

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

7500 *Sala Primera. Sentencia 90/2012, de 7 de mayo de 2012. Recurso de amparo 7209-2009. Promovido por Bodegas Antaño, SA, frente a la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, y la resolución del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León que le sancionó por utilización indebida de contraetiquetas. Vulneración del derecho a la legalidad sancionadora: subsunción de los hechos en un ilícito administrativo tipificado por la Ley de la viña y del vino no aplicable en Castilla y León al no tener carácter básico.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Javier Delgado Barrio, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps y doña Adela Asua Batarrita, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 7209-2009, interpuesto por Bodegas Antaño, S.A., representada por la Procuradora doña Mercedes Caro Bonilla y asistida por el Letrado don José Antonio Garrote Mestre, contra la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 14 de mayo de 2009 y la resolución sancionadora del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006. Han comparecido y formulado alegaciones el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado Decano de Valladolid el 24 de julio de 2009 y registrado en este Tribunal el siguiente día 3 de agosto, la Procuradora de los Tribunales doña Mercedes Caro Bonilla, actuando en nombre y representación de Bodegas Antaño, S.A., interpuso recurso de amparo frente a las resoluciones que se citan en el encabezamiento de esta Sentencia.

2. Los antecedentes procesales de los que trae causa el presente recurso de amparo, relevantes para la resolución del caso, son, sucintamente expuestos, los siguientes:

a) El 14 de marzo de 2006 los servicios de inspección del Consejo regulador de la denominación de origen «Rueda» levantaron acta de infracción a la firma Bodegas Antaño, S.A. Dicha acta dio origen a la incoación de expediente sancionador que concluyó por Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, en la que se imponía a la sociedad ahora demandante de amparo una multa de 60.000 € por la utilización indebida de contraetiquetas de vinos de calidad producidos en regiones determinadas, conducta que constituye una infracción

administrativa muy grave tipificada en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino.

En el curso del expediente administrativo sancionador Bodegas Antaño, S.A., adujo que la conducta no constituye un ilícito administrativo en el territorio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León al no figurar en el cuadro de infracciones de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León. Esta alegación recibió la siguiente respuesta por parte de la Administración autonómica actuante:

«[L]a expresión 'legislación básica' que contiene el artículo 42 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la Viña y del vino de Castilla y León, es una expresión genérica y tiene como finalidad remitirse a la totalidad del régimen sancionador que contiene la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el vino, sin distinguir entre preceptos básicos y no básicos, ya que la totalidad de preceptos que integran la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el Vino, tienen como objeto la ordenación básica en el marco de la normativa de la Unión Europea, de la viña y del vino, así como su designación, presentación, promoción y publicidad, porque así lo establece el artículo 1 de la misma.

Por si la explicación dada anteriormente no fuera suficiente, hay que señalar que el artículo 149.3 de la Constitución Española de 1978, en su último inciso, recoge la denominada 'Cláusula de Supletoriedad del Derecho Estatal' al señalar que 'el derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas', sin que pueda dejarse pasar sin ser sancionada una conducta tan grave como es la cesión de contraetiquetas entre bodegas, cuando, además, dicha conducta es constitutiva de una infracción muy grave tal y como prevé el artículo 40.2 d) de la Ley 24/2003, artículo que es aplicable en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en virtud de la citada cláusula de supletoriedad recogida en el texto Constitucional.»

b) La empresa sancionada interpuso recurso contencioso-administrativo, que fue estimado por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid 189/2008, de 1 de septiembre. Dicha estimación trajo causa del acogimiento del tercero de los motivos de impugnación de la resolución administrativa sancionadora aducidos por Bodegas Antaño, S.A., a saber, quebrantamiento de los principios de legalidad y tipicidad en la medida en que el art. 40.2 d) de la Ley de la viña y del vino no es aplicable en Castilla y León al no revestir carácter básico y no haber sido incorporado su contenido a la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León.

c) La representación procesal de la Junta de Castilla y León se alzó en apelación frente a esta resolución dando lugar a la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, 1244/2009, de 14 de mayo. Esta Sentencia estimó el recurso de apelación y, revocando la Sentencia de instancia, desestimó la impugnación de la resolución administrativa sancionadora. Para el órgano judicial *ad quem*, cuando el art. 42 de la Ley autonómica 8/2005 declara que «con carácter general, el régimen sancionador en las materias objeto de la presente Ley será el establecido en la legislación básica de la Viña y del Vino, sin perjuicio de lo que se dispone en los artículos siguientes», el legislador castellano-leonés «se está refiriendo a la Ley 24/2003, de 10 de julio, en su conjunto, que es la Ley básica de la Viña y el Vino, sin excluir aquellas normas contenidas en ella que no son calificadas por la propia ley como básicas, pero que son aplicables en las Comunidades Autónomas en tanto las desplacen con el simple ejercicio de sus competencias normativas.» (Fundamento de Derecho segundo). Y añade a renglón seguido:

«Se entiende que es así y que la Comunidad de Castilla y León no ha desplazado, sino que ha asumido, las normas reguladoras de las infracciones administrativas que no tienen el carácter de básicas en la Ley 24/2003, en concreto el art. 40.2.d), al dictar la Ley 8/2005 en el ejercicio de su competencia exclusiva en

