



Roj: **STS 2179/2018** - ECLI: **ES:TS:2018:2179**

Id Cendoj: **28079130042018100267**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **05/06/2018**

Nº de Recurso: **1502/2017**

Nº de Resolución: **941/2018**

Procedimiento: **Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)**

Ponente: **MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 941/2018**

Fecha de sentencia: 05/06/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1502/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Vista: 29/05/2018

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria del Pilar Teso Gamella

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.10

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1502/2017

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> Maria del Pilar Teso Gamella

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver Sánchez

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección Cuarta**

#### **Sentencia núm. 941/2018**

Excmos. Sres. y Excm. Sra.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D.<sup>a</sup>. Maria del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesus Fonseca-Herrero Raimundo

D. Jose Luis Requero Ibañez



D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 5 de junio de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 1502/2017, interpuesto por la Letrada de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la representación que legalmente ostenta, contra la Sentencia de fecha 12 de enero de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso administrativo nº 1055/2012, sobre agricultura.

Se ha personado como parte recurrida la Procuradora de los Tribunales Dña. Beatriz Ruano Casanova, en nombre y representación de la Entidad Mercantil "Valquejigoso, S.L."

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.ª Maria del Pilar Teso Gamella.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** - Ante la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (sección décima), se ha seguido el recurso contencioso administrativo interpuesto por la mercantil "Valquejigoso, S.L.", contra la Orden de 7 de junio de 2012, de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, mediante la que se desestima el recurso de alzada formulado frente a la resolución, de 29 de diciembre de 2009, del Director General de Medio Ambiente, por la que se impuso a dicha entidad mercantil una multa de 295.374, euros por el incumplimiento del requerimiento para arrancar viñedos acordado en resolución de 17 de abril de 2008.

**SEGUNDO** .- La sentencia recaída, en fecha 12 de enero de 2017, en el citado recurso contencioso administrativo, acuerda en el fallo lo siguiente:

*<<PRIMERO.- ESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo número 1055/2012 interpuesto contra la Orden, de 7 de junio de 2012, de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio mediante la que se desestima el recurso de alzada formulado frente a la resolución, de 29 de diciembre de 2009, del Director General de Medio Ambiente por la que se impone a la mercantil aquí recurrente, VALQUEJIGOSO, S.L., sanción consistente en multa de 295.374 euros, QUE SE ANULAN POR NO SER CONFORMES A DERECHO. (...) SEGUNDO.- NO EFECTUAMOS pronunciamiento impositivo de las costas procesales devengadas en la presente instancia>> .*

**TERCERO** .- Contra la mentada Sentencia se preparó recurso de casación ante la Sala de instancia, que ésta tuvo por preparado, por lo que se elevaron los autos y expediente administrativo a este Tribunal, ante el que la parte ahora recurrente interpuso el citado recurso de casación.

**CUARTO** .- Mediante auto dictado por la Sección Primera de esta Sala de 26 de junio de 2017, se acordó admitir a trámite el recurso de casación y precisar que la cuestión en la que se entiende que existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar la naturaleza de las sanciones pecuniarias previstas en el artículo 55.1.a) del Reglamento (CE) 555/2008, de 27 de junio, de la Comisión, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) 479/2008, por el que se establece la organización interna común del mercado vitivinícola, para aquellos agricultores que hayan incumplido la obligación de arranque de viñedos establecida por la autoridad competente.

**QUINTO** .- En el escrito de interposición del recurso, de 6 de octubre de 2017, el Letrado de la Comunidad de Madrid solicita que *<<fijando como interpretación que las sanciones pecuniarias previstas en el art. 55.1.a) del Reglamento (CE) 555/2008 tienen naturaleza de multa coercitiva, estando dirigidas al cumplimiento de una obligación de hacer, que no necesitan, por tanto, expediente sancionador>>*, se revoque la sentencia de instancia y se desestime la demanda de contrario para declarar ajustada a derecho la Orden de 7 de junio de 2012, mediante la que se desestima el recurso de alzada contra la resolución por la que se impone a la mercantil Valquejigoso SL, una sanción consistente en multa de 295.374 euros por incumplimiento del requerimiento para arrancar viñedos, acordado en resolución de 17 de abril de 2008.

