

Tribunal Constitucional, Sala Segunda, Sentencia 129/2003 de 30 Jun. 2003, rec. 3081/2000

Ponente: Cachón Villar, Pablo Manuel.
Nº de Sentencia: 129/2003
Nº de Recurso: 3081/2000
Tipo de recurso de la resolución: AMPARO

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS. Imposición de sanción por incumplimiento de la legislación vigente en materia de semillas y plantas. Inexistencia de vulneración del derecho a la legalidad sancionadora, por estar la conducta claramente tipificada. Inexistencia de vulneración del derecho a la presunción de inocencia, por haber prueba de cargo suficiente. Inexistencia de vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión, por venir la sentencia debidamente motivada.

Normativa aplicada

TEXTO

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Tomás S. Vives Antón, Presidente, don Pablo Cachón Villar, don Vicente Conde Martín de Hijas, don Guillermo Jiménez Sánchez, D.^a Elisa Pérez Vera y don Eugeni Gay Montalvo, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 3081-2000, interpuesto por Agrar Andalucía, S.A., representada por el Procurador de los Tribunales don Luciano Rosch Nadal y que actúa con asistencia letrada de don Ángel Zamora Carranza, contra la resolución sancionadora de la Dirección General de la Producción Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de 8 Feb. 1998, confirmada por Orden del Consejero de 5 May. 1999, así como contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla de 5 May. 2000. Han intervenido la Junta de Andalucía, representada por la Letrada D.^a María Victoria Gálvez Ruiz, y el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Cachón Villar, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de guardia el 24 May. 2000 y registrado en este Tribunal el siguiente día 29 May., don Luciano Rosch Nadal, Procurador de los Tribunales y de Agrar Andalucía, S.A., formuló demanda de amparo constitucional contra las resoluciones de las que se hace mérito en el encabezamiento.
2. Sucintamente expuestos, son hechos relevantes para la resolución del caso los que a continuación se relatan:
 - a) Mediante Resolución de 4 Dic. 1996 la Dirección General de Producción Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía ordenó a la Delegación Provincial de Sevilla la incoación de expediente sancionador a la entidad Agrar Andalucía, S.A., con nombramiento del correspondiente instructor. El acuerdo de iniciación de procedimiento sancionador fue

adoptado por el titular de la indicada Delegación Provincial el 14 Ene. 1997. El expediente (tramitado con el núm. 28/96) concluyó por Resolución del Director General de la Producción Agraria de 9 Feb. 1998, en virtud de la cual se impuso a la mencionada entidad un multa de 150.000 ptas. (901,52 €) por incumplimiento de la legislación vigente en materia de semillas y plantas de vivero. Contra esta Resolución interpuso la mercantil sancionada recurso ordinario, que fue desestimado por Orden del Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de 5 May. 1999, poniéndose así fin a la vía administrativa.

b) Mediante Resolución de 26 Dic. 1995 la misma Dirección General ordenó a la Delegación Provincial de Sevilla la incoación de expediente sancionador a la entidad Agrar Andalucía, S.A., con nombramiento del correspondiente instructor. El 6 Nov. 1997 el Delegado Provincial de Sevilla de la Consejería de Agricultura y Pesca acordó la iniciación de expediente sancionador. El expediente (tramitado con el núm. 68/97) concluyó por resolución del Delegado Provincial de 9 Feb. 1998, en virtud de la cual se impuso a la mencionada entidad una multa de 320.000 ptas. (1.923,24 €) por contravención de distintas disposiciones del Reglamento general sobre producción de las semillas y plantas de vivero, aprobado por Decreto 3767/1972, de 23 Dic., y del art. 5.1 del Real Decreto 1945/1983, de 22 Jun., por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria. Contra esta resolución interpuso la mercantil sancionada recurso ordinario, que fue desestimado por Orden del Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de 20 May. 1999, poniéndose así fin a la vía administrativa.

c) Mediante Resolución de 26 Ene. 1996 la misma Dirección General ordenó a la Delegación Provincial de Sevilla la incoación de expediente sancionador a la entidad Agrar Andalucía, S.A., con nombramiento del correspondiente instructor. El 5 Nov. 1997 el Delegado Provincial de Sevilla de la Consejería de Agricultura y Pesca acordó la iniciación de expediente sancionador. El expediente (tramitado con el núm. 76/97) concluyó por Resolución del Delegado Provincial de 10 Feb. 1998, en virtud de la cual se impuso a la mencionada entidad una multa de 150.000 ptas. (901,52 €) por contravención del art. 5.1 del Real Decreto 1945/1983, de 22 Jun., por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria. Contra esta resolución interpuso la mercantil sancionada recurso ordinario, que fue desestimado por Orden del Consejero de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de 5 May. 1999, poniéndose así fin a la vía administrativa.

d) Con fecha 2 Jul. 1999 la empresa sancionada presentó ante la Secretaría de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones dictadas en los expedientes sancionadores de los que se ha dado cuenta. Dicho recurso fue remitido al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla, que acordó su admisión a trámite, con incoación de procedimiento ordinario (núm. 54/99), por providencia de 13 Jul. 1999.

e) El indicado procedimiento concluyó por Sentencia de 5 May. 2000. Dicha resolución estimó el recurso respecto de las resoluciones administrativas dictadas en los expedientes sancionadores núms. 68/97 y 76/97 por entender que en ambos casos se había producido la caducidad de la acción para perseguir las infracciones de las que traían causa. Por el contrario, confirmó la sanción impuesta en el expediente núm. 28/96, al que se contrae el presente recurso de amparo.