materia de agricultura, así como en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 32.1.7 y 32 de su Estatuto de Autonomía, puesto que, uno, no lo dice de forma expresa; dos, por razones de orden lógico, pues en otros preceptos en que utiliza la Ley esa expresión, como en el art. 45, párrafo segundo, que está dentro del mismo Título VI 'Régimen sancionador', que dice 'En cuanto a las medidas cautelares que puedan adoptarse antes o durante la tramitación del procedimiento sancionador, se estará a lo dispuesto en la legislación básica de la Viña y del Vino', se está remitiendo a una norma de la Ley 24/2003 —el art. 35— que no tiene carácter básico por lo que carecería de sentido entender que cuando el art. 42 de la Ley 8/2005 se remite con carácter general al régimen sancionador en las materias objeto de esa Ley establecido en la legislación básica de la Viña y del Vino se está remitiendo exclusivamente a aquellos aspectos del mismo que tienen el carácter de normas básicas y que cuando se utiliza esa misma expresión en el art. 45 se está refiriendo a toda la Ley 24/2003, so pena de que se sostenga que realmente no pueden adoptarse medidas cautelares en los procedimientos sancionadores que se tramiten en esta Comunidad porque el precepto de la Ley estatal al que se remite la Ley autonómica no tiene aquel carácter, lo que choca claramente con el tenor del citado precepto en el que se prevé la posibilidad de adoptarse medidas cautelares antes o durante la tramitación del procedimiento sancionador. Tres, porque el espíritu y finalidad de la Ley 8/2005 es continuar con el desarrollo de una política de calidad en el sector agrícola, y especialmente en el sector vitivinícola, regulando los niveles diferenciados del origen y la calidad de los vinos, así como el sistema de protección de las denominaciones y menciones que legalmente les están reservados, en defensa de los productores y consumidores frente a su uso indebido (Exposición de Motivos y art. 1 de la Ley 8/2005). Y desde esta perspectiva —teniendo en cuenta que las contraetiquetas se entregan por el Consejo Regulador para identificar las partidas concretas de vino que han superado los controles de calidad que se establecen en su normativa y que son merecedoras de la calificación como Denominación de Origen 'Rueda', lo que las convierte en documentos de certificación intransferibles— difícilmente puede sostenerse que el Legislador autonómico no quisiera tipificar como infracción la utilización indebida de contraetiquetas, que es a la conclusión a que se llega con la interpretación que hace el Juez *a quo* de la expresión tantas veces mencionada.»

3. La actora asienta la especial trascendencia constitucional de su recurso de amparo sobre dos pilares: por un lado, la violación manifiesta del derecho fundamental a la legalidad sancionadora y, por otro, la ausencia de pronunciamientos de este Tribunal acerca del problema de si, en materia sancionadora, los preceptos no básicos de una ley básica estatal son aplicables —con carácter supletorio ex art. 149.3 CE— en una Comunidad Autónoma que haya asumido y ejercido sus competencias exclusivas en la materia. Cita, a este respecto, opiniones doctrinales que sostienen que, si con carácter general, la ordenación incompleta de una materia por una Comunidad Autónoma puede permitir, en virtud del principio de supletoriedad, la aplicación del Derecho estatal, en el ámbito sancionador esta posibilidad es francamente objetable por cuanto se produciría un flagrante vaciamiento del ámbito competencial autonómico.

Sostiene la representación procesal de Bodegas Antaño, S.A., que, contrariamente a lo afirmado en la resolución administrativa sancionadora y en la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, que impugna, los preceptos no básicos de una ley básica no son aplicables de forma supletoria conforme al art. 149.3 CE porque aunque ello es así cuando la Comunidad Autónoma no regula la materia, la situación varía radicalmente cuando existe, como aquí sucede, una ley autonómica que establece un régimen sancionador compuesto, además de por los tipos básicos definidos por el legislador estatal —entre los que no se encuentra el aplicado en el caso—, aquellos específicos creados por la propia norma territorial. Además, la Ley de las Cortes de

Castilla y León 8/2005 no declara en ningún momento de aplicación supletoria la Ley de la viña y del vino, acaso porque, de haberlo hecho habría incurrido en una causa de inconstitucionalidad de acuerdo con la doctrina recogida en la STC 157/2004.

Apunta asimismo que la aplicación del precepto legal estatal contradice abiertamente el propósito perseguido por el legislador autonómico, según resulta de lo afirmado en la exposición de motivos de la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005. En ella se deja constancia de que «partiendo del respeto a lo que la disposición final segunda de la Ley 24/2003 determina como básico al amparo del artículo 149.1.13 CE, la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de agricultura así como en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia ... aprueba esta Ley en la que se recoge todo lo que se considera merece ser incluido en una norma con rango de Ley.» Siempre a juicio de la actora, el reglamento de la Ley de la viña y del vino de Castilla y León, aprobado por Decreto 51/2006, de 20 de julio suministraría otro dato acreditativo de la incorrección en que habrían incurrido la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León y la Sentencia que aquí se impugna, al incluir expresamente en su art. 68.2 b) el tipo del ilícito administrativo que se dice aplicable por mor de la supletoriedad del Derecho estatal. La actora hace hincapié en que este reglamento autonómico no copió todas las infracciones de la ley estatal, limitándose a reproducir exclusivamente aquellas que no tenían carácter básico.

Rechaza la recurrente la afirmación, contenida en la resolución judicial impugnada, de que cuando el art. 42 de la Ley autonómica se remite al régimen sancionador de la legislación básica estatal esa remisión debe entenderse hecha a la totalidad del régimen sancionador incluido en la Ley 24/2003 porque, en otro caso, quedaría vacía de contenido la referencia que el art. 45 de la Ley territorial hace a las medidas cautelares de la legislación básica estatal, habida cuenta de que el art. 35 de la Ley 24/2003, que las regula, no tiene carácter básico. Para Bodegas Antaño, S.A., «la conclusión no puede ser ésa, porque la realidad es que el art. 35 de la Ley estatal 24/2003 no es aplicable, igual que no lo es el art. 40.2 d) en Castilla y León, porque no tienen carácter básico y, la Ley 8/2005 no se remite a ellos», de modo que las medidas cautelares que pueden adoptarse en la tramitación de un expediente sancionador en esta materia en Castilla y León son aquellas previstas en la legislación básica estatal reguladora del procedimiento administrativo común, y más concretamente las recogidas en el art. 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común, y en el art. 8.1 del Decreto autonómico 189/1994, de 25 de agosto, que regula el procedimiento sancionador. Otro tanto sucede con las potestades de los veedores o inspectores, reguladas en el art. 34 de la Ley 24/2003, que tampoco tiene naturaleza básica y, por ello, no es aplicable en Castilla y León.