**SEXTO** .- Mediante Providencia de 20 de octubre de 2017, se da traslado del escrito de interposición a la parte recurrida, "Valquejigoso, S.L.", oposición que presenta el 4 de diciembre de 2017, en el que solicita se dicte sentencia declarando no haber lugar al recurso de casación promovido por la parte recurrente y *<<establecer que ha de interpretarse que la "sanción pecuniaria" tipificada con el artículo 55.1.a) del Reglamento (CE) 555/2008, de la Comisión, de 27 de Junio tiene naturaleza de sanción administrativa, cuya imposición ha de ir precedida de la tramitación del oportuno expediente sancionador, en el que se garanticen los derechos de defensa del expedientado>>*. También se pide que se confirme la sentencia de instancia y se deje sin efecto la sanción, por importe de 295.374 euros, por haber sido impuesta sin mediar trámite alguno. Con imposición de costas a la Administración recurrente.



**SÉPTIMO** .- Por providencia de 9 de enero 2018, se acuerda de conformidad con el artículo 92.6 de la Ley de esta Jurisdicción , que ha lugar a la celebración de vista pública y se señala, para el día 29 de mayo de 2018, fecha en que tuvo lugar dicho acto. Entregada la sentencia por la magistrada ponente el 30 de mayo de 2018.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### PRIMERO.- *La sentencia recurrida*

El presente recurso de casación se interpone contra la Sentencia de la Sala de nuestro orden jurisdiccional, Sección Décima, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el recurso contencioso administrativo interpuesto, por la parte ahora recurrida, contra la Orden, de 7 de junio de 2012, de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid, mediante la que se desestima el recurso de alzada deducido frente a la Resolución, de 29 de diciembre de 2009, del Director General de Medio Ambiente que impuso, a la mercantil aquí recurrida, la multa de 295.374 euros.

La multa se impuso ante la constatación de una plantación no autorizada y ante la falta de cumplimiento del requerimiento para arrancar los viñedos, concretamente los situados en las parcelas 9 y 33 del polígono 18 del municipio de Villamanta (Madrid), con una superficie de 1,5763 y 23,0382 hectáreas, respectivamente, en un plazo de dos meses, según la Orden 5445/2000, de 8 de noviembre, del Consejero de Medio Ambiente. Este requerimiento fue acordado mediante la Resolución, de 17 de abril de 2008, del Director General de Agricultura y Desarrollo Rural, tras determinar, como hemos adelantado, la ilegalidad de los viñedos y dar traslado a la parte para alegaciones al respecto.

La multa impuesta se encuentra prevista en el artículo 55.1.a) del Reglamento (CE ) 555/2008, de 27 de junio, de la Comisión, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) 479/2008, que establece la organización común del mercado vitivinícola.

La sentencia recurrida, tras resumir los hechos, la posición de las partes y el marco jurídico de aplicación, considera que << de la regulación transcrita, se colige que las sanciones previstas en los artículos 85.3 y 86.4, segundo párrafo, del Reglamento (CE ) 479/2008 del Consejo no tienen la naturaleza de multas coercitivas sino de auténticas sanciones que, como tal, han de imponerse en el marco del procedimiento sancionador legalmente previsto. (...) Lo anterior supone que dicho procedimiento sancionador debió incoarse, en su caso, una vez constatado el incumplimiento de la obligación de arranque de los viñedos afectado. No siendo así las cosas, la resolución del Director General de Medio Ambiente, de fecha 29 de diciembre de 2009, ha de ser anulada por cuanto, sin perjuicio de que el incumplimiento de la obligación de arranque fuere susceptible de castigo, lo que no es conforme a derecho es la imposición de una sanción prescindiendo del procedimiento legalmente previsto para respetar las garantías del afectado. Por tanto, al haberse impuesto una multa de 295.374 euros en aplicación del artículo 55.1.a) del Reglamento (CE ) 555/2008, de 27 de junio, de la Comisión, que regula la imposición de sanciones, que no de multas coercitivas, dicha resolución de 29 de diciembre de 2009 ha de ser anulada. (...) En definitiva, las alegaciones del demandante han de ser acogidas con la consiguiente estimación del recurso contencioso-administrativo>>.

### SEGUNDO .- *La identificación del interés casacional*

El interés casacional del recurso ha quedado delimitado en el Auto de esta Sala Tercera (Sección Primera) de 26 de junio de 2017 , a la siguiente cuestión:

<< Determinar la naturaleza de las sanciones pecuniarias previstas en el artículo 55.1.a) del Reglamento (CE ) 555/2008, de 27 de junio, de la Comisión, por el que se establecen normas de desarrollo del Reglamento (CE) 479/2008, por el que se establece la organización interna común del mercado vitivinícola, para aquellos agricultores que hayan incumplido la obligación de arranque de viñedos establecida por la autoridad competente. (...)