En el fundamento jurídico tercero de la Sentencia se razona del siguiente modo la conformidad a Derecho de la sanción recaída en el indicado expediente:

«El art. 24 del Reglamento General de Control y Certificación de Semillas autoriza al productor a comercializar bajo su responsabilidad las semillas, si pasados quince días desde que se precintaron los lotes y se tomaron muestras no se comunica por parte de la Administración ninguna deficiencia. Ahora bien, esta permisividad se reconoce a los solos efectos de comercialización, no pudiéndose entender que tal autorización le exonere de la responsabilidad por las deficiencias apreciadas en la germinación de las semillas; deficiencias que en el caso presente fueron efectivamente constatadas mediante los oportunos análisis oficiales, sin que entendamos que los análisis de la parte los hayan desvirtuado, especialmente al no haber sido aportados al expediente administrativo. Como quiera que se trata de un tema resuelto por el Tribunal Supremo desde la

Sentencia de 11 Dic. 1989, cuya doctrina fue reiterada por la de 12 Jul. 1991, y que es mantenida sin excepción por los Juzgados de esta capital, podemos reproducir sus argumentos: '... Ha de comenzarse por afirmar que la expresión «bajo la responsabilidad del mismo» (del productor) que se contiene en el inciso final del segundo párrafo del citado artículo 23, es un elemento neutro o irrelevante a los efectos que nos ocupan, pues se refiere no a la responsabilidad administrativa sino a la civil por eventuales daños ocasionados a los agricultores compradores de la semilla o terceros adquirentes, en los términos indemnizatorios del artículo 45 del mismo Reglamento, es decir, de la Orden Ministerial de 26 Jul. 1973, de tal suerte que, en principio, de aquella literal dicción no cabe inferir una explícita declaración de subsistencia o eliminación de la responsabilidad administrativa. La categoría de ilícito de «acto fraudulento» en esta materia, como diverso de los actos antirreglamentarios y de los clandestinos del art. 20 de la Ley 11/71 de 30 Mar., reguladora de las semillas y Plantas de Vivero, que se reitera en el precepto del mismo número del Reglamento General sobre Producción de las mismas (Decreto de 23 Dic. 1972), consiste, en esencia y por referencia general, en cualquier discrepancia entre las características reales de la materia o producto y las ofrecidas por el agricultor o productor. La comercialización que permite, por razones de no mantener la inmovilización de las semillas, el art. 23, si en quince días posteriores a los ensayos de germinación no se comunican deficiencias, no elimina el elemento real y objetivo característico de esta tipificación de acto fraudulento que es la discordancia de características antes apuntadas, por lo que si tal discordancia ya era existente cuando la semilla se comercializó y si subsiste la misma una vez aquella puesta en el comercio, la infracción administrativa se producirá en cuanto el bien jurídico protegido es la calidad del producto para el agricultor adquirente, en cuanto los sistemas de control y certificación se ordenan, como dice el art. 1.º de la Orden de 26 Jul. 1973, a... asegurar al comprador que las semillas y plantas de vivero que adquiriera están de acuerdo con las características declaradas». Buena prueba de que ello es así, y de que la infracción administrativa y su persecución por la Administración no queda cerrada cuando finaliza el plazo de 15 días después de los análisis o ensayos de germinación, es que el art. 47 de la referida Orden Ministerial de 26 Jul. 1973 determina que la comisión de actos fraudulentos puede ser administrativamente apreciada con base en análisis sobre muestras tomadas en semillas que se hallan ya en el comercio, procediendo a exigir la responsabilidad si, no producida la prescripción quinquenal (art. 24.4 del Reglamento de 23 Dic. 1972), la disminución de calidad es imputable al productor, y no a un tenedor posterior del lote o a causas fortuitas»."

En el siguiente fundamento jurídico se rechaza la alegación de falta de motivación, «por cuanto de la lectura de la Resolución originaria impugnada y de la Orden que desestima el recurso de alzada, se deducen las razones que la Administración ha tenido para imponer la sanción», así como la de infracción del principio de proporcionalidad, puesto que el órgano judicial entiende que no ha existido «una falta de adecuación entre el hecho --calificado de fraudulento-- y la sanción.»

3. La mercantil demandante de amparo denuncia la vulneración de sus derechos fundamentales a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) en los términos que seguidamente se sintetizan:

a) En primer lugar, señala que la sanción que le ha sido impuesta deriva de su condición de comercializadora de unas semillas que, tras la práctica de unos análisis por la Administración, carecían de las condiciones que las normas administrativas exigen al efecto. La tipicidad de la conducta se concreta en el art. 24 de la Orden del Ministerio de Agricultura de 10 Oct. 1994, en relación con el art. 20 de la Ley 11/1971, de 30 Mar., sobre producción de semillas y plantas de vivero. Este precepto legal distingue entre actos antirreglamentarios, clandestinos y fraudulentos --como es el que se achaca a la entidad demandante de amparo--, definiéndose estos últimos como aquéllos en los que se producen «defraudaciones en la naturaleza, calidad, peso, precio o cualesquiera otra discrepancia que se produjese entre las características reales de las materias o elementos de que se trate y las ofrecidas por el agricultor, productor o comerciante, siempre que no obedezcan a circunstancias biológicas, físicas, climatológicas u otras, no imputables al interesado.»

A su vez el art. 24 de la Orden Ministerial de 10 Oct. 1994 contempla dos situaciones distintas. En la primera de ellas se prohíbe

al productor que contamine la semilla bajo conminación de ser objeto de expediente sancionador. En este caso, parece lógico que si un productor, sabedor de que la semilla no reúne las condiciones varietales o de germinación exigidas por la ley, las comercializa, sea reprobado por la Administración actuando en defensa de los intereses generales. En la segunda, el productor desconoce esa discordancia porque no le ha sido comunicada por la Administración, autorizándosele a comercializarla bajo su responsabilidad, pero sin preverse la incoación de expediente sancionador. Esta distinta respuesta normativa a situaciones objetivamente diferentes no puede soslayarse mediante la aplicación extensiva o analógica de las consecuencias de la primera situación a la segunda, como ha hecho la Administración autonómica y ha confirmado la Sentencia impugnada.

Tras invocar en su favor la doctrina establecida por las SSTC 75/1984, de 27 Jun., 372/1993, de 13 Dic., 137/1997, de 21 Jul. y 151/1997, de 29 Sep., apunta la recurrente que en esta ocasión no se dan las circunstancias necesarias que exigen los principios de legalidad y tipicidad del art. 25.1 CE en relación con la sanción que le ha sido impuesta. A este respecto, explica que tras declarar, como hace todos los años, unos estadillos de siembra para que la Administración pueda conocer y controlar todas las parcelas, polígonos y municipios donde siembra la semilla base o R-1, selecciona mecánicamente sus semillas y realiza una analítica previa que legalmente es exigible para su precintado, que se hace ante el inspector de la Administración, procediendo luego a su comercialización porque no ha tenido ningún hecho objetivo o impeditivo que le indique que no puede llevarla a cabo. Que la Administración considere defraudación esta conducta es de por sí contrario a Derecho, pero someterla a expediente sancionador por analogía con otro supuesto no sólo se aparta de la sujeción estricta a la ley sino que también desconoce la exigencia de una ley previa, escrita, concreta, precisa, clara e inteligible, a la que se ha referido la STC 34/1996, de 11 Mar.