Afirma la actora que la Ley autonómica 8/2005 es «extremadamente precisa» y que «en contra de lo que se sostiene en la Sentencia de la Sala de Valladolid, cuando se quiere remitir a los preceptos básicos de la Ley estatal 24/2003, no hace una remisión 'general' a toda la ley sino que, por ejemplo —y es sólo uno de los muchos existentes—, el art. 11.2 de la Ley 8/2005, cuando se remite a los 'requisitos establecidos para cada nivel en la legislación básica de la Viña y el Vino', no quiere que se aplique todo el capítulo I del título II de la Ley 24/2003, sino lo que es básico, es decir, todo excepto el artículo 16, los apartados 4 y 8 del artículo 25 y los párrafos b), e) y g) del apartado 2 del artículo 26, que es lo no básico conforme a la DF 2 de la Ley 24/2003, porque, por ejemplo, el contenido del art. 16 Ley 24/2003 —que no es básico— se sustituye por el art. 12 Ley 8/2005; o, en el otro extremo, pese a ser básica la regulación de los vinos de pago del art. 24 Ley 24/2003, el art. 18 de la Ley 8/2005 lo regula de forma sutil y sustancialmente diferente.» Sólo tras la entrada en vigor del Decreto 51/2006, esto es, con posterioridad a los hechos objeto de la sanción administrativa origen de este proceso de amparo, la conducta es típica en Castilla y León.

Para la representación de Bodegas Antaño, S.A., entender, como hace la resolución judicial impugnada, que la Comunidad de Castilla y León no ha desplazado sino que ha asumido las normas de la Ley 24/2003 reguladoras de las infracciones administrativas que no tienen carácter básico choca frontalmente con la doctrina recogida en la STC 157/2004, donde, con cita de la STC 132/1989, se pone de manifiesto que «cuando el legislador autonómico regula materias de su competencia sobre las que existe normativa estatal viene a desplazar tal normativa, aplicándose con preferencia en cada Comunidad Autónoma las disposiciones propias» (FJ 13). No niega que el legislador autonómico pueda remitirse a las disposiciones básicas estatales para regular una materia, incluso sancionadora, pero esto no es lo mismo que considerar aplicable en virtud del principio de supletoriedad del Derecho estatal (art. 149.3 CE) aquello a lo que no hay remisión expresa. Sólo reinterpreta de manera muy forzada la remisión de la Ley territorial a la Ley 24/2003 se alcanza como resultado que la conducta enjuiciada es típica, pero ello equivale a una interpretación analógica prohibida por infringir claramente el derecho a la legalidad proclamado en el art. 25.1 CE. Así lo confirmarían, siempre en opinión de la recurrente, las SSTC 133/1999 y 111/2004, de las que reproduce extensos pasajes de sus fundamentos jurídicos 2 y 3, respectivamente.

Antes de cerrar su escrito de demanda, la actora reconoce que, en el momento de producirse los hechos, podía prever la aplicación de lo dispuesto en el art. 44.3 e) del Reglamento de la denominación de origen «Rueda», aprobado por Orden MAPA 2059/2002, de 21 de julio, donde se tipifica como infracción grave la indebida tenencia, negociación o utilización de los documentos, precintas, etiquetas, sellos, etc., propios de la denominación, sancionando esta conducta con multa de 20.000 pesetas al doble del valor del producto afectado y decomiso. Para la demandante de amparo, el indicado reglamento se encontraba entonces vigente en virtud de lo previsto en la disposición transitoria de la Ley autonómica 8/2005 y del Decreto autonómico 62/2004, de 27 de mayo, por el que se aprueba transitoriamente la gestión y control de los vinos con denominación de origen y el régimen sancionador de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas. Este decreto fue derogado por el ya citado Decreto autonómico 51/2006, cuyo art. 68.2 b) reproduce literalmente el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003.

La demanda concluye con la solicitud de que se dicte Sentencia por la que se reconozca el derecho de la recurrente a la legalidad en materia sancionadora y, a fin de reparar la lesión padecida en éste, que se anulen la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 1244, de 14 de mayo, y la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, por la que se le impone una sanción de 60.000 € como autor de una infracción del art. 40.2 d) de la Ley estatal 24/2003, de la viña y del vino.

4. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sección Segunda de este Tribunal se concedió, de acuerdo con lo previsto en el art. 49.4 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), un plazo de diez días a la Procuradora doña Mercedes Caro Bonilla a fin de que suscribiera el escrito de demanda, advirtiéndole de que la falta de subsanación del defecto advertido en el plazo indicado determinaría la inadmisión del presente recurso.

5. Subsanado el defecto antes citado, por providencia de 15 de noviembre de 2010 la Sala Primera de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC, admitir a trámite la demanda de amparo formulada por la Procuradora doña Mercedes Caro Bonilla en nombre y representación de Bodegas Antaño, S.A. En la misma providencia se acordó, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, dirigir atenta comunicación a la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o copia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso de apelación núm. 712-2008 y al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid para que, en plazo no superior a diez

días, remitiera certificación o fotocopia adverada de las actuaciones correspondientes al recurso contencioso-administrativo núm. 93-2007, debiendo previamente emplazar a quienes hubieran sido parte en ese proceso, excepto la recurrente en amparo, para que pudieran comparecer en el presente recurso de amparo, lo que así hizo el siguiente día 23 de diciembre el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, solicitando que se le tuviera por personado y parte en el presente proceso constitucional.

6. Por diligencia de ordenación del Secretario de Justicia de la Sección Segunda de 30 de marzo de 2011 se tuvieron por recibidos los testimonios de las actuaciones reclamadas, por personada y parte a la Comunidad Autónoma de Castilla y León y, con arreglo a lo dispuesto en el art. 52.1 LOTC, se concedió al Ministerio Fiscal y a las partes personadas un plazo común de veinte días para que, con vista de las actuaciones recibidas, formularan alegaciones.

