo, FJ 3; 25/2002, de 11 de febrero, FJ 4 y 113/2002, de 9 de mayo, FJ 3). A este respecto es preciso reiterar que, en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas, el alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto; y ello tanto por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas como por el carácter, en cierto modo insuprimible, de la potestad reglamentaria en determinadas materias, o bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2). En todo caso, el art. 25.1 CE exige la necesaria cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, habida cuenta del carácter excepcional que presentan los poderes sancionatorios en manos de la Administración (SSTC 3/1988, de 21 de enero, FJ 9,

y 305/1993, de 25 de octubre, FJ 3). De ahí que la reserva de Ley en este ámbito tendría una eficacia relativa o limitada (STC 177/1992, de 2 de noviembre, FJ 2), que no excluye la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, pero sí descarta que tales remisiones hicieran posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4).

También debe tenerse en cuenta —como este Tribunal ha dejado sentado expresamente— que no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para anular o considerar nulas disposiciones reglamentarias reguladoras de materias y de situaciones respecto de las cuales tal reserva no existía, de acuerdo con el derecho preconstitucional y, en concreto, por lo que se refiere a las disposiciones sancionadoras, que el principio de legalidad, que se traduce en la reserva absoluta de Ley, no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada, aun cuando las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones realizadas por leyes preconstitucionales, incompatibles con el art. 25.1 CE, deben entenderse caducadas por derogación desde la entrada en vigor de ésta (SSTC 11/1981, de 8 de abril, FJ 5; 15/1981, de 7 de mayo, FJ 7; y 101/1988, de 8 de junio, FJ 4) y no cabe, a partir de la Constitución, tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones, o alterar el cuadro de las existentes mediante una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado por otra norma de rango legal (STC 6/1994, de 17 de marzo, FJ 2), con la estricta excepción, como se dice en la ya citada STC 305/1993, del supuesto en que una norma reglamentaria sancionadora constituya una «reiteración de las reglas sancionadoras establecidas en otras normas más generales, por aplicación a una materia singularizada incluida en el ámbito genérico de aquéllas», pues cuando la norma reglamentaria posconstitucional se limita, sin innovación del sistema de infracciones y sanciones en vigor, a aplicar ese sistema preestablecido al objeto particularizado de su propia regulación material, no cabe entonces hablar propiamente de remisión normativa a favor de aquella disposición, ya que la remisión implica la potestad conferida por la norma de reenvío de innovar, en alguna medida, el ordenamiento por parte de quien la utiliza (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 4). Fuera de esta excepción, permitir que se actualicen las normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales, por la misma vía reglamentaria, supone alterar el sistema constitucional de producción de normas jurídicas (STC 172/1992, de 2 de noviembre), con el perverso efecto de mantener *in aeternum*, después de la Constitución, infracciones que carecen de cobertura legal (STC 45/1994, de 15 de febrero, FJ 5). La pervivencia de normas reglamentarias sancionadoras preconstitucionales tiene como valladar infranqueable la imposibilidad de que se actualicen luego por la misma vía, no respetando así el sistema constitucional de producción de normas (STC 177/1992, de 2 de noviembre), hasta el punto de vedar incluso la viabilidad de un reglamento posterior a la Constitución que se redujera a reproducir el contenido de la regulación anterior (STC 305/1993, de 25 de octubre). En caso contrario se produciría el efecto perverso de mantener *ad calendas graecas* después de la Constitución infracciones que, se mire como se mire, carecen de la necesaria cobertura legal (SSTC 45/1994, de 15 de febrero, y 117/1995, de 17 de julio).

5. Frente a estas consideraciones, tampoco puede prevalecer la flexibilización del principio de reserva de

ley como consecuencia de la calificación como relación especial de sujeción de la relación entre la recurrente y su Consejo Regulador, que postula el Abogado del Estado.

Ha de señalarse que el planteamiento del Abogado del Estado en este punto no puede ser asumido. Baste recordar que reiteradamente hemos señalado que la categoría «relación de sujeción especial» es imprecisa (por todas, STC 61/1990, de 29 de marzo, FJ 6) así como lo dicho en nuestra STC 132/2001, de 8 de junio, FJ 4: que dicha categoría no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos; igualmente —al hilo de lo que en dicha Sentencia se concluyó con relación a la actividad económica privada de autotaxi—, se advierte que no existe precepto constitucional alguno que de forma explícita o implícita justifique la limitación de derechos constitucionales en la actividad de producción y elaboración en el que se utiliza la denominación de origen —al margen de su carácter intervenido y reglamentado—, ni tampoco al tiempo de la infracción sancionada estaba vigente ley alguna que modulara el disfrute del derecho fundamental para el que se pide el amparo, por lo que, con independencia de la correcta calificación o denominación de la relación jurídica, no se da fundamento alguno para que la infracción por la que se sanciona a la demandante carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el art. 25.1 CE.

6. La infracción que ahora hemos de examinar consiste en la comercialización de botellas sin completar el periodo mínimo de elaboración del cava, fijado en nueve meses. Procede examinar, pues, la fundamentación legal de la resolución sancionadora, en su versión literal y en la versión que de la misma ofrecen la Sentencia recurrida, el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. La resolución impugnada encuentra la tipificación de la infracción y la sanción en los arts. 129 del Estatuto del vino y del Reglamento del vino, que cita poniéndolos en relación con los preceptos aplicados del Reglamento del cava. La literalidad del art. 129 del Estatuto del vino y del art. 129 del Reglamento del vino es parcialmente coincidente. Así, en el primero de ellos se dispone:

«Se sancionará la indebida aplicación de las definiciones establecidas en el capítulo II del título preliminar, la de Denominaciones de Origen en los casos previstos en el art. 93 y las infracciones al art. 83, con multa de 10.000 pesetas al doble del valor de las mercancías o productos afectados, cuando aquél supere a dicha cantidad, y con su decomiso.»