La Sentencia impugnada no entra a examinar este motivo desde la perspectiva que ofrece el art. 25.1 CE, limitándose a recoger la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 Jul. 1991. Además desconoce que una «Orden Ministerial carece de fundamento para establecer un procedimiento sancionador, pues... el Ministro del Ramo no tiene competencia para tal fin y aceptarlo equivaldría a legitimar que cualquier Orden por el hecho de detentar tal naturaleza ha de ser válida, con abstracción de su contenido.»

b) En segundo lugar, denuncia la infracción del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), por cuanto la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla no satisface las exigencias de motivación. Concretamente se señala que «alegada por esta parte la falta de tipicidad y la presunción de inocencia, nada de ello se ha resuelto por la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla, de tal manera que no hay razonamiento lógico deductivo que haga comprender a esta parte por qué se aplica una Orden ministerial como presupuesto de una sanción y por qué del art. 24 de dicha Orden se recoge el párrafo que no corresponde, en una ampliación in peius que deslegitima a la Administración y al propio Tribunal que este recurso censura.»

c) Finalmente denuncia la violación del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Tras exponer algunos aspectos que estima relevantes de la doctrina constitucional, manifiesta la demandante de amparo que en esta ocasión no existe acervo probatorio idóneo para desvirtuar dicha presunción, habiéndose partido del presupuesto de que el análisis posterior a la actividad del productor es suficiente para que éste incurra en el concepto de defraudación, olvidándose sin embargo que, de existir tal defraudación, ésta no nace de la voluntad, de la conducta del agente, sino que es puramente formal. Además se da la circunstancia de que para que este fraude formal exista es preciso el concurso de la propia Administración que con su tardanza, o acaso negligencia, ha permitido la comercialización de las semillas.

A juicio de la recurrente, no puede cometerse fraude cuando se ignoran las diferencias biológicas o cualitativas de las semillas, que sólo afloraron con la práctica del posterior análisis oficial. Siendo esto así, reprocha a la Administración autora de la resolución sancionadora y a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla no haber aplicado ninguna circunstancia exculpatoria de las previstas, con carácter de *numerus apertus*, en el art. 20 de la Ley de 30 Mar. 1971.

Finalmente recuerda que «en estas actuaciones ha habido una prueba documental de la analítica previa realizada por Agrar

Andalucía, S.A., prueba documental que ha sido combatida por la Administración y que inexplicablemente la Sentencia del Juzgado Contencioso niega su existencia. Pues ahí está, en los Autos y además ratificada por los testigos». Además, subraya que la realización de ese análisis es una exigencia legal, toda vez que sin su práctica no se podría proceder al precintado de los lotes de semillas para su posterior comercialización. En esta ocasión, los resultados de ese análisis previo ponen de manifiesto la inocencia de la empresa sancionada, que «ha comercializado las semillas tras dicha analítica, tras obtener los precintos oficiales, y dentro de las facultades que le da la Orden tantas veces invocada, con la única responsabilidad civil del supuesto daño, nunca causado, que pudiera originar a terceros.»

Por lo expuesto, la empresa recurrente solicita en el suplico de la demanda el otorgamiento del amparo solicitado, «declarando la nulidad de la Sentencia de 5 May. 2000 del Juzgado núm. 5 de lo Contencioso-Administrativos de Sevilla, dictada en recurso contencioso administrativo interpuesto contra Resoluciones de la Consejería de Agricultura y Pesca, ratificadora de la dictada por la Delegación Provincial de Sevilla en el expediente sancionador núm. 28/96, que fue acumulado a otros, y en consecuencia de ello se decreta el archivo de dicho expediente sancionador, devolviendo a la recurrente las cantidades que hubiese tenido que hacer efectivas, con sus intereses legales, como consecuencia de la ejecución del fallo que se deje sin efecto.»

4. Mediante providencia de 14 Mar. 2001 la Sección Cuarta de este Tribunal acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 50.3 LOTC, conceder a la demandante de amparo y al Ministerio Fiscal el plazo común de diez días para que formularan alegaciones, con las aportaciones documentales que procedieran, en relación con la carencia manifiesta de contenido constitucional de la demanda [art. 50.1 c) LOTC].

5. La representación procesal de Agrar Andalucía, S.A., evacuó el trámite conferido por escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 4 Abr. 2001 y registrado en este Tribunal el siguiente día 6 Abr., exponiendo sucintamente las razones sobre las que fundaba su solicitud de admisión a trámite del recurso. El 9 Abr. 2001 tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal Constitucional el escrito del Ministerio Fiscal, quien interesaba igualmente la admisión de la demanda por entender que las denuncias de vulneración de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE) «y sin disponer de la totalidad de las actuaciones dado el trámite de admisión en que nos hallamos», no carecían de modo manifiesto de contenido constitucional.

6. Mediante providencia de 24 Ene. 2002 la Sala Segunda de este Tribunal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 11.2 LOTC, acordó conocer del presente recurso de amparo y admitir a trámite la demanda. Por ello, en aplicación de lo dispuesto en el art. 51 LOTC, ordenó dirigir atenta comunicación a la Delegación Provincial de Sevilla de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía a fin de que, en plazo que no excediera de diez días, remitiera certificación o fotocopia de las actuaciones correspondientes a los expedientes sancionadores núms. 28/96, 68/97 y 76/97, así como al Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla, a fin de que en idéntico plazo remitiera certificación o fotocopia adverbada de las actuaciones correspondientes a los autos de procedimiento ordinario núm. 54/99, debiendo previamente emplazarse a quienes hubieran sido parte en el procedimiento, excepto la recurrente en amparo, para que en el plazo de diez días pudieran comparecer, si así lo deseaban, en el recurso de amparo.

7. El 22 Feb. 2002 se presentó en este Tribunal un escrito de la Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, solicitando que se la tuviera por comparecida y personada en la representación que por su cargo ostenta.

8. Por diligencia de ordenación de 28 Feb. 2002 se acordó tener por personada y parte a la Letrada de la Junta de Andalucía y dar vista de las actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal por plazo común de veinte días, dentro de los cuales podían presentar las alegaciones que estimasen pertinentes, conforme determina el art. 52.1 LOTC.