7. El Ministerio Fiscal presentó sus alegaciones el 4 de mayo de 2011. Tras una pormenorizada exposición de los antecedentes del recurso, desarrolla los motivos en virtud de los cuales interesa que se dicte Sentencia estimatoria del recurso de amparo promovido por Bodegas Antaño, S.A.

a) Aborda en primer lugar el Ministerio Fiscal la cuestión relativa al alcance de la referencia que en el art. 42 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005 se hace a la «legislación básica de la viña y del vino». La resolución del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León y la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, coinciden en apreciar que la ley autonómica está utilizando la expresión «legislación básica» con carácter genérico a fin de remitirse a la totalidad del régimen sancionador que contiene la Ley 24/2003, sin distinción entre preceptos básicos y no básicos. Especial atención dedica a la afirmación, plasmada en la resolución judicial citada, de que los preceptos no básicos de la ley estatal resultan aplicables en tanto la Comunidad Autónoma no los desplace expresamente, señalando al respecto que cuando la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en ejercicio de sus competencias sobre agricultura y denominaciones de origen, dictó la Ley 8/2005, ya «ejercitó su facultad de desplazar del ámbito de aplicación de la misma las disposiciones no básica de la Ley estatal 24/2003», como así se viene a reconocer en la exposición de motivos de la propia ley autonómica, donde se señala que «partiendo del respeto a lo que la disposición final de la Ley 24/2003 determina como básico al amparo del artículo 149.1.13 CE, la Comunidad Autónoma de Castilla y León en el ejercicio de su competencia exclusiva en materia de agricultura así como en materia de denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la Comunidad, según lo dispuesto en el artículo 32.1.7 y 32 de su Estatuto de Autonomía, aprueba esta Ley en la que se recoge todo lo que se considera merece ser incluido en una norma con rango de Ley de ordenación del sector vitivinícola de Castilla y León.» Pues bien, toda vez que la disposición final segunda de la Ley 24/2003 no atribuye carácter básico al art. 40.2 d) y toda vez que la Ley de las Cortes de Castilla y León, que recoge todo aquello que debe estar comprendido en una norma con rango de ley, no ha tipificado como ilícito administrativo la conducta sancionada por la ley estatal, a juicio del Ministerio Fiscal sólo puede concluirse «que el legislador autonómico, al ejercitar sus competencias exclusivas, dictando la Ley 8/2005, no contempló el sancionar la conducta que se tipifica en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003.»

La Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, utiliza además una argumentación, que califica de «carácter lógico». De acuerdo con esta resolución judicial, la remisión a la legislación básica de la viña y el vino contenida en el art. 42 de la Ley autonómica comprende la totalidad de preceptos definitorios del régimen sancionador de la Ley 24/2003 por la misma razón que la remisión a la ley estatal que en relación con las medidas cautelares se efectúa en el art. 45 de la ley territorial, lo es a un precepto, el art. 35

de la Ley 24/2003, que no tiene carácter básico. Sin embargo, recuerda el Fiscal que la posibilidad de adoptar medidas cautelares en el procedimiento administrativo sancionador tramitado por la Comunidad Autónoma resulta de lo dispuesto por los arts. 136 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común, y 8 del Decreto autonómico 189/1994, de 25 de agosto, regulador del procedimiento sancionador.

La limitación de la remisión exclusivamente a los preceptos que ostentan carácter básico de acuerdo con la disposición final segunda de la Ley 24/2003 quedaría reforzada, además, por el hecho de que el reglamento autonómico de la Ley de la viña y el vino, aprobado por Decreto 51/2006, de 20 de julio, incorporó expresamente en su art. 68.2 b), como infracción muy grave, la conducta de indebida tenencia o utilización de las contraetiquetas por la que fuera sancionada la sociedad ahora demandante de amparo. Con independencia de las consideraciones que en torno a la suficiencia de rango de la norma quepa hacer, entiende el Ministerio Fiscal que esta forma de proceder viene a reconocer que la conducta no era típica en virtud del art. 42 de la ley autonómica. A este respecto observa que los preceptos del reglamento aprobado por el Decreto 51/2006 en los que se regula el régimen sancionador presentan un doble contenido pues en tanto que algunos de ellos especifican y concretan las conductas tipificadas en las disposiciones básicas sancionadoras de la Ley 24/2003 a las que se remitía la ley territorial, otros incorporan *ex novo* una serie de infracciones que se encuentran tipificadas en preceptos no básicos de esa misma ley estatal. Se vino así a cubrir un vacío, pero en ningún caso el olvido o error del legislador en que hubiera podido incurrir el legislador autonómico al no tipificar determinadas conductas luego incluidas en el reglamento porque se entendiera conveniente reprimirlas autoriza a forzar una interpretación extensiva del régimen sancionador de la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005.

b) Seguidamente refuta la afirmación de que el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003 resulta aplicable como Derecho supletorio conforme al principio establecido en el art. 149.3 CE. La atribución de carácter supletorio, en todo caso, al Derecho estatal sirve al fin de evitar la existencia de lagunas, como claramente pusiera de relieve la STC 157/2004, de 21 de septiembre, FJ 13. En este caso, la aprobación por las Cortes de Castilla y León se hizo en ejercicio de las competencias autonómicas exclusivas sobre agricultura y denominaciones de origen y una de las consecuencias de ese ejercicio fue, justamente, el desplazamiento en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de la normativa estatal no básica en la materia. No puede sostenerse que exista una laguna cuando el legislador autonómico, actuando en el ejercicio de sus competencias, ha establecido un régimen sancionador con tipificación de determinadas infracciones y exclusión de otras, al extremo de que la aplicación supletoria del Derecho estatal en este caso no sólo no sería procedente sino que, además, entrañaría el riesgo de desnaturalizar las competencias de titularidad autonómica. A ello añade que los principios de legalidad y tipicidad rechazan esa pretendida aplicación supletoria de la normativa estatal porque compromete la garantía material de *lex certa* que se integra en el art. 25.1 CE.