En el precepto del Reglamento del vino, esta regla es el apartado 1 y en el segundo se remite a los Reglamentos de cada denominación de origen la especificación de «las sanciones a aplicar a las infracciones a su Reglamento por los inscritos en los Registros de la misma», distinguiendo entre faltas administrativas, infracciones a lo establecido en el Reglamento de la Denominación sobre elaboración y características de los productos amparados, el uso indebido de la denominación e infracciones graves:

«2. Los Reglamentos de cada denominación de origen especificarán las sanciones a aplicar a las infracciones a su Reglamento por los inscritos en los Registros de la misma, clasificando éstas en:

A) Faltas administrativas, que se sancionarán en la forma y cuantía que establece el art. 123 de este Reglamento, y las que sean de carácter leve, con censura.

B) Infracciones a lo establecido en su Reglamento sobre la elaboración y características de los productos amparados, que se sancionarán en la forma y cuantía establecida en el art. 128, apartado 2, y con su decomiso.

C) Uso indebido de la denominación o actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio, que se sancionarán en la forma y cuantía que establece el apartado 1 de este artículo.

D) En los casos de infracciones graves, además de las sanciones establecidas en los apartados b) y c), podrá aplicarse al infractor la suspensión temporal de uso de la denominación o la baja en los Registros de la misma.»

Como puede verse, el Reglamento del vino se limita a remitirse a los Reglamentos de cada denominación de origen para especificar las sanciones a aplicar, así como a clasificar las infracciones en faltas administrativas, infracciones a lo establecido sobre elaboración y características de los productos amparados y uso indebido de la denominación de origen o actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio. Pero el Reglamento del vino no dice cuáles son las faltas administrativas, ni en qué consiste el uso indebido de la denominación de origen, ni qué actos pueden causarle perjuicio o desprestigio, ni qué normas sobre elaboración y características de los productos deben merecer una sanción. Todo esto lo remite de nuevo a una norma inferior.

La Sentencia entiende aplicado el art. 129 del Estatuto (art. 129.1 del Reglamento) en su primer inciso («indebida aplicación de las definiciones establecidas en el Capítulo II del Título Preliminar»), en relación con el art. 21.3 A) del mismo Estatuto y determinados Reglamentos comunitarios a que se ha hecho referencia en los antecedentes. Según el art. 21.3 A) «se denominan: A) “Cava”: aquél cuya segunda fermentación se realiza en botella, en la que deberá transcurrir todo el proceso de elaboración y crianza hasta la eliminación de lías. Dicho proceso deberá efectuarse en “cavas” o locales de condiciones térmicas adecuadas».

Pues bien, la mera afirmación legal de que «se sancionará la indebida aplicación de las definiciones establecidas en el Capítulo II del Título preliminar [entre las que figura la del cava, en los términos del art. 21.1.3 A), anteriormente reproducido], con multa de 10.000 pesetas al doble del valor de las mercancías o productos afectados cuando aquello supere dicha cantidad y con su decomiso», declaración que la ley hace, no puede considerarse suficiente, por su carácter excesivamente genérico, como cobertura legal del art. 53.1.6 del Reglamento del cava, que considera infracción a las normas sobre producción, elaboración y comercialización de los productos amparados «el no respetar la duración mínima del proceso de elaboración», ni, por tanto, como fundamento legal de la sanción impuesta. No hay determinación mínimamente individualizada de tal conducta en la Ley, de modo que pueda decirse que se han prefigurado en la misma los elementos esenciales de la infracción y que ésta ha quedado configurada como tal por el legislador. Lo impide la radical abstracción de la descripción legal —cualquier infracción de las condiciones que se establezcan—, que no suministra criterio alguno de gravedad o de antijuridicidad material, ni enumera las condiciones materiales o formales que estima relevantes.

La cuestión resulta particularmente clara en un supuesto como el presente en que la sociedad quejosa señala que el cava comercializado tenía —y así se probó— todas las cualidades organolépticas propias del cava, y en que, para encontrar apoyo legal a la fijación en 9 meses del periodo de maduración del cava, el Tribunal Supremo ha de acudir a posteriori de la resolución san-



cionadora a unas normas comunitarias a las cuales se ha hecho referencia en los antecedentes, que no tienen ningún contenido sancionador. Pues una cosa es que, en abstracto, pueda recurrirse a la técnica remisiva para tipificar comportamientos ilícitos si se dan ciertos requisitos —entre ellos, esencialmente, el que la norma remisiva contenga los elementos fundamentales de la conducta tipificada— y que el destino de la remisión pueda ser una norma comunitaria, y otra bien distinta es que a posteriori de la resolución sancionadora pretenda encontrarse cobertura legal a una infracción tomando de aquí y de allá preceptos de distintas normas con rango legal, incluyendo normas comunitarias.