*Y, en concreto, si ha de reputarse que las mismas constituyen sanciones en sentido estricto, cuya imposición debe ir precedida de la tramitación del procedimiento sancionador legalmente previsto; o si, por el contrario, tienen la naturaleza de multas coercitivas, dirigidas a imponer el cumplimiento de aquella obligación de hacer y que no necesitan, por tanto, tramitación de expediente sancionador alguno>>.*

### TERCERO .- *Las alegaciones de las partes sobre el citado interés casacional*

La Administración recurrente considera que se ha vulnerado el artículo 55 del Reglamento (CE ) 555/2008, de 27 de junio, de la Comisión, en relación con los artículos 85 y 86 del Reglamento (CE ) 479/2008 del Consejo, y el artículo 99 de la Ley 30/1992 , porque el acto impugnado, en el recurso contencioso administrativo, es una multa coercitiva que pretende la ejecución o el cumplimiento de lo previamente declarado por la Administración, y no es, por tanto, una manifestación del *ius puniendi* del Estado.



Por su parte, la recurrida en casación alega que cuando las normas comunitarias establecen, de manera inequívoca, que el incumplimiento de la orden de arranque de viñedos lleva aparejado la imposición de una sanción, esa sanción es administrativa, y se precisa, por tanto, para su imposición, de la sustanciación del correspondiente procedimiento sancionador.

#### **CUARTO** .- *Las multas coercitivas y las multas como sanciones administrativas*

Con carácter general, las multas coercitivas son una medida de coerción o constreñimiento económico que se impone, previo requerimiento, y se reiteran periódicamente, con la finalidad de vencer la resistencia del destinatario del acto a cumplir una decisión administrativa. En definitiva, se trata de " *obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo dispuesto en la decisión administrativa previa* ", como declara la STC 238/1988, de 14 de diciembre .

Por el contrario, la multa como sanción administrativa es una manifestación de la potestad sancionadora de la Administración, que tiene un fin represivo o retributivo, del que carece la multa coercitiva, por la realización de una conducta anterior, que se encuentra tipificada como falta administrativa.

Son, por tanto, dos categorías jurídicas que responden a diferentes finalidades y que tienen un régimen jurídico distinto. Son independientes la una de la otra y compatibles entre sí, como ya señalaba el artículo 99.2 de la Ley 30/1992 , y ahora reitera el artículo 103 de la Ley 39/2015 , pues *la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas* .

Tradicionalmente las multas coercitivas se han situado fuera de la órbita de la potestad administrativa sancionadora, al ser una expresión de la autotutela ejecutiva de la Administración que pretende que el comportamiento renuente o rebelde del destinatario se ajuste a lo declarado por la Administración. Acorde con ello, entre los medios de ejecución forzosa, que han de respetar el principio de proporcionalidad, se sitúa, junto al apremio sobre el patrimonio, la ejecución subsidiaria y la compulsión sobre las personas, la multa coercitiva. Así lo establecía el artículo 96 de la Ley 30/1992 , y ahora el vigente artículo 100 de la Ley 39/2015 .

La trascendencia práctica que en este caso tiene esa diferente naturaleza jurídica, como un medio de ejecución forzosa (multa coercitiva) o como una expresión de la potestad sancionadora (la multa como sanción), es capital, pues mientras que en la primera debe sustanciarse un procedimiento administrativo no sancionador, en la segunda ha de seguirse el procedimiento administrativo sancionador, bajo los principios de la potestad administrativa y con las garantías que ello comporta.

Pues bien, como quiera que no se ha sustanciado ese procedimiento sancionador, acorde con la naturaleza como multa coercitiva que establece el acto administrativo impugnado en la instancia, si su naturaleza fuera la propia de una sanción administrativa se produciría la nulidad por la ausencia del procedimiento adecuado, que es la conclusión que alcanza la sentencia impugnada.

#### **QUINTO** .- *El régimen jurídico de aplicación previsto en los reglamentos de la Unión Europea*

El marco jurídico de aplicación al caso viene determinado, por un lado, por el artículo 55.1.a) del Reglamento (CE ) nº 555/2008, de la Comisión, de 27 de junio de 2008, por el que se establecen las normas de desarrollo del Reglamento (CE) nº 479/2008 del Consejo, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, en lo relativo a los programas de apoyo, el comercio con terceros países, el potencial productivo y los controles en el sector vitivinícola. Y, por otro, por los artículos 85 y 86 del citado Reglamento (CE ) nº 479/2008.