c) Los razonamientos anteriormente sintetizados permiten concluir, siempre en opinión del Ministerio Fiscal, que la sanción impuesta a la demandante de amparo vulneró el principio de legalidad y tipicidad reconocido en el art. 25.1 CE. El principio de legalidad en materia sancionadora comprende, según doctrina de este Tribunal Constitucional, tanto una garantía formal, relativa al rango legal de la norma sancionadora, como otra material, que supone la necesaria preexistencia normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones que lleven aparejadas; a ello se refiere expresamente la STC 133/1999, FJ 1. Esta garantía material impide que se incluyan entre las conductas sancionables aquellas que no resulten razonablemente previsibles de la literalidad de la ley existente. Para el Ministerio público, «la garantía material de legalidad impide en el ámbito sancionador subsumir mediante interpretaciones extensivas o analógicas las conductas enjuiciadas en las normas que definen las conductas infractoras». En apoyo de esta afirmación invoca la doctrina recogida en las SSTC 111/2004, FJ 3, y 54/2008, FJ 4.

En este caso, la interpretación extensiva de la remisión que la ley territorial hace a la legislación básica contradice las garantías que integran el derecho fundamental al principio de legalidad sancionadora. La demandante de amparo no pudo racionalmente prever su responsabilidad por infracción de lo previsto en el art. 40.2 d) de la ley estatal y acomodar a dicha norma conducta, habida cuenta de que en el territorio de la Comunidad Autónoma la norma aplicable en materia de vinos de calidad con denominación de origen era la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005, que en materia sancionadora hacía referencia específica a la «legislación básica» de la viña y del vino. Una interpretación precisa y adecuada de este término sólo puede hacerse entendiéndola hecha la remisión a los preceptos básicos de la Ley 24/2003, entre los que no figura el ya mencionado art. 40.2 d).

Por todo ello, el Ministerio Fiscal entiende que debe estimarse el recurso de amparo y declarar vulnerado el derecho fundamental de la actora a la legalidad sancionadora.

8. El 5 de mayo de 2011 se presentó en el Registro General de este Tribunal el escrito de alegaciones del Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León

a) Inicia su escrito el Letrado autonómico aduciendo la extemporaneidad del recurso de amparo, pues se interpuso al día siguiente de que hubiera transcurrido el plazo de veinte días desde la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial previo (art. 43.2 LOTC), en este caso la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, sin que sea de aplicación supletoria lo dispuesto en el art. 135 de la Ley de enjuiciamiento civil, según resulta de lo afirmado en la STC 230/2006, de 17 de julio. No puede admitirse, tampoco, la aplicación del plazo de treinta días del art. 44.2 LOTC pues no nos hallamos ante un recurso de amparo mixto sino que lo que se pretende por la actora es obtener la nulidad de la resolución administrativa sancionadora, a la que se imputa la lesión del derecho fundamental invocado.

b) Con carácter subsidiario el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León postula la desestimación del presente recurso de amparo.

Respecto del alcance de la remisión que la Ley autonómica de la viña y el vino hace a los preceptos de la norma estatal, el citado Letrado sostiene que «las remisiones expresas que contiene la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y el vino de Castilla y León, a la legislación básica del Estado, lo son en su conjunto a la Ley estatal 24/2003, que es la ley básica en la materia vinícola, sin distinción estricta, única y exclusiva a los preceptos directamente de carácter básico, excluyendo a los demás.» La propia ley y los reglamentos dictados por la Administración autonómica vendrían a demostrar que ésta es la voluntad del legislador. A la misma conclusión se llegaría, según el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, aplicando los criterios hermenéuticos del art. 3.1 del Código civil, en particular si se atiende a la teleología del precepto legal autonómico.

Para reforzar su argumentación, el Letrado autonómico se detiene en el art. 45 de la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005, que remite a la Ley básica de la viña y del vino en materia de medidas cautelares, siendo así que esta cuestión se regula en los arts. 35 y 43 de la Ley 24/2003, ninguno de los cuales tiene carácter básico. Esta remisión lo es a la regulación íntegra y global de las medidas cautelares en la vigente ley estatal, o la que en el futuro pueda sustituirla, con independencia de que los concretos preceptos legales sean o no bases.

La sucesiva regulación reglamentaria de la Comunidad Autónoma de Castilla y León posterior a la ley básica estatal abonaría igualmente esta interpretación. Así, el Decreto 62/2004, de 27 de mayo, por el que se aprobó transitoriamente la gestión y control de los vinos con denominación de origen y el régimen sancionador de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, en cuanto a las infracciones administrativas, se refería en su articulado a «las infracciones administrativas tipificadas en la Ley 24/2003, de 10 de julio» y el vigente Decreto 51/2006 especifica determinadas infracciones administrativas de esta misma ley, algunas de las cuales no tienen carácter básico. Si el legislador autonómico no hubiese entendido que con la remisión al régimen sancionador

de la ley básica estatal incorporaba el catálogo y relación de las infracciones administrativas contenidas en esta ley, hubiera desarrollado por sí mismo la materia, procediendo a la tipificación de los ilícitos y estableciendo las medidas cautelares pertinentes.

Por otra parte, que una disposición contenida en una norma estatal no tenga carácter básico, como sucede en el caso del art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, no significa que no sea aplicable en las Comunidades Autónomas. Serán de aplicación bien porque las Comunidades Autónomas las asuman expresamente, o bien porque no las desplacen o sustituyan, en cuyo caso entra en juego la cláusula supletoria del art. 149.3 CE.