7. Por lo que hace referencia a la segunda sanción impuesta, multa de 4.958.118 pesetas por falta de actualización de los libros-registro desde 31 de agosto de 1994 hasta 10 de enero de 1995, la recurrente en amparo dice que no está tipificada en el art. 103.2 del Estatuto del vino (que se refiere a falta de los asientos en los libros-registro de más de un año) y que la sanción que se aplica no es tampoco la prevista en el artículo mencionado (multa de 50.000 a 100.000 pesetas y suspensión en el ejercicio de la industria), sino que se establece una multa muy superior.

En este punto ha de señalarse que la argumentación de la sociedad demandante de amparo se fundamenta en un error que procede de la Sentencia recurrida del Tribunal Supremo, error que, sin embargo, no aparece en la resolución administrativa, como ponen de manifiesto en sus alegaciones el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal. El error consiste en considerar que se ha sancionado en virtud del art. 123.2 y no en virtud del art. 123.1 del Estatuto del vino.

Veamos ante todo qué dice el precepto objeto de la confusión. El art. 123 del Estatuto del vino establece en sus apartados 1 y 2 lo siguiente:

«1. Las infracciones a los arts. 41, 73 y 106, las inexactitudes en las declaraciones, guías de circulación, falta de asientos en los libros registros, indicaciones falsas en etiquetas, anuncios o cualquier forma de propaganda, así como la omisión o resistencia por los interesados a las diligencias para el control o inspección en los casos en que éstos están establecidos, serán sancionados con multas de cuantía del 1% al 10% de la base por cada hectárea, en caso de viñedos y viveros, del 1% al 10% del valor de las mercancías, cuando la infracción afecte directamente a éstas.

2. La no tenencia de los Libros Registros establecidos en el art. 107 de esta Ley o la falta de los asientos en los mismos de más de un año se sancionará con multa de 50.000 a 100.000 pesetas y suspensión del ejercicio de la industria si en el plazo de 3 meses no ha legalizado su situación.»

El art. 123.2 del Reglamento del vino reproduce el contenido del art. 123.2 del Estatuto del vino y añade «independientemente de la multa que le corresponda por aplicación del apartado 1 de este artículo», lo que significa que las sanciones del apartado 2 del art. 123, tanto del Estatuto como del Reglamento del vino, se añaden, en su caso, a las que proceden en virtud del art. 123.1 (tanto del Estatuto como del Reglamento).

Pues bien, la Resolución sancionadora del Consejo de Ministros invoca, para justificar la sanción que nos ocupa, los artículos 52 del Reglamento del cava, 129 del Reglamento del vino y 123 del Estatuto del vino, sin puntualizar qué apartado de este último precepto aplica. Pero que dicha Resolución aplica el apartado 1 del mencionado art. 123 se desprende tanto de la lectura del mismo (toda vez que se refiere a la simple falta de

asientos en los libros-registro, no a la cualificada de más de un año, a la que se refiere el apartado 2 de dicho artículo), como de la sanción que impone: multa del 1 por 100 del valor de las mercancías afectadas, sanción prevista en el apartado 1 del art. 123 del Estatuto del vino como acabamos de constatar.

Dado que, efectivamente, éste es el precepto aplicado y el mismo contiene tanto la previsión del tipo de infracción como la de la sanción impuesta, procede desestimar el recurso de amparo en este punto.

8. A distinta conclusión nos lleva el análisis de la tercera sanción impuesta, 1.136.719 pesetas, porque el día 11 de noviembre de 1994 Freixenet, S. A., adquirió 48.047 litros de vino base a la empresa Olivella Bory, S. L., bodega no inscrita en los Registros del Consejo Regulador. Ha de tenerse en cuenta que esta empresa, según alega la sociedad quejosa y nadie ha desmentido, es una bodega del Penedés que, poco después de los hechos, fue inscrita en los Registros del Consejo Regulador de la denominación de origen «Cava».

Este hecho fue considerado por la Resolución administrativa una infracción prevista en el art. 54.1.11 del Reglamento del cava, según el cual son sancionables «las restantes infracciones del Reglamento de la legislación vigente o a los acuerdos del Consejo, relacionados con el uso indebido de la denominación “Cava” o con cualquiera otro acto que pueda causarle perjuicio o desprestigio». Este precepto se pone en relación con otros dos del mismo reglamento: el art. 8.1 («la elaboración de los vinos base únicamente podrá ser realizada en el interior de la región determinada y en bodegas inscritas en el correspondiente Registro») y el 17.2 («todas las explotaciones vitícolas cuya uva vaya a destinarse a la elaboración de vino base, las bodegas elaboradoras de vino base, las de almacenamiento y las empresas elaboradoras de «Cava», deberán figurar inscritas en el Registro o Registros correspondientes»). El acuerdo del Consejo de Ministros pone en relación estos preceptos del Reglamento del cava con el art. 129 de la Ley del vino y el 129 del Reglamento del vino, que únicamente añade al correlativo de la ley los grupos de clasificación de las infracciones y sanciones que deben establecer los Reglamentos de cada denominación de origen.

Pues bien, el art. 129 de la Ley del vino dice que:

«Se sancionará la indebida aplicación de las definiciones establecidas en el Capítulo II del Título preliminar, la de Denominaciones de Origen en los casos previstos en el art. 93 y las infracciones al art. 83, con multa de 10.000 pesetas al doble del valor de las mercancías o productos afectados, cuando aquél supere a dicha cantidad, y con su decomiso.»