Pues bien, consideramos que la naturaleza jurídica de la multa impuesta, al amparo del citado artículo 55.1.a) del Reglamento (CE ) nº 555/2008, es la de una multa coercitiva. Seguidamente explicamos por qué.

Antes de nada, conviene advertir que la terminología que siguen dichos Reglamentos, a tenor de las categorías jurídicas en nuestro derecho interno, no es un modelo de precisión, como ponen de manifiesto las referencias a los términos "sanciones", "sanción", "sanción pecuniaria" ( artículo 55 del Reglamento (CE ) nº 555/2008), o "infracción" (artículo 85.3 del Reglamento nº 479/2008). Si bien, consideramos que estos Reglamentos utilizan de modo indistinto los términos "sanción" y "multa", y cuando se alude a la "infracción", no se emplea como sinónimo de falta o ilícito administrativo que describe una conducta típica, sino como un incumplimiento o violación de una obligación.

El artículo 85.1, y el artículo 86.4, del Reglamento (CE ) nº 479/2008, establecen una obligación a los productores de arrancar a expensas suyas las parcelas plantadas de vid, cuando no dispongan de los correspondientes derechos de plantación (diferenciando según sean posteriores al día 31 de agosto de 1998 o anteriores al día 1 de septiembre de 1998).



Pues bien, cuando dicho arranque no se produce, la respuesta de la Administración, que regula dicho Reglamento (CE) nº 555/2008, es materialmente la propia de una multa coercitiva. Así es, cuando se incumple dicha obligación de arranque se impone una multa, que se " *impondrá cada doce meses* , contados a partir de esas fechas con arreglo a los criterios establecidos en el apartado 1 del presente artículo, *hasta que se cumpla la obligación de arranque* " ( artículo 55.2 "in fine" del Reglamento (CE) nº 555/2008). Igualmente en el apartado 3 del mismo artículo 55 se dispone que los "Estados miembros impondrán la sanción a que se refiere el artículo 86 (...) por el incumplimiento de la obligación de *arranque y posteriormente cada doce meses hasta alcanzarse el cumplimiento* ". Teniendo en cuenta que el artículo 89 del Reglamento (CE) 479/2008, al regular las medidas de ejecución, expresamente cita las establecidas para los incumplimientos previstos en los artículos 85, 86 y 87 del ese reglamento.

Dicho de otro modo, cuando los productores, que tienen plantaciones ilegales, no cumplen con la obligación de arranque, la Administración ha de imponer una multa cada año, hasta que se cumpla dicha obligación de arranque. Esta obligación de arranque ha sido declarada, en este caso, por la Administración tras requerir a la parte por dos meses para su cumplimiento, y ello con posterioridad a la comprobación sobre la legalidad de las plantaciones, respecto de lo cual se confirió audiencia al interesado.

De modo que lo que materialmente se configura, en el expresado artículo 55.1.a), es una descripción típica y clara, atendido lo expuesto en el fundamento anterior, de la multa coercitiva, cuya caracterización viene dada por ser un medio de constreñimiento económico para vencer la resistencia del destinatario del acto, a cumplir esa decisión administrativa de proceder al arranque de las plantaciones.

#### **SEXTO** .- *No estamos ante una sanción administrativa*

La solución contraria a la expuesta no puede sostenerse con éxito porque pulverizaría algunos de nuestros principios básicos sobre la potestad sancionadora.

Así es, el derecho administrativo sancionador no contempla la fórmula que sigue el Reglamento (CE) nº 555/2008, es decir, sanciones económicas de multa a imponer cada año, con los sucesivos y correspondientes expedientes sancionadores por idéntica conducta.

Tampoco se señala con la debida precisión cual es la conducta que describe la falta o el ilícito administrativo. No se relata de forma independiente y concreta el tipo sancionador, para satisfacer las exigencias propias de la tipicidad. Reparemos que, a tenor del artículo 55, la conducta típica podría ser tanto la existencia de plantaciones sin legalizar, como el incumplimiento de una orden de arranque de la Administración, o la conjunción de ambas.

Su regulación tampoco se acomoda a los principios de la potestad sancionadora, por su alcance retroactivo. Así es, la previsión del artículo 55.2.b) del Reglamento (CE) 555/2008, permite sancionar a las plantaciones ilegales a partir de la entrada en vigor del reglamento " *por primera vez con efecto desde la fecha de esas plantaciones* ". Es decir, se permite esa mirada al pasado, propia del efecto retroactivo que proscribe nuestro derecho administrativo sancionador.