Sostiene el Letrado autonómico que el régimen sancionador de la ley estatal es aplicable en Castilla y León «por la remisión expresa y general del artículo 42 de la Ley autonómica 8/2005, y porque esta Ley autonómica no contiene una regulación propia y distinta del catálogo y relación de las infracciones administrativas tipificadas en materia vinícola». Tras reproducirse algunos pasajes de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León aquí impugnada, reconoce el Letrado autonómico que la expresión «legislación básica de la viña y el vino» utilizada por la ley territorial puede no ser la más correcta desde el punto de vista de la técnica legislativa, pero el espíritu y finalidad de la Ley 8/2005, de la viña y el vino de Castilla y León en este punto no puede ser más claro: asegurar la aplicabilidad todas las normas relativas a infracciones y sanciones contenidas en la ley estatal.

Llama la atención el Letrado autonómico acerca del hecho de que la conducta de la demandante, a saber, la indebida tenencia, negociación o utilización de los documentos, etiquetas, contraetiquetas, precintas y otros elementos de identificación propios del vino de calidad producido en una región determinada, así como su falsificación «siempre ha sido una infracción prevista en la normativa reguladora del sector vitícola». Por ello, en su opinión no cabe ninguna duda de que en el momento de producirse los hechos la entidad demandante, que elabora vinos desde 1988, era plenamente consciente de la gravedad de su conducta «por lo que la alegada vulneración de los principios de legalidad y tipicidad en el caso que nos ocupa, amén de no encontrar respaldo desde el punto de vista jurídico, no encuentra soporte desde el propio sentido común».

9. La representación procesal de la sociedad demandante de amparo formuló sus alegaciones el 5 de mayo de 2011, ratificándose en los argumentos ya expuestos en el escrito rector de este proceso constitucional.

10. Mediante providencia de 3 de mayo de 2012 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 7 siguiente.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes de esta resolución, Bodegas Antaño, S.A., solicita amparo respecto de la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, imponiéndole una sanción pecuniaria de 60.000 € por la comisión de una infracción tipificada en el art. 40.2d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, y de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, de 14 de mayo de 2009, que con estimación del recurso de apelación formulado por la Administración autora del acto contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Valladolid de 1 de septiembre de 2008, confirmó la legalidad de dicha resolución administrativa. Sostiene la actora que ambas resoluciones habrían vulnerado su derecho fundamental a la legalidad sancionadora, opinión que comparte el Ministerio Fiscal en las alegaciones formuladas en este proceso constitucional y de la que discrepa la representación de la Junta de Castilla y León, quien interesa la inadmisión del recurso de amparo por extemporáneo.

2. Antes de emprender el análisis del fondo planteado en este proceso constitucional resulta imprescindible despejar el óbice procesal opuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, quien aduce extemporaneidad en la interposición por la mercantil Bodegas Antaño, S.A., del recurso de amparo dado que éste tuvo entrada en el Juzgado Decano de los de Valladolid al día siguiente de que hubiera expirado el plazo de veinte días desde la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial previo establecido por el art. 43.2 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC). Parte el Letrado autonómico de la premisa de que el recurso de amparo se ha formulado por el cauce del art. 43 LOTC. Y añade que, habida cuenta de que la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, le fue notificada a la ahora demandante de amparo el 25 de junio de 2009, el referido plazo finalizó el 23 de julio de 2009, de modo que la presentación del recurso al día siguiente (24 de julio de 2009) ha de reputarse extemporánea. Añade el Letrado autonómico que la doctrina sentada en la STC 230/2006, de 17 de julio, descarta la aplicación —supletoria ex art. 80 LOTC— al caso del apartado 1 del art. 135 de la Ley de enjuiciamiento civil, que autoriza la presentación de escritos sujetos a plazo «hasta las quince horas del día hábil siguiente al del vencimiento del plazo, en el servicio común procesal creado a tal efecto o, de no existir éste, en la sede del órgano judicial.»

Con independencia de que, efectivamente, éste no es un recurso de amparo mixto, sino un recurso del art. 43 LOTC, ya que la vulneración del art. 25.1 CE se imputa directamente a la Administración autonómica en ejercicio de su potestad sancionadora, la posibilidad de presentación del recurso hasta las 15 horas del siguiente día hábil al del vencimiento del plazo de interposición, esto es, el día 24 de julio de 2009, aparece ya expresamente prevista en el art. 85.2 LOTC, en la redacción dada al mismo por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo. Ello permite descartar la concurrencia del motivo de inadmisibilidad del recurso de amparo opuesta por el Letrado de la Junta de Castilla y León.

3. En el caso que ahora nos ocupa, Bodegas Antaño, S.A., fue sancionada por la realización de una conducta —utilización indebida de contraetiquetas propias del vino de calidad producido en una región determinada— tipificada como infracción muy grave en el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino. En su defensa la sociedad adujo que dicho precepto legal no es aplicable en la Comunidad Autónoma de Castilla y León porque las Cortes de Castilla y León, en ejercicio de las competencias autonómicas en materia de agricultura y denominaciones de origen (art. 32.1.7 y 32 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero), aprobaron la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, norma legal que desplaza a la ley estatal en todo aquello que no tenga carácter básico, como sucede en el caso del art. 40.2 d), al que no se atribuye formalmente tal condición en el apartado segundo de la disposición final segunda de la Ley 24/2003.

Esta alegación fue refutada por la Administración autonómica por dos razones distintas. La primera se apoya en una interpretación del art. 42 de la Ley de la viña y del vino de Castilla y León, conforme al cual «con carácter general, el régimen sancionador en las materias objeto de la presente Ley será el establecido en la legislación básica de la Viña y del Vino, sin perjuicio de lo que se dispone en los artículos siguientes», que hace de la expresión «legislación básica» un sinónimo de «legislación estatal» en la materia pues aquélla «es una expresión genérica y tiene como finalidad remitirse a la totalidad del régimen sancionador que contiene la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la Viña y el vino, sin distinguir entre preceptos básicos y no básicos». La segunda predica la aplicación del precepto estatal como Derecho supletorio ex art. 149.3 CE habida cuenta de que, en palabras de la Administración autora de la resolución sancionadora controvertida en este proceso constitucional, no puede «dejarse pasar sin ser sancionada una conducta tan grave como es la cesión de contraetiquetas entre bodegas, cuando, además, dicha conducta es constitutiva de una infracción muy grave tal y como prevé el artículo 40.2 d)

de la Ley 24/2003, artículo que es aplicable en la Comunidad Autónoma de Castilla y León en virtud de la citada cláusula de supletoriedad recogida en el texto Constitucional.»