Ahora bien, la simple referencia del art. 129 del Estatuto a la «indebida aplicación», bien de las «definiciones establecidas en el capítulo segundo del título preliminar», bien de la de «denominaciones de origen en los casos previstos en el art. 93», no constituyen tipificación legal suficiente. Tampoco el art. 93 (ya transcrito anteriormente en el fundamento jurídico número 6) contiene una tipificación suficiente, sino que se remite al Reglamento para la aplicación de la ley.

Ni siquiera el art. 129.2 del Reglamento del vino contiene una tipificación legal suficiente. Este, como hemos visto en el fundamento jurídico 6, opera una segunda remisión normativa, limitándose a enviar a los Reglamentos de cada denominación de origen para especificar las sanciones a aplicar, así como a clasificar las infracciones en faltas administrativas, infracciones a lo establecido sobre elaboración y características de los productos amparados y uso indebido de la denominación

de origen o actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio. Pero el Reglamento no dice cuáles son las faltas administrativas, ni en qué consiste el uso indebido de la denominación de origen, ni qué actos pueden causarle perjuicio de desprestigio, ni qué normas sobre elaboración y características de los productos deben merecer una sanción. Todo esto lo remite de nuevo a una norma inferior.

La Sentencia del Tribunal Supremo, buscando fundamento legal a la infracción, añade la referencia al art. 83 del Estatuto del vino, pero éste tampoco incluye la tipificación de la infracción y de la sanción. En efecto, dice lo siguiente:

«1. Queda prohibida la utilización de nombres y marcas que por su similitud fonética u ortográfica con nombres protegidos puedan inducir a confusión sobre la naturaleza o el origen del producto, sin perjuicio de los derechos adquiridos que sean debidamente reconocidos por el Instituto Nacional de Denominación de Origen.

2. No podrán ser empleados los nombres geográficos protegidos por la denominación o subdenominación correspondientes, en las etiquetas y propaganda de los productos sin derecho a Denominación de Origen, aunque tales nombres vayan precedidos de los términos "tipo", "estilo", "cepa", "embotellado en", "con bodegas en" u otros análogos.

3. Las marcas, nombres comerciales o razones sociales que hagan referencia a las denominaciones definidas en el capítulo II del título preliminar de la presente Ley o a las Denominaciones de Origen, únicamente podrán emplearse para la comercialización o propaganda de productos que respondan efectivamente a las condiciones que establece esta Ley y su legislación complementaria.

4. Para la mayor protección de las Denominaciones de Origen a que se refiere este título serán comunicadas a los Registros de la Propiedad Industrial y al de Sociedades a los efectos pertinentes, pudiendo actuar los Consejos Reguladores y el Instituto de Denominaciones de origen de oficio ante los mismos.

5. Los Reglamentos de cada Denominación de Origen podrán impedir la aplicación de los nombres comerciales, marcas, símbolos o leyendas publicitarias propias de aquélla en la comercialización de otros artículos de la misma especie.»

En este caso, la imposibilidad de previsión por parte del Reglamento del vino, de 1972, viene acentuada si se tiene en cuenta que el registro de bodegas elaboradoras de vino base es creado por el Reglamento del cava, de 1991 (arts. 17 y ss.).

En esta infracción, pues, además de aplicarse la tipificación conforme a una cláusula residual y genérica, no se aprecia que exista cobertura por disposiciones legislativas o por normas reglamentarias preconstitucionales, en particular teniendo en cuenta que la única infracción que se imputa es que la bodega a la que se compró el vino base no estaba inscrita, sin que conste que ese vino proviniera de uvas no autorizadas o careciera de las características precisas para que pudiera elaborarse con él el cava. Por todo lo cual, ha de entenderse que al sancionar con esta carencia de cobertura legal, se ha vulnerado el derecho a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE), debiendo otorgarse el amparo impetrado en este punto.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Otorgar parcialmente el amparo a Freixenet, S.A., y en consecuencia:

1.º Reconocer el derecho de la sociedad recurrente a la legalidad en materia sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Anular el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de marzo de 1997 y la Sentencia de la Sala de lo Contencioso administrativo (Sección Cuarta) del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1999, en lo que se refieren a la sanción impuesta por la comercialización de 18.736.708 botellas que no habían completado el periodo mínimo de elaboración de nueve meses, así como a la sanción impuesta por adquirir 48.047 litros de vino base a una bodega no inscrita en los registros del Consejo Regulador de la denominación de origen «Cava».

3.º Desestimar el recurso en cuanto a la sanción por falta de actualización de los libros-registro.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil tres.—Manuel Jiménez de Parga y Cabrera.—Pablo García Manzano.—María Emilia Casas Baamonde.—Javier Delgado Barrio.—Roberto García-Calvo y Montiel.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

*Voto particular concurrente que formula el Magistrado don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez en el recurso de amparo número 923-2000, promovido por Freixenet, S. A., contra la Sentencia dictada por la Sección Cuarta de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1999, en el recurso contencioso-administrativo número 429/97*

1. En uso de la facultad establecida en el apartado 2 del art. 90 LOTC, y con el máximo respeto a la decisión mayoritaria, cuyo fallo comparto, creo obligado manifestar mi discrepancia con parte de la fundamentación jurídica que conduce al mismo, formulando el presente Voto particular concurrente, que refleja uno de los criterios que defendí en el acto de deliberación del recurso.