Dicho de otro modo, lo anterior permitiría, sin duda alguna, anular todas las sanciones impuestas al amparo del citado artículo 55.1 de tanta cita, ya sea por su falta de tipicidad, por la lesión del principio *ne bis in idem* , o por aplicar con carácter retroactivo norma sancionadoras. Su regulación no solo no se acomoda, en definitiva, a los presupuestos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora, sino que constituyen una flagrante contradicción de los mismos.

#### **SÉPTIMO** .- *Precedente de esta Sala Tercera*

Pero es que, además, ya nuestra Sentencia de 7 de octubre de 2008 (recurso de casación nº 6227/2006 ), a propósito de la aplicación de los reglamentos anteriores a los que ahora resultan aplicables, concretamente el I Reglamento (CE) 1493/1999, del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola, y del Reglamento (CE) 1227/2000, de la Comisión, de 31 de mayo de 2000, por el que se fijan las disposiciones de aplicación del Reglamento anterior en lo relativo al potencial de producción, que regula en su capítulo III, artículos 11 a 13 ambos inclusive, de la "regularización de superficies de viñedo", aunque en un supuesto no igual al ahora examinado, declaró que << *no incurrió en error la Sala de instancia cuando no atribuyó naturaleza sancionadora a un procedimiento que, como el de regularización, lejos de iniciarse de oficio, como es lo propio de los procedimientos sancionadores, se inicia a solicitud del que pretende tal regularización; ni cuando no atribuyó a la decisión de arranque de la plantación el carácter de sanción, y sí sólo el de una mera medida de restablecimiento de la legalidad. Las normas de las que acabamos de dar cuenta, y en especial el inciso final de aquellos artículos 13 del Real Decreto y 8.6 de la Orden, ponen de relieve su acierto en esas dos consideraciones. Sí erró, pero ello carece de relevancia, cuando atribuyó naturaleza de sanción a lo que no son más que meras multas coercitivas de 6000 euros, (...) para el caso de que la actora*



**no ejecutara en plazo el deber impuesto de arranque de las plantaciones** >>. Quedó excluido, pues, << que el procedimiento administrativo en el que se dictaron las resoluciones impugnadas en la instancia fuera un procedimiento sancionador >>.

**OCTAVO** .- *La conclusión*

Las sanciones pecuniarias previstas en el artículo 55.1.a) del Reglamento (CE ) nº 555/2008, son multas coercitivas pues pretenden, mediante su reiteración periódica cada doce meses, vencer la resistencia del destinatario del acto a cumplir la decisión administrativa que consiste en la obligación de arranque de viñedos, tras detectar la plantación ilegal. Y se imponen una y otra vez hasta alcanzar ese resultado. En consecuencia, no precisa de la sustanciación de procedimiento administrativo sancionador. Basta con la tramitación de un procedimiento administrativo que determine la ilegalidad de lo plantado, con audiencia a la parte. Declarando la obligación de arranque, y previo requerimiento, imponga la multa coercitiva.

En consecuencia, procede declarar que ha lugar al recurso de casación y desestimar el recurso contencioso administrativo.

**NOVENO**.- *Las costas procesales*

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139 de la LJCA , en relación con el artículo 93 de la misma Ley , en casación cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad. Y en el recurso contencioso administrativo se imponen las costas a la parte allí recurrente.

**FALLO**

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

Que **ha lugar** al recurso de casación interpuesto por el Letrado de la Comunidad Autónoma de Madrid, en la representación que legalmente ostenta, contra la Sentencia de fecha 12 de enero de 2017, dictada por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso administrativo nº 1055/2012 . Sentencia que se casa y anula.

Que **desestimamos** el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la mercantil "Valquejigoso, S.L." contra la Orden, de 7 de junio de 2012, de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Madrid, mediante la que se desestima el recurso de alzada deducido frente a la Resolución, de 29 de diciembre de 2009, del Director General de Medio Ambiente que impuso, a la mercantil aquí recurrida, la multa de 295.374 euros, que se declara conforme con el ordenamiento jurídico.

No se hace imposición de las **costas procesales** en casación, y sí en el recurso contencioso administrativo, en los términos previstos en el último fundamento.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

**PUBLICACIÓN**.- Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por la Excm. Sra. D<sup>a</sup> Maria del Pilar Teso Gamella, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.