Por su parte, la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, en su Sentencia 1244/2009, de 14 de mayo, hizo hincapié en el primero de estos argumentos. Entiende el indicado órgano judicial en dicha resolución que el legislador autonómico ha remitido a la Ley 24/2003, de 10 de julio, en su conjunto, sin excluir aquellos preceptos a los cuales el legislador estatal no les ha atribuido formalmente la condición de básicos porque éstos no han sido desplazados sino, antes bien, «asumidos» por la Ley de la viña y del vino de Castilla y León. En apoyo de esta interpretación del alcance de la remisión que la disposición autonómica efectúa a la norma estatal se apuntan tres razones, a saber: que no ha mediado desplazamiento porque la ley autonómica «no lo dice de forma expresa»; por razones de orden lógico, a cuyos efectos se indica que también en relación con las medidas cautelares el art. 45 de la propia ley territorial se remite a lo dispuesto «en la legislación básica de la viña y del vino», siendo así que el único precepto de la ley estatal en la materia (art. 35) no tiene atribuido —tampoco— carácter básico; y, finalmente, «porque el espíritu y finalidad de la Ley 8/2005 es continuar con el desarrollo de una política de calidad en el sector agrícola, y especialmente en el sector vitivinícola, regulando los niveles diferenciados del origen y la calidad de los vinos, así como el sistema de protección de las denominaciones y menciones que legalmente les están reservados, en defensa de los productores y consumidores frente a su uso indebido ... Y desde esta perspectiva ... difícilmente puede sostenerse que el legislador autonómico no quisiera tipificar como infracción la utilización indebida de contraetiquetas».

Bodegas Antaño, S.A., reitera ahora la denuncia de vulneración del derecho a la legalidad (art. 25.1 CE) porque, contrariamente a los argumentos expuestos, entiende que ha sido sancionada por una conducta que no constituye infracción administrativa en el territorio de Castilla y León. Como ya hemos avanzado anteriormente, el Ministerio Fiscal participa de esta misma opinión, de la que discrepa la representación procesal de la Junta de Castilla y León.

4. Toda vez que en el presente recurso de amparo se denuncia una lesión del derecho a la legalidad sancionadora proclamado en el art. 25.1 CE, conviene recordar que en las SSTC 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4, y 144/2011, de 26 de septiembre, FJ 4, este Tribunal ha hecho hincapié en que ese derecho fundamental incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, de aplicación al ordenamiento administrativo sancionador y que comprende una doble garantía, formal y material. Esta última trae causa «del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones». A su vez, la garantía formal hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones «toda vez que la doctrina constitucional reitera que el término 'legislación vigente' contenido en el art. 25.1 CE es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada)».

En esas mismas Sentencias se indicaba igualmente que la aplicación de dicha doctrina al ámbito administrativo sancionador presenta algunas matizaciones, «como el alcance de la reserva de ley contenida en el art. 25.1 CE que tiene, en el ámbito del Derecho administrativo sancionador, una eficacia relativa o limitada, no pudiendo ser tan estricto como el que se aplica a los tipos y sanciones penales por distintas razones que atañen 'al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, bien por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias' (STC 2/1987, de 21 de enero), bien 'por exigencias de prudencia o de oportunidad que pueden variar en los distintos ámbitos de ordenación territoriales (STC 87/1985, de 16 de

julio) o materiales'. De este modo, el mandato del art. 25.1 CE aplicado al ámbito administrativo sancionador determina que es necesaria la cobertura de la potestad sancionadora de la Administración en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a disposiciones reglamentarias, siempre que en aquella queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer, de tal forma que quede totalmente excluido que las remisiones de la ley al reglamento hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley (STC 104/2009, de 4 de mayo, FFJJ 2 y 3 y jurisprudencia allí citada).»

Por su relevancia para la adecuada resolución del presente caso hay que recordar que la garantía material del principio de legalidad tiene implicaciones tanto para el legislador como para los órganos judiciales. Según hemos tenido ocasión de advertir, «en su labor de interpretación y aplicación de las leyes penales, estos últimos se hallan también sometidos al principio de tipicidad, en el sentido de que, por un lado, se encuentran en una situación de sujeción estricta a la ley penal (SSTC 133/1987, de 21 de julio, FJ 5; ... 232/1997, de 16 de diciembre, FJ 2) y, por otro, les está vedada la interpretación extensiva y la analogía *in malam partem* (SSTC 81/1995, de 5 de junio, FJ 5; ... 170/2002, de 30 de septiembre, FJ 12), es decir, la exégesis y aplicación de las normas fuera de los supuestos y de los límites que ellas mismas determinan. El que estas técnicas jurídicas, que tan fértiles resultados producen en otros sectores del ordenamiento jurídico, estén prohibidas en el ámbito penal y sancionador obedece a que en caso contrario las mismas se convertirían en fuente creadora de delitos y penas y, por su parte, el aplicador de la nueva norma así obtenida invadiría el ámbito que sólo al legislador corresponde, en contra de los postulados del principio de división de poderes (SSTC 133/1987, de 21 de julio, FJ 4; ... 127/2001, de 4 de junio, FJ 4).» (SSTC 38/2003, de 27 de febrero, FJ 8; y 220/2007, de 5 de noviembre, FJ 4).

5. El examen del presente supuesto a la luz de la doctrina sintetizada conduce al otorgamiento del amparo solicitado por la sociedad recurrente pues la subsunción de su conducta en el ilícito administrativo tipificado por el art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, supuso una quiebra de la garantía material del derecho fundamental a la legalidad sancionadora proclamado por el art. 25.1 CE, habida cuenta de que ninguno de los argumentos esgrimidos por la Administración autora del acto, y luego parcialmente asumidos por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, justifica en términos constitucionalmente conformes la aplicación al caso del indicado precepto de la ley estatal de la viña y del vino.