2. En el recurso 923-2000 se ha otorgado parcialmente el amparo formulado por Freixenet, S.A., y se han anulado dos de las tres multas impuestas a dicha entidad mercantil en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 21 de marzo de 1997, así como la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de diciembre de 1999, que confirma parcialmente dicho Acuerdo. Se ha anulado una sanción por la comercialización de 18.736.708 botellas sin completar el periodo mínimo de nueve meses de maduración exigido para el «cava» y una multa de 1.136.719 pesetas por la adquisición de vino a una bodega no inscrita en los Registros del Consejo Regulador del «Cava».

3. Mi discrepancia con la mayoría afecta a la argumentación que se contiene en los fundamentos jurídicos 4, 5 y 6 de la Sentencia y que sirve de razón de decidir para anular la multa establecida por la Sentencia del Tribunal Supremo en la cantidad de 131.156.956 pesetas, por comercializar botellas que no habían completado el periodo mínimo de nueve meses de maduración.

La Sentencia mayoritaria aclara (FJ 1) que la solicitante de amparo sólo ha dirigido su queja contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de diciembre

de 1999 que, en única instancia, estimó en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Ministros que acabo de citar, porque considera que la vulneración del derecho de la recurrente a la legalidad sancionadora del artículo 25.1 CE, que es en definitiva lo que determina el otorgamiento del amparo, sólo tendría su origen en el Acuerdo sancionador del Consejo de Ministros. Concluye, por ello, que estamos ante un recurso de amparo de los previstos en el artículo 43 de nuestra Ley Orgánica (en adelante, LOTC). A mi entender estaríamos, en cambio, ante un recurso de amparo de los que nuestra jurisprudencia ha calificado como mixtos, en la medida en la que, siguiendo el criterio que adopta la decisión mayoritaria, asiste también la razón a la solicitante de amparo en su queja de que la Sentencia del Tribunal Supremo habría considerado indebidamente aplicable a la sanción que nos ocupa el artículo 129 de la Ley 25/1970, en el inciso en el que se declara que «se sancionará la indebida aplicación de las definiciones establecidas en el capítulo II del Título preliminar». Comparto el parecer de la mayoría cuando razona que «la mera afirmación legal de que “se sancionará la indebida aplicación de las definiciones establecidas en el Capítulo II del Título preliminar [entre las que figura la del cava, en los términos del art. 21.1.3 A), anteriormente reproducido], con multa de 10.000 pesetas al doble del valor de las mercancías o productos afectados cuando aquello supere dicha cantidad y con su decomiso”» debe considerarse insuficiente «por su carácter excesivamente genérico como cobertura legal del art. 53.1.6 del Reglamento del Cava, que considera infracción a las normas sobre producción, elaboración y comercialización de los productos amparados “el no respetar la duración mínima del proceso de elaboración” ni, por tanto como fundamento legal de la sanción impuesta». Debo discrepar, sin embargo, de la afirmación de insuficiencia del Reglamento de 23 de marzo de 1972 para cumplir el mandato de tipificación exigido en el artículo 25.1 CE. En concreto, y por lo que aquí interesa, respecto de las normas sobre elaboración y características del vino espumoso natural denominado cava. También discrepo de la crítica, que no puedo asumir, que se dirige a la Sentencia del Tribunal Supremo por «acudir a posteriori de la resolución sancionadora a unas normas comunitarias a las cuales se ha hecho referencia en los antecedentes que no tienen ningún contenido sancionador» (FJ 6 *in fine*).

4. El criterio de la mayoría reprocha al Reglamento de 23 de marzo de 1972 que produzca lo que denomina una segunda deslegalización respecto de la Ley del Estatuto del vino 25/1970, de 2 de diciembre —que dicho Reglamento vino a ejecutar— y razona que el Reglamento de 1972 «no dice cuáles son las faltas administrativas, ni en qué consiste el uso indebido de la denominación de origen ni qué actos que puedan causarle perjuicio o desprestigio ni qué normas sobre elaboración y características de los productos deben merecer una sanción». «Todo esto —concluye— lo remite de nuevo a una norma inferior». Sería ésta el Reglamento del cava (Orden Ministerial de 14 de noviembre de 1991). La inadecuación de una Orden Ministerial para completar, después de la Constitución, un tipo sancionador que queda incompleto en un reglamento preconstitucional así como la insuficiencia de rango de disposiciones sancionadoras que adopten la forma de simple Orden Ministerial, incluso en una materia de autoadministración como la que nos ocupa, pueden ser admitidas sin una discusión muy extensa. Sí debe reflexionarse, a mi juicio, con más profundidad sobre las peculiaridades que la tipificación de las infracciones administrativas ostentan frente a los tipos de las leyes penales. Como es sabido la tipificación en Derecho administrativo sancionador resulta distinta

y mucho más compleja que en Derecho penal y se disocia a menudo en varias normas distintas que, en forma conjunta, alcanzan a cumplir el mandato de tipificación exigido en el art. 25.1 CE.

5. El Reglamento de 23 de marzo de 1972 contiene, a mi juicio, un tipo sancionador, que cumple parcialmente dichas exigencias constitucionales, cuando dispone en su artículo 129 apartado 2 que los Reglamentos de cada denominación de origen especificarán las sanciones a aplicar a las infracciones a su Reglamento por los inscritos en los Registros de la misma clasificando éstas, según reza en su apartado b), en «infracciones a lo establecido en su Reglamento sobre la elaboración y características de los productos amparados». No es necesario descender al Reglamento de denominación de origen (en este caso la Orden Ministerial de 1991) para encontrar la norma sustantiva que actúa como condición o predeterminación suficiente del tipo infractor. En efecto, una norma sustantiva de rango legal es la que define el procedimiento de elaboración de los vinos espumosos naturales denominados «cava», conforme al método tradicional o método «champenoise». Los vinos cava son aquellos «cuya segunda fermentación se realiza en botella en la que deberá transcurrir todo el proceso de elaboración y crianza hasta la eliminación de lías. Dicho proceso deberá efectuarse en cavas o locales de condiciones térmicas adecuadas» [artículo 21.3 a) de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre]. Parece evidente, en consecuencia, que se incurre en el tipo sancionador del artículo 129.2 b) del Reglamento de 1972 en todas aquellas conductas que infrinjan el procedimiento de elaboración establecido legalmente para el cava, con la consecuencia —obsérvese bien— que se recoge en el propio Reglamento de 1972, de llevar aparejadas las sanciones precisas y predeterminadas que se tipifican en el artículo 126, apartado 2, además de su decomiso. Basta con llegar al referido artículo 126.2 b) para apreciar que, conforme al sistema del propio Reglamento de 1972, «serán sancionadas con multa del 2% al 20% del valor de los productos en que se hayan empleado» la aplicación indebida de prácticas susceptibles de ser autorizadas conforme al artículo 55.2 del mismo Reglamento. La multa que ha dado lugar al amparo que nos ocupa en este caso, se ha calculado, en fin, según la valoración de la Sentencia del Tribunal Supremo, en un 4 por 100 del valor de la mercancía afectada.

6. La propia entidad mercantil que pide nuestro amparo reconoce (antecedente 3) que no cuestiona la no aplicación de las garantías formales insitas en el artículo 25.1 CE a unas normas preconstitucionales a las que no sería aplicable retroactivamente el principio de reserva de ley; así lo acepta el criterio de la mayoría, que recuerda y cita con esmero nuestra jurisprudencia sobre la materia, así como sobre la necesidad de entender caducadas por derogación, desde la entrada en vigor de la Constitución, todas las habilitaciones ilimitadas a la potestad reglamentaria y las deslegalizaciones incompatibles con el artículo 25.1 CE, en los términos y con las excepciones que se expresan (FJ 4) y en las que resulta ocioso entrar en este Voto. Ninguna duda puede caber, por ello, de la compatibilidad con el mandato de tipificación que exige el artículo 25.1 CE del grupo normativo constituido por la Ley de 1970 y su Reglamento de 1972, al menos hasta el punto al que acabamos de llegar.

7. La recurrente en amparo extiende su queja, no obstante, a fin de lograr un control más intenso que el que ha sido caracterizado por nuestra jurisprudencia respecto de las normas de Derecho administrativo sancionador preconstitucionales. En las resoluciones que se



citan por la Sentencia mayoritaria (FJ 4) nuestra jurisprudencia ha adoptado, por así decirlo, la perspectiva actual de proyectar hacia atrás la luz de la Constitución de 1978. Ha iluminado de esta forma el ordenamiento anterior y ha determinado, desde este ángulo actual, qué efectos debe producir la fuerza e intensidad superior de los principios constitucionales nuevos sobre el ordenamiento jurídico viejo que, al ser previo a nuestra Norma Fundamental, se califica de preconstitucional.

Un principio elemental de respeto a la continuidad del ordenamiento jurídico permite, no obstante, entrar en el examen aún más intenso que propone la solicitante de amparo. Sin perjuicio de la innovación, verdaderamente conmovedora, que supuso en el ordenamiento jurídico español la entrada en vigor de la Constitución de 1978, no hay inconveniente en aceptar también la visión que se propone cuando se discute la posibilidad de que se tipifiquen infracciones en una simple Orden Ministerial, como la de 14 de noviembre de 1991, subrayando que incluso para los cánones que regían antes de nuestra Constitución estaríamos ante un caso que se llama de «delegación de segundo grado» inadmisibles incluso en la época preconstitucional, ya que esta delegación de segundo grado se produciría tras la delegación en blanco del Estatuto del vino de 1970 al Reglamento del vino de 1972 en cuanto éste remite a su vez a los Reglamentos de las distintas denominaciones de origen y, entre ellos, al Reglamento del Cava de 14 de noviembre de 1991, sobre el que se discute.

8. Es obvio que, según la regla *tempus regit actum*, la regularidad de las normas dictadas antes del advenimiento de nuestra Norma Fundamental sólo puede afirmarse y mantenerse, en pureza, en la medida en que éstas, además de subsistir, por no ser opuestas a la luz que proyecta la Constitución nueva sobre el Derecho viejo, respetasen también los principios jurídicos esenciales que informaban el ordenamiento en el que surgieron y del que debieron emanar en forma regular.

Pues bien, examinadas las quejas que se formulan desde esta perspectiva, novedosa y más intensa, no se aprecia consistencia en ellas. La prohibición de delegar atribuciones administrativas delegadas (artículo 22.5 *in fine* de la antigua Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957) no es regla del sistema de fuentes del Derecho sino de simple organización interna de la Administración. Si es válido, sin embargo, en el terreno que nos ocupa, lo que disponía el artículo 27 de la misma Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado al prohibir en general a los Reglamentos establecer penas ni imponer exacciones, tasas, cánones, derechos de propaganda y otras cargas similares salvo en aquellos casos en que lo autorizase expresamente una Ley votada en Cortes. Fue mérito de la jurisprudencia del Tribunal Supremo anterior a la Constitución haber extendido la reserva de ley a las sanciones administrativas que, en la jurisprudencia y la doctrina, pasaron de la potestad de policía al denominado Derecho administrativo sancionador.

Si se analiza el grupo normativo que conforman la Ley de 1970 y el Reglamento del vino de 1972 desde esta perspectiva, resulta conforme a las exigencias de legalidad que se desprendían del ya citado artículo 27 de la Ley de régimen jurídico de la Administración del Estado. El Título V de la Ley de 1970 cumple las exigencias de lo que entonces se denominaba «Ley votada en Cortes». En concreto, el artículo 126.1 b) de la Ley de 2 de diciembre de 1970 cumple la exigencia de ley en sentido formal que da la cobertura entonces exigible a la regulación del Reglamento de 1972 en la parte que nos interesa (artículo 129.2 b).

9. Únicamente hasta lo que acabamos de expresar llegarían hoy, sin duda alguna, las exigencias de tipificación para que pueda resultar admisible un reglamento preconstitucional, según el canon de la Sentencia mayoritaria. Debe aceptarse, por ello, con el criterio marcadamente garantista que siempre ha caracterizado nuestra jurisprudencia, que el tipo sancionador, tal como quedó establecido en 1972, resultaba insuficiente para sancionar conductas como la que nos ocupa. Volviendo a las circunstancias del caso concreto que ha motivado el amparo resultaba que «el cava comercializado tenía —y así se probó— todas las cualidades organolépticas propias del cava» (FJ 6 de la Sentencia mayoritaria) pero, para sancionar, era necesaria una norma hasta entonces inexistente: La que exigiese que el cava hubiera experimentado un proceso de elaboración de un mínimo de nueve meses.

10. El Acuerdo del Consejo de Ministros ha intentado suplir esta insuficiencia entendiéndolo que el no haber completado el período mínimo de elaboración de 9 meses, la entidad sancionada contraviene el artículo 12 del Reglamento del Cava, lo que se tipifica —transcrito el Acuerdo del Consejo de Ministros literalmente según lo que expresa en su apartado 4.1.1 referente a tipificación, calificación y sanción— como «una infracción a las normas sobre producción, elaboración y comercialización de los productos amparados en el párrafo 1.6 del artículo 53 de dicho Reglamento, en relación con los artículos 129 del Reglamento de la Viña y 129 del Estatuto de la Viña» (*sic*). El Acuerdo considera, a mi entender correctamente, que la infracción que depura se refiere precisamente a las normas de elaboración de los productos, pero se apoya inadecuadamente en el artículo 129 de la Ley de 1970 e invoca única y exclusivamente, para completar la tipificación preconstitucional en lo que dispone una Orden Ministerial postconstitucional. No puede dejar de señalarse que el Acuerdo del Consejo de Ministros también menciona (apartado 2.12 del mismo) el Reglamento (CEE) núm. 2332/92, del Consejo, de 13 de julio de 1992, relativo a los vinos espumosos producidos en la Comunidad Europea, que codifica los dos anteriores que aparecen citados en el Preámbulo de la Orden Ministerial de 1991. Pero lo hace así, únicamente, en su respuesta a las alegaciones de la empresa sancionada sobre la calidad organoléptica de los cavas sin necesidad —decía— de que respetasen el mínimo de nueve meses de maduración. Esa cita carece, a mi entender, de efecto a los fines sancionadores que motivan el amparo, ya que no se lleva en el Acuerdo del Consejo de Ministros a una correcta tipificación de la conducta infractora, a lo que tiene derecho la entidad sancionada en todo caso. Mi Voto es, por ello, concurrente con el de la mayoría.

11. Cuestión distinta es la que resulta del control jurisdiccional de la sanción por la Sentencia, también impugnada en esta vía de amparo, del Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo se ve obligado a tomar en consideración el Reglamento comunitario 2332/1992 para completar el tipo sancionador. Es, a mi juicio, irreprochable que el Tribunal haya buscado la cobertura de la norma comunitaria para la sanción que se enjuiciaba, por la sencilla razón de que no podía actuar de otro modo atendida su condición no sólo de juez nacional sino, a la vez, de juez comunitario (SSTC 28/1991, 64/1991, 180/1993 ó 45/1996). La naturaleza comunitaria de la cuestión es evidente y también lo es la atención obligada a los Reglamentos comunitarios aplicables que, como es sabido y recuerda el propio artículo 24 del Reglamento 2332/1992, son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada

Estado miembro. Dada la imposibilidad de limitar o condicionar en cualquier forma tanto la primacía como la aplicabilidad directa del Reglamento resumen 2332/1992 —posterior además a la Orden Ministerial de 20 de noviembre de 1991— el mismo resultaba aplicable en forma irresistible a la sanción que enjuició el Tribunal Supremo. Es evidente, a mi entender, que dicho Reglamento comunitario dota de tipicidad una conducta, al definirla de modo definitivo, directo e inmodificable, llenando adecuadamente el supuesto de hecho previsto en la norma legal, esto es, el Reglamento de 1972, evitando así que la misma quede incompleta. Todo ello al exigir inequívocamente —en su artículo 17.1 b)— que la duración del proceso de elaboración de los vinos espumosos de calidad y de los vecprd, incluido el envejecimiento en la empresa de producción y contada a partir de la fermentación destinada a transformarlos en vinos espumosos, no podrá ser inferior a nueve meses cuando la fermentación destinada a transformarlos en vinos espumosos haya tenido lugar en botella.

Creo, por ello, obligado discrepar de la mayoría cuando critica a la sentencia del Tribunal Supremo «tomar de aquí y de allá preceptos de distintas normas con rango legal, incluyendo normas comunitarias» (FJ 6) ya que dicha función corresponde al Tribunal Supremo en una función de juez comunitario en la que parece que ha rehusado entrar, hasta ahora, nuestra jurisdicción constitucional.

12. El criterio de la Sentencia del Tribunal Supremo al tomar en consideración el Reglamento comunitario posterior a la Orden Ministerial en cuestión y anterior a los hechos sancionados para llenar —con el máximo rango— la conducta infractora merecedora de sanción, es además conforme a la doctrina de este Tribunal Constitucional, como resulta de la STC 120/1998, de 15 de junio, en la que declaramos que una norma comunitaria puede complementar la ley penal incompleta cuando ésta exige el rango de ley para la norma remitida, siendo obvio que dicha exigencia puede ser aceptada, a mayor abundamiento, para llenar la conducta típica en Derecho administrativo. Estas consideraciones me deberían haber llevado, en principio, a votar la desestimación del recurso de amparo en cuanto a la sanción que se contempla, conforme a la fundamentación que se ha hecho hasta aquí. Es de observar, sin embargo que, tal vez por la imprecisión del Acuerdo del Consejo de Ministros, que invocó indebidamente el artículo 129 de la Ley de 1970 como precepto legal de cobertura del caso cuando la norma aplicable a los supuestos tipificados como infracciones sobre la elaboración del artículo 129.2 b) del Reglamento deben encontrar cobertura formal en el artículo 126. 2 b) de la Ley, como antes dije, han llevado a la Sentencia del Tribunal Supremo al razonamiento inexacto, del que hace queja la recurrente en amparo, de encuadrar la sanción en los supuestos del artículo 129.1 del Reglamento, con el resultado insatisfactorio advertido en el apartado 3 de este Voto concurrente. Resulta obligado, de esta suerte, estimar también el amparo respecto de la Sentencia del Tribunal Supremo.

13. Creo, sin embargo, que de la fundamentación alternativa expuesta puede resultar que ha sido una simple aplicación indebida de la normativa vigente la que me ha conducido a la estimación del amparo en el caso que nos ocupa. Si la consecuencia que puede extraerse de ello es que, al menos transitoriamente, el régimen sancionador actual supera los cánones constitucionales y puede seguir resultando operante, sin perjuicio de su carácter preconstitucional, se pueden evitar situaciones en su día recogidas por el legislador como creadoras de riesgos orientadas a la protección de los consumi-

dores, la calidad de nuestros vinos «Cava» y un régimen adecuado de competencia en el marco comunitario.

Por eso, reiterando mi máximo respeto al criterio de la mayoría, emito este Voto particular en Madrid, a diecisiete de marzo de dos mil tres.—Jorge Rodríguez-Zapata Pérez.—Firmado y rubricado.

**7852** *Sala Primera. Sentencia 51/2003, de 17 de marzo de 2003. Recurso de amparo 3695-2001. Promovido por las secciones sindicales de la Confederación General del Trabajo y otros sindicatos del ente público Radio Televisión Madrid frente a las resoluciones de las Salas de lo Social del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia de Madrid que desestimaron su demanda sobre huelga.*

*Vulneración parcial del derecho a la tutela judicial efectiva (acceso al recurso legal y a la justicia); inadmisión de recurso de casación social; inadmisión de demanda por deducir del pacto que pone fin a una huelga la renuncia tácita al ejercicio de acciones judiciales.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, Presidente, don Pablo García Manzano, doña María Emilia Casas Baamonde, don Javier Delgado Barrio, don Roberto García-Calvo y Montiel y don Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3695-2001, promovido por las secciones sindicales de la Confederación General del Trabajo (en adelante, CGT), la Unión General de Trabajadores (en adelante, UGT) y Comisiones Obreras (en adelante, CC OO) del ente público Radio Televisión Madrid (en adelante, RTVM), representadas por la Procuradora de los Tribunales doña María José Barabino Ballesteros y asistidas por la Letrada doña Victoria Eugenia Díaz Lara, contra la Sentencia de la Sección Primera de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 25 de febrero de 2000, que estima el recurso de duplicación núm. 88-2000, y el Auto de 9 de mayo de 2001 de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo que inadmite el recurso de casación para la unificación de doctrina núm. 1488-2000 interpuesto frente a dicha Sentencia. Han intervenido el Ministerio Fiscal y el ente público Radio Televisión Madrid, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Gloria Rincón Mayoral y asistido por el Letrado don José Garrido Palacios. Ha sido Ponente la Magistrada doña María Emilia Casas Baamonde, quien expresa el parecer de la Sala.

#### I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 29 de junio de 2001, la Procuradora de los Tribunales doña María José Barabino Ballesteros, en nombre y representación de las secciones sindicales de CGT, UGT y CC OO del ente público Radio Televisión Madrid, formuló demanda de amparo contra las resoluciones judiciales reseñadas en el encabezamiento.