9. El 27 Mar. 2002 presentó sus alegaciones la mercantil demandante de amparo. En el escrito se indica que «en plazo y forma formulo alegaciones al informe emitido por el Ministerio Público favorable a la admisión del recurso de Amparo constitucional en

un doble sentido, uno adhiriéndome a las razones de admisión expuestas por dicho Ministerio, y en segundo lugar por reiteración de cuanto se dejó expuesto en el escrito de formalización del recurso de amparo, especialmente en el concepto de fraude y la necesidad de intencionalidad como requisito indispensable para que pueda aplicarse el expresado concepto, eliminando toda interpretación automática por meros datos objetivos nacidos como consecuencia de análisis posteriores al derecho de comercialización establecido por la ley, toda vez que dicha interpretación es extensiva, lo que prohíben expresamente los arts. 9, 24 y 25 de la CE, y como viene siendo declarado reiteradamente por el Tribunal Supremo, tanto la Sala de lo Penal, como la de lo Contencioso-Administrativo.»

10. El mismo día 27 Mar. 2002 se presentaron las alegaciones de la Junta de Andalucía.

Con carácter previo, pone de manifiesto la carencia de interés constitucional de la demanda, por lo que procede su inadmisión. No existe la alegada infracción del principio de legalidad y tipicidad pues la cuestión ha sido resuelta por las Sentencias del Tribunal Supremo de 11 Dic. 1989 y 12 Jul. 1991, recaída esta última en el recurso de revisión núm. 104/91, interpuesto precisamente contra la primera. En estas resoluciones se ha considerado que el ilícito «acto fraudulento» contemplado en el art. 20 de la Ley 11/1971, de 30 Mar., reguladora de las semillas y plantas de vivero, consiste en «cualquier discrepancia entre las características reales de la materia o producto y las ofrecidas por el agricultor o productor», de forma que aun en el supuesto de que, para no mantener inmovilizado el producto, transcurridos quince días desde los ensayos de germinación no se hayan comunicado deficiencias, no se elimina el «elemento real y objetivo característico de esta tipificación de acto fraudulento que es la discordancia de características antes apuntadas.»

En oposición a la alegada falta de motivación de la Sentencia impugnada, se apunta que, conforme a la más reciente doctrina del Tribunal Supremo, con cita de la elaborada por este Tribunal Constitucional, el requisito de la congruencia de las resoluciones judiciales se satisface con respuestas globales y genéricas. En el caso actual, la Sentencia cuestionada ha fundado la desestimación de la demanda en la doctrina, que hace suya, del Tribunal Supremo, existiendo el enlace preciso entre los hechos objeto de enjuiciamiento y la aplicación de esa doctrina, pues el juzgador expresamente manifiesta que se trata del mismo supuesto, es decir, la comercialización de semillas una vez transcurrido el plazo de quince días sin que la Administración hubiese realizado el oportuno análisis, añadiendo que la demandante no ha aportado ningún indicio de prueba que pudiera desvirtuar la practicada por la Administración pues ni siquiera en la propuesta de prueba solicitó un análisis contradictorio.

Se rechaza igualmente la supuesta infracción del principio de culpabilidad por ausencia de ánimo de fraude. Si en el Derecho penal el dolo es el protagonista, en el Derecho administrativo sancionador ocurre lo contrario, al ponerse el acento en la culpa o negligencia. Ello es así porque la mayor parte de las infracciones administrativas son de peligro, de forma que el tipo prevé la simple puesta en riesgo de un bien jurídico, sin requerir su efectiva lesión. De otra parte, el art. 130.1 LPC, bajo el título «responsabilidad», establece que «sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia». En este caso, no puede sostenerse que no haya sido probada la culpabilidad de la empresa, sujeta a importantes controles administrativos y a la que se le presume un elevado deber de diligencia, tal y como se afirma en las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 Mar. y 17 Sep. 1999, por lo que no puede aducir desconocimiento del sector y, menos todavía, que tenía la convicción de actuar correctamente cuando es conocedora de la existencia del preceptivo control analítico del producto. Además, existen otros expedientes sancionadores incoados a la recurrente, que aunque han sido anulados por caducidad revelan el conocimiento que de la materia tiene.

También se rechaza que haya mediado vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), habida cuenta de que la actividad probatoria desplegada durante la instrucción administrativa del expediente sancionador no ha quedado desvirtuada en vía contencioso-administrativa. En el mismo escrito de demanda, formalizado en dicha vía, solicitaba la actora el recibimiento del proceso a prueba, que habría de versar sobre los resultados de la «analítica previa», que no era objeto de enjuiciamiento puesto que se llevó a cabo en los laboratorios de la propia productora y nada tiene que ver con el análisis

posterior a la recolección de la semilla y en el momento de precintado de los lotes, efectuado en laboratorios oficiales. Los resultados de este análisis oficial pueden ser discutidos mediante el correspondiente contraanálisis a petición del productor. Como quiera que en esta ocasión la mercantil sancionada nunca solicitó la realización de dicho contraanálisis, hay que concluir que la Sentencia impugnada es correcta cuando afirma que los análisis de la actora no desvirtúan los oficiales, especialmente porque no han sido aportados.

En virtud de lo expuesto, la Junta de Andalucía solicita la inadmisión del presente recurso de amparo y, subsidiariamente, su desestimación.

11. El Ministerio Fiscal presentó su escrito de alegaciones el 1 Abr. 2002. Tras un pormenorizado relato de los antecedentes de este proceso constitucional y una vez expuestas las tesis sustentadas por la demandante, desarrolla los motivos por los que solicita asimismo la denegación del amparo:

a) Al respecto, se comienza reseñando que el motivo atinente a la pretendida vulneración del art. 25.1 CE tiene carácter mixto, toda vez que se encamina a la anulación de un acto administrativo sancionador y de la resolución judicial que lo confirmó. En cuanto al fondo, se recuerda que este Tribunal ha establecido en reiteradas ocasiones (STC 137/1997 y ATC 396/1997, por todos) que «la interdicción de interpretaciones analógicas y extensivas in malam partem integra, junto a la exigencia de la tipificación de los ilícitos y las sanciones mediante *lex praevia, scripta, certa et stricta*, el contenido del principio de legalidad penal y el del correspondiente derecho fundamental del art. 25.1 CE», agregando que se trata del reverso, complemento y presupuesto de la garantía de determinación que ha de preservar el legislador y, en su caso, la Administración, con unas normas «concretas, precisas, claras e inteligibles» (STC 34/1996, de 11 Mar.). Igualmente, se recuerda que en la STC 137/1997, FJ 6, se afirma que el principio de legalidad sancionadora «impone, por razones de seguridad jurídica y de legitimidad democrática de la intervención punitiva, no sólo la sujeción de la jurisdicción sancionadora a los dictados de las leyes que describen ilícitos e imponen sanciones, sino la sujeción estricta, impidiendo la sanción de comportamientos no previstos en la norma correspondiente, pero similares a los que sí contempla», no permitiendo, por consiguiente, «la aplicación analógica in peius de las normas penales o, dicho en otros términos, exige su aplicación rigurosa, de manera que sólo se pueda anudar la sanción prevista a conductas que reúnen todos los elementos del tipo descrito y son objetivamente perseguibles.»

Pues bien, dejando al margen la interpretación última del sentido y alcance de los preceptos que establecen el conjunto de infracciones y sanciones administrativas, función encomendada en exclusiva a los órganos jurisdiccionales, este Tribunal está facultado para verificar si la labor aplicativa de los mismos ha carecido de tal modo de razonabilidad que resulte imprevisible para sus destinatarios, sea por apartamiento del tenor literal del precepto, sea por la utilización de pautas interpretativas y valorativas extravagantes en relación con el ordenamiento constitucional vigente. De igual modo, también son rechazables las aplicaciones que por su soporte metodológico --una argumentación ilógica o indiscutiblemente extravagante-- o axiológico --una base valorativa ajena a los criterios que informan nuestro ordenamiento constitucional-- conduzcan a soluciones especialmente opuestas a la orientación material de la norma y resulten, por ello mismo, imprevisibles para sus destinatarios.

El examen de las actuaciones a la luz de la anterior doctrina conduce al Ministerio Fiscal a postular la desestimación de este motivo, sobre cuya falta de contenido constitucional ya advirtiera en el trámite de admisión abierto por providencia de 14 Mar. 2001. Al respecto, indica que la calificación como acto fraudulento encuentra apoyo en el dato objetivo, reconocido por la propia mercantil solicitante de amparo, de que en los análisis oficiales llevados a cabo por la Administración se detectaron deficiencias en la germinación de las semillas y por tanto discrepancias entre las características certificadas y las que realmente presentaba el producto ya distribuido. Consecuentemente no puede considerarse manifiestamente arbitraria o irrazonable la subsunción del supuesto de hecho en la conducta típica de acto fraudulento. A mayor abundamiento, la Sentencia impugnada se apoya en la doctrina establecida por el Tribunal Supremo, por lo que no cabe hablar de interpretación extensiva de los presupuestos de hecho establecidos en la norma y que determinan la consideración como fraudulenta de la actividad de comercialización de las semillas

después de transcurrido el plazo de quince días sin haber recibido respuesta de la Administración acerca del resultado arrojado por los análisis efectuados.

Cosa distinta es la valoración, a la vista de las circunstancias del caso, especialmente de la conducta de la recurrente, que puedan haber realizado la Administración y el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla, pero tal circunstancia no afecta al principio de legalidad sino más a los otros derechos fundamentales invocados en la demanda. En este caso, la discrepancia de la recurrente no se refiere a los presupuestos objetivos que delimitan la tipificación de la conducta, sino más bien a la valoración atinente al principio de culpabilidad, puesto que alega haber comercializado el producto porque así se lo autorizaba el art. 24 del Reglamento general de control y certificación de semillas desconociendo, en el momento de hacerlo, que la semilla adolecía de unas deficiencias de germinación que sólo quedaron acreditadas cuando la Administración puso en su conocimiento el resultado de los análisis oficiales realizados. No es, por tanto, en los elementos del tipo y ni siquiera en su aplicación en lo que discrepa la recurrente sino más bien en que, en su caso, no se ha tenido en cuenta un elemento subjetivo como es el intelectual de desconocer las discrepancias en las calidades y características de las que adolecía la semilla comercializada cuando procedió a su distribución. Por consiguiente, «así delimitada la queja, no es posible, en el parecer de este Ministerio, que la misma deba incardinarse en la vulneración del principio de legalidad, sino, como se ha anticipado, más bien en el del derecho a la presunción de inocencia conectado al de tutela judicial efectiva, referido en exclusiva este último a la sentencia dictada.»

b) Entrando en el análisis de la aducida vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, en conexión con el de presunción de inocencia, que, en la consideración de la resolución judicial impugnada, habría quedado desvirtuada por la constatación mediante análisis oficiales de las discrepancias existentes entre la calidad certificada y la comercializada, recuerda el Ministerio Fiscal que en el trámite de admisión abierto por la providencia de 14 Mar. 2001 puso de manifiesto la concurrencia de aspectos importantes que justificaban un pronunciamiento sobre el fondo de la cuestión planteada. Así, se avanzaba entonces que la Sentencia parecía no haber ponderado en su conjunto toda la prueba practicada, en particular los análisis realizados por la propia empresa sancionada, sino sólo la aportada por la Administración autora del acto. De otro lado, se hacía referencia a la posible falta de motivación de la Sentencia, en cuanto se limita a transcribir el texto de una resolución del Tribunal Supremo que establece la doctrina jurisprudencial sobre los preceptos legales y reglamentarios aplicables al caso, pero sin agregar el razonamiento deductivo lógico que permita, conectando esa doctrina con el supuesto debatido, llegar a la conclusión de declarar la responsabilidad de la empresa distribuidora de las semillas.

Pues bien, el Ministerio Fiscal admite que la lectura de las actuaciones aporta mayor claridad al estudio y resolución de estos dos problemas.

1) De una parte, se advierte que, en efecto, la actora no aportó al expediente administrativo los resultados de los análisis que ella misma decía haber practicado, aceptando, además, que había comercializado el producto bajo su responsabilidad antes de recibir los resultados de los análisis oficiales. En las alegaciones de descargo entonces presentadas se limitó a manifestar su desconocimiento de la diferencia de calidades, pero sin aportar en ningún momento la analítica que más tarde sostuvo haber practicado antes de la comercialización del producto. Sólo en el momento de formalización del recurso contencioso-administrativo propuso como prueba documental la incorporación a las actuaciones de unas fotocopias no auténticas, obrantes al folio 97, en las que constaba un boletín de análisis de semillas fechado el 25 Ago. 1996, realizado a instancias de Agrar Andalucía, S.A., sin proceder a su adveración, figurando, además, un resultado no contrastado.

A la vista de ello no parece manifiestamente irrazonable ni arbitrario el argumento de la Sentencia, recogido en su fundamento jurídico tercero, de no entender como medio de prueba válido susceptible de valoración aquél que ni siquiera había sido oportunamente aportado al expediente y que no gozaba de ninguna autenticidad, constandingo, por el contrario, y desde el primer momento, el realizado por la Administración sobre la misma partida de semillas. Lo que, en el parecer del Ministerio Fiscal, se

revela determinante de la desestimación de la denunciada vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE) y, por ende, también de la pretendida vulneración del derecho a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE), pues la sanción impuesta se sustentó sobre una prueba de cargo practicada en debida forma.

2) De otra parte, en lo que específicamente atañe a la afirmada falta de motivación de la Sentencia, segundo aspecto importante destacado por el Ministerio Fiscal en el escrito de alegaciones presentado en el trámite de admisión ya reseñado, se indica que entonces no se dispuso de las resoluciones administrativas por las que se impuso la sanción pecuniaria a la demandante, quien no las aportó junto con el escrito de demanda de recurso de amparo. Ahora, su lectura permite concluir que si bien la argumentación de la Sentencia puede resultar parca en cuanto a la conexión entre la doctrina establecida por el Tribunal Supremo y el caso sometido a la consideración del órgano jurisdiccional, es lo cierto que en el fundamento jurídico cuarto se apoya la decisión de desestimación de la pretensión anulatoria de la resolución administrativa en los mismos argumentos sostenidos en las resoluciones administrativas recurridas, que con exhaustividad habían analizado todas y cada una de las alegaciones presentadas en su defensa por la mercantil. De ahí que, por remisión, la Sentencia haga suyos esos argumentos, entendiéndolos ajustados a Derecho.

En consecuencia, la desestimación del recurso contencioso-administrativo se funda tanto en el precedente jurisprudencial que se cita y que resolvía un supuesto muy semejante al que se encuentra en el origen de este proceso constitucional, como en la remisión a los argumentos ya manejados por las resoluciones administrativas dictadas en el expediente sancionador y que el órgano jurisdiccional hizo suyos. El motivo carece, por tanto, de toda consistencia suasoria y debe ser desestimado.

12. Por providencia de 26 Jun. 2003 se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 30 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. Según se ha expuesto con mayor detalle en los antecedentes, la empresa Agrar Andalucía, S.A., impugna en el presente proceso constitucional la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla de 5 May. 2000, en la medida en que desestima el recurso contencioso-administrativo que interpuso contra la sanción de 150.000 ptas. (901,52 €) que le fuera impuesta, por incumplimiento de la legislación vigente en materia de semillas y plantas de vivero, mediante resolución de la Dirección General de la Producción Agraria de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía de 9 Feb. 1998, confirmada en vía administrativa por Orden del Consejero de Agricultura y Pesca de 5 May. 1999.

La recurrente denuncia la vulneración de sus derechos fundamentales a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Esta denuncia es rechazada por la Junta de Andalucía y por el Ministerio Fiscal, que postulan la denegación del amparo.

2. Con carácter previo al examen del fondo de las cuestiones planteadas por la recurrente resulta pertinente formular algunas precisiones de carácter eminentemente metodológico.

Así, en primer término hemos de dejar constancia de que la representación procesal de la Junta de Andalucía ha opuesto la concurrencia de la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 50.1 c) LOTC, al entender que la demanda carece manifiestamente de contenido constitucional. Pues bien, dicha causa de inadmisión no puede ser acogida desde el mismo momento en que nuestro examen persigue, justamente, dilucidar si la demanda reviste contenido constitucional suficiente para otorgar el amparo solicitado (STC 142/2001, de 18 Jun., FJ 2).

Por otro lado, el carácter mixto del recurso aconseja atenerse al «orden lógico de examen de las infracciones sometidas a nuestro conocimiento» (SSTC 14/1999, de 22 Feb., FJ 2, y 25/2002, de 11 Feb., FJ 2). El indicado carácter mixto del recurso se deduce tanto de las pretensiones ejercitadas --consistentes en la anulación de la Sentencia impugnada y el archivo del

expediente sancionador que le sirve de presupuesto-- como de la naturaleza de los motivos esgrimidos, pues algunos de ellos, en particular las aducidas vulneraciones de los derechos fundamentales a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) y presunción de inocencia (art. 24.2 CE), han de entenderse dirigidos, en primer lugar, contra las resoluciones administrativas, y en segundo lugar, sólo en la medida en que no se han reparado, contra la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla. Consecuentemente, ese orden lógico al que nos hemos referido obliga a analizar primeramente las denuncias de vulneración de derechos fundamentales que, si efectivamente existieron, habrían acaecido durante la tramitación del citado expediente administrativo sancionador y que ya hemos identificado. Ciertamente, en la medida en que tales denuncias pudieran proyectarse sobre la resolución judicial, será preciso extender a ésta nuestro estudio.

3. Así pues, examinaremos en primer lugar la posible vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), que la mercantil recurrente achaca primordialmente a las resoluciones dictadas en el expediente administrativo sancionador núm. 28/96, tramitado por la Consejería de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía. Además señala que la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla de 5 May. 2000 se abstiene de examinar este motivo, limitándose a recoger la doctrina establecida por la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 Jul. 1991 y desconoce que una «Orden Ministerial carece de fundamento para establecer un procedimiento sancionador.»

Las quejas expuestas al respecto por la demandante de amparo apuntan en una doble dirección. Por una parte, sostiene que la conducta realizada no reviste la condición de típica, discrepando de la subsunción de la misma en el supuesto de hechos de los actos fraudulentos del art. 20 de la Ley 11/1971, de 30 Mar., reguladora de la producción de semillas y plantas de vivero. Por otra, la queja de insuficiencia de certeza de la norma nos remite a la vulneración de la garantía material del principio de legalidad sancionadora, en tanto que bajo la alusión a la insuficiencia de rango normativo de la Orden Ministerial de 10 Oct. 1994 subyace una denuncia de vulneración de la garantía formal insita en el derecho fundamental que nos ocupa.

Por su parte, tanto la representación procesal de la Junta de Andalucía como el Ministerio Fiscal niegan que haya existido dicha vulneración. En especial, este último señala que la calificación de la actuación como fraudulenta se apoya en los resultados de los análisis efectuados por la propia Administración, que pusieron de manifiesto deficiencias en la germinación de las semillas y, por tanto, discrepancias entre las características certificadas y las del producto comercializado. Por consiguiente, no puede considerarse manifiestamente arbitraria o irrazonable la subsunción del supuesto de hecho en la conducta típica por la que ha sido sancionada la mercantil ahora recurrente en amparo. Por lo que a la resolución judicial impugnada se refiere, entiende el Ministerio Fiscal que ha de llegarse a la misma conclusión, en particular por lo que hace a la remisión a la doctrina establecida por el Tribunal Supremo en la Sentencia antes citada.

4. La exposición de la doctrina constitucional relevante para dar respuesta a este primer motivo del recurso ha de arrancar de lo afirmado en la STC 42/1987, de 7 Abr., FJ 2, donde, examinando el contenido del art. 25.1 CE y después de transcribir el texto del precepto, se dice lo siguiente: «El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y 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, de carácter formal, 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 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora». Recientemente hemos hecho hincapié en esta doble garantía en las SSTC 133/1999, de 15 Jul., FJ 2; 276/2000, de 16 Nov., FJ 6; 25/2002, de 11 Feb., FJ 4; 75/2002, de 8 Abr., FJ 4; y 113/2002, de 9 May., FJ 3.

La garantía material lleva consigo la exigencia de que la norma punitiva permita «predecir con suficiente grado de certeza las

conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa» [STC 116/1993, de 29 Mar., FJ 3 y, en los mismos o parecidos términos, SSTC 53/1994, de 24 Feb., FJ 4 A); 151/1997, de 29 Sep., FJ 3; 124/2000, de 19 Jul. (sic.), FJ 4; y 113/2002, FJ 3]. Asimismo, esta garantía torna en inadmisibles las formulaciones de los tipos «tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador» (STC 34/1996, de 11 Mar., FJ 5).

Por lo que hace específicamente a la garantía formal, su contenido nos remite al alcance de la reserva de ley en el ámbito sancionador. Al respecto, este Tribunal ha dicho que, en el contexto de las infracciones y sanciones administrativas, dicha reserva no puede ser tan rigurosa como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales stricto sensu «bien por 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 Ene.-- bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad» (STC 42/1987, FJ 2). Se abre así la posibilidad de que las leyes se remitan a normas reglamentarias en este ámbito, con el límite infranqueable, en todo caso, de que dicha remisión no facilite «una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley» (STC 42/1987, FJ 2; en el mismo sentido las SSTC 101/1988, de 8 Jun., FJ 3; 61/1990, de 29 Mar., FJ 8; 341/1993, de 18 Nov., FJ 10; y 25/2002, de 11 Feb., FJ 4). En definitiva, según se destaca en la STC 113/2002, de 9 May., FJ 3, reiterando lo ya dicho en el FJ 3 de la STC 305/1993, de 25 Oct., «el art. 25 de la Constitución obliga al legislador a regular por sí mismo los tipos de infracción administrativa y las sanciones que le sean de aplicación, sin que sea posible que, a partir de la Constitución, se puedan tipificar nuevas infracciones ni introducir nuevas sanciones o alterar el cuadro de las existentes por una norma reglamentaria cuyo contenido no esté suficientemente predeterminado o delimitado por otra con rango de Ley».

De otro lado, la posibilidad de que se produzca una vulneración del art. 25.1 CE como consecuencia de las pautas interpretativas empleadas para la subsunción de la conducta en el tipo de la infracción ha sido expresamente contemplada por este Tribunal, cuya doctrina al respecto hemos sintetizado en la STC 196/2002, de 28 Oct. Allí, por referencia a la actuación de los órganos judiciales, se recuerda, en unos términos que mutatis mutandis pueden hacerse extensivos a las resoluciones dictadas por la Administración en el ejercicio de la potestad sancionadora, lo siguiente: «Por lo que a la validez constitucional de la aplicación de las normas sancionadoras se refiere, ésta depende tanto del respeto al tenor literal del enunciado normativo, que marca en todo caso una zona indudable de exclusión de comportamientos, como de su previsibilidad (SSTC 151/1997, de 29 Sep., FJ 4, y 236/1997, de 22 Dic., FJ 3), hallándose en todo caso vinculadas por los principios de legalidad y de seguridad jurídica, aquí en su vertiente subjetiva (según la expresión utilizada en la STC 273/2000, de 15 Nov., FJ 11), que conlleva la evitación de resoluciones que impidan a los ciudadanos "programar sus comportamientos sin temor a posibles condenas por actos no tipificados previamente" [STC 133/1987, de 21 Jul., FJ 5; y, en el mismo sentido, SSTC 137/1997, de 21 Jul., FJ 7; 151/1997, de 29 Sep., FJ 4, y 64/2001, de 17 Mar., FJ 4 a)]. Concretamente, la previsibilidad de tales decisiones debe ser analizada desde las pautas axiológicas que informan nuestro texto constitucional y conforme a modelos de argumentación aceptados por la propia comunidad jurídica (SSTC 137/1997, de 21 Jul., FJ 7; 151/1997, de 29 Sep., FJ 4; 161/1997, de 2 Oct., FJ 12; 42/1999, de 22 Mar., FJ 4, y 87/2001, de 2 Abr., FJ 8)» (FJ 5).

5. El estudio del presente caso desde la perspectiva que proporciona la doctrina expuesta conduce insoslayablemente a la desestimación de este motivo de amparo. No obstante, antes de exponer las razones que nos conducen a esa desestimación, procede recordar el marco normativo en el que se desenvuelven las resoluciones administrativas y judicial impugnadas en este proceso constitucional.

a) La Ley 11/1971, de 30 Mar., por la que se regula la producción de semillas y plantas de vivero y que tiene como finalidad «promover, mejorar y proteger la producción de semillas y plantas de vivero y fomentar el empleo de las de mejor calidad» (art. 1), dispone en su art. 20.1 que las infracciones administrativas «podrán ser calificadas, a efectos de las sanciones aplicables, en actos antirreglamentarios, actos clandestinos y actos fraudulentos». Conforme al apartado 4 a) de este mismo precepto legal, se

considerarán actos fraudulentos: «las defraudaciones en la naturaleza, calidad, peso, precio o cualquiera otra discrepancia que se produjese entre las características reales de las materias o elementos de que se trate y las ofrecidas por el agricultor, productor o comerciante, siempre que no obedezcan a circunstancias biológicas, físicas, climatológicas u otras, no imputables al interesado.»

b) Al amparo de la habilitación contenida en la disposición final segunda de la Ley, el Gobierno aprobó, mediante Decreto 3767/1972, de 23 Dic., el Reglamento general sobre producción de semillas y plantas de vivero. Su art. 20.4 a) es reproducción del art. 20.4 a) de la Ley 11/1971, que acabamos de transcribir. Además su art. 26 facultaba al Ministro de Agricultura para dictar las disposiciones complementarias en ejecución y desarrollo del Reglamento.

En ejercicio de esta facultad se dictó la Orden Ministerial de 26 Jul. 1973, por la que se aprobaba el Reglamento general de control y certificación de semillas y plantas de vivero, que establecía un sistema general de control y verificación para la producción y empleo de semillas y plantas de vivero, fijándose asimismo las normas para su circulación y comercio, las cuales se completaban mediante los correspondientes Reglamentos técnicos. En lo que ahora estrictamente interesa, este Reglamento establecía que las semillas de base sólo podían ser comercializadas o distribuidas después de que el productor presentase al Instituto Nacional de Semillas y Plantas Selectas los resultados de los análisis practicados para determinar su pureza, poder germinativo y otras características, procediéndose al precintado de las semillas que no satisficiesen los mínimos establecidos. No obstante, se permitía a los productores precintarse e inmovilizar cautelarmente las semillas a la espera de la notificación de los resultados de los análisis practicados en los laboratorios del propio Instituto. Este sistema de control se completaba con lo dispuesto en el art. 23, párrafo segundo, a cuyo tenor, «cuando un lote no satisfaga las condiciones fijadas, se comunicarán al productor las deficiencias observadas. Si en un plazo de quince días, contados a partir de la fecha del acta de precintado para las condiciones distintas a germinación, o en el de quince días posteriores a los ensayos de germinación según las normas ISTA (es decir, Asociación Internacional de Ensayos de Semillas), para determinar dicha germinación no se ha comunicado al productor ninguna deficiencia, el lote se podrá comercializar bajo la responsabilidad del mismo.»

c) Tras diversas reformas parciales, la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 23 May. 1986 procedió a la aprobación de un nuevo Reglamento general técnico de control y certificación de semillas y plantas de vivero, que a su vez fue modificado por Orden Ministerial de 10 Oct. 1994 que, entre otros extremos, dio nueva redacción al art. 24. En este precepto, tras reiterarse que pesa sobre los productores el deber de verificar la calidad de las semillas antes de proceder al precintado de los lotes, para lo cual realizarán los análisis previos pertinentes en sus laboratorios, se mantiene la posibilidad de comercializar los lotes en los mismos términos del art. 23.2 antes reproducido.

Dicho art. 24 dice, en efecto, en sus tres primeros párrafos, en lo que ahora interesa, lo siguiente: «Los productores deben verificar la calidad de las semillas antes de proceder al precintado de los lotes, para lo cual realizarán los análisis previos pertinentes en sus laboratorios. Solamente se podrán precintarse los lotes de semilla que cumplan los requisitos de calidad expuestos en los correspondientes Reglamentos Técnicos específicos. ... Cuando un lote no satisfaga los requisitos establecidos reglamentariamente se comunicarán al productor las deficiencias observadas. Si al realizarse en los laboratorios oficiales los análisis establecidos en el correspondiente Reglamento Técnico, se obtuvieran resultados inferiores a los indicados en dicho Reglamento, se ordenará la inmovilización del lote, procediéndose a nueva toma de muestras o análisis, o a ambas, si el productor lo solicita; si el resultado es de nuevo deficiente, se procederá al desprecintado del lote. En caso que el lote deficiente hubiese sido comercializado, se incoará al productor el correspondiente expediente sancionador. Si en un plazo de quince días, contados a partir de la fecha del precintado para las determinaciones distintas a la germinación, o en el de quince días posteriores a la duración de los análisis de germinación, según las normas de la ISTA para determinar dicha germinación, no se ha comunicado al productor ninguna deficiencia, el lote de semillas lo podrá comercializar bajo su responsabilidad.»

d) Esta autorización excepcional para la comercialización previa a la comunicación de los resultados de los análisis oficiales

generó dudas interpretativas, como demuestran las Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 9 Jun. y 11 Dic. 1989. En tanto la primera, dictada por la Sección Segunda de dicha Sala, llegó a la conclusión de que el art. 23.2 del Reglamento general técnico de control y certificación de semillas y plantas de vivero, en su versión entonces vigente, contenía una causa de exoneración de la responsabilidad también en el ámbito administrativo sancionador, la segunda, dictada por la Sección Octava, siempre de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, estimó que la exoneración se reconocía «a los solos efectos de la comercialización.»

Las discrepancias en la doctrina jurisprudencial se salvaron por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Supremo de 12 Jul. 1991, por la que se desestima el recurso extraordinario de revisión interpuesto contra la última de las resoluciones antes citadas, de 11 Dic. 1989, justamente por su contradicción con la Sentencia de 9 Jun. 1989. En el fundamento tercero de la Sentencia de 12 Jul. 1991 se comienza afirmando que la alusión a la responsabilidad del productor contenida en el inciso final del art. 23.2 del Reglamento general entonces vigente «es un elemento neutro o irrelevante a los efectos que nos ocupan, pues se refiere no a la responsabilidad administrativa sino a la civil por eventuales daños ocasionados a los agricultores compradores de la semilla o terceros adquirentes». Posteriormente se indica que la comercialización que se permite, para evitar la inmovilización de semillas «no elimina el elemento real y objetivo característico de esta tipificación de acto fraudulento que es la discordancia de características antes apuntadas, por lo que si tal discordancia ya era existente cuando la semilla se comercializó y si subsiste la misma una vez aquélla puesta en el comercio, la infracción administrativa se producirá en cuanto el bien jurídico protegido es la calidad del producto para el agricultor adquirente». De lo que se concluye que «como la Sentencia impugnada de 11 Dic. 1989 así lo entendió y mantuvo la no exoneración de responsabilidad por el ilícito administrativo con la sola base del art. 23 de tan reiterada cita, no cabe acceder a la rescisión de la