En efecto, convertir la expresión «legislación básica de la viña y del vino» empleada por el art. 42 de la Ley 8/2005, de 10 de junio, de la viña y del vino de Castilla y León, en sinónimo de «legislación estatal» en la materia representa una interpretación extensiva de lo dispuesto por el legislador autonómico. La precisa remisión a las normas dictadas por el Estado en ejercicio de una concreta competencia, en este caso la relativa a las bases de ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), que es la invocada en la disposición final primera de la Ley 24/2003, de la viña y del vino, se expande hasta comprender a la totalidad de normas dictadas por el Estado en la materia, con abstracción de que posean la condición formal de bases o carezcan de la misma. Habremos de convenir en que una interpretación del precepto legal autonómico como la examinada, que prescinde del sentido que en el orden constitucional y estatutario de distribución de competencias encierra lo básico, difícilmente podrá considerarse acorde con las exigencias de predeterminación normativa de los ilícitos consustanciales al ya reseñado mandato de taxatividad. Al prescindirse del significado propio de la expresión «legislación básica» se genera incertidumbre acerca de las conductas que, en materia vitivinícola, puedan merecer una respuesta represora por parte de la Administración autonómica de Castilla y León, toda vez que no quedan limitadas a aquellas expresamente caracterizadas como básicas por el legislador en cumplimiento del requisito formal de lo básico.

Esta expansión de la remisión realizada por el legislador autonómico castellano-leonés desde lo básico —a lo que específica y exclusivamente alcanza—, hasta incluir la totalidad de normas dictadas por el Estado en materia vitivinícola, no resulta, frente a lo que parece entender la Sentencia dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, del hecho de que el legislador autonómico no haya satisfecho de declarar que con la aprobación de la Ley de las Cortes de Castilla y León 8/2005, de 10 de junio, procedía a desplazar las normas no básicas dictadas por el Estado en la materia, pues no pesa tal carga sobre el legislador autonómico, de modo que su silencio respecto de aquello que no está obligado a pronunciarse no puede entenderse como ejercicio incompleto de las competencias normativas. Tampoco se justifica por el hecho de que en otros ámbitos —distintos del sancionador—, la remisión pueda extenderse más allá de los límites a los que ha de ceñirse cuando de la definición de ilícitos se trata; la interpretación extensiva, por fértil que pueda ser en otros sectores del ordenamiento, está prohibida en el ámbito penal y en el sancionador porque, de lo contrario, el aplicador de la norma se transmutaría en creador de la misma, invadiendo el ámbito del legislador, como hemos reseñado en el anterior fundamento jurídico.

Esa transmutación —y la advertida invasión del ámbito reservado en exclusiva al legislador— se produce cuando el aplicador de la norma deduce el carácter ilícito de la conducta no de la decisión expresa del legislador sino de la consideración, realizada en la Sentencia de apelación, de que «difícilmente puede sostenerse que el Legislador autonómico no quisiera tipificar como infracción la utilización indebida de contraetiquetas». Estamos en presencia de una valoración penológica de la conducta *in abstracto* (función propia del creador de la norma) y no ante un juicio calificativo de unos concretos hechos (tarea que le corresponde al aplicador del Derecho).

6. El mismo vicio concurre en la argumentación sobre la que se asienta la afirmación de que la tipificación del art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de la viña y del vino, es aplicable en el territorio de Castilla y León a resultas de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE porque, según se afirma en la resolución administrativa sancionadora, no puede «dejarse pasar sin ser sancionada una conducta tan grave como es la cesión de contraetiquetas entre bodegas». Se trata de una valoración abstracta de comportamientos y no ante un juicio sobre hechos concretos, que es aquello que cabalmente corresponde al aplicador de la norma. Además, la aplicación de Derecho supletorio ha de partir de la constatación de la existencia de una laguna, de un vacío de regulación, que no existe cuando falta la tipificación de una concreta conducta pues, en tales casos, no hay laguna jurídica alguna habida cuenta de que no existen conductas materialmente merecedoras de castigo en defecto de regulación legal al respecto.

La falta de predeterminación de la ilicitud de una conducta no es un defecto que deba resolverse o una laguna que sea preciso colmar porque en ausencia de esa predeterminación no cabe reproche formalizado alguno. En lo que ahora interesa, cuando el legislador autonómico, al ejercer una determinada competencia, no tipifica una concreta conducta, no está ejerciendo de manera incompleta sus potestades de ordenación de un determinado sector de la vida social. La tipificación de infracciones administrativas no consiste en la definición de un elenco mínimo susceptible de completarse a resultas de la valoración del reproche material que eventualmente pueda formular el aplicador del Derecho respecto de determinados comportamientos, sino la definición completa y cerrada de conductas ilícitas, más allá de las cuales no hay lagunas sino actuaciones lícitas que no pueden ser objeto de represión jurídica. Por lo demás, y frente a lo señalado por la representación de la Junta de Castilla y León, por muy razonable o lógica que pueda parecer la tipificación de ciertas conductas, no es el particular, en este caso una persona jurídica, quien deba padecer las consecuencias de una deficiente, incorrecta o incompleta tipificación de las mismas por exigencia del art. 25.1 CE.

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 Bodegas Antaño, S.A., y, en consecuencia:

1.º Declarar vulnerado su derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE).

2.º Restablecerla en su derecho y, a tal fin, declarar la nulidad de la Orden del Consejero de Agricultura y Ganadería de la Junta de Castilla y León de 19 de octubre de 2006, por la que se le impone a Bodegas Antaño, S.A., una sanción de 60.000 euros como autora de una infracción del art. 40.2 d) de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, así como de la Sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con sede en Valladolid, 1244/2009, de 14 de mayo.

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

Dada en Madrid, a siete de mayo de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Javier Delgado Barrio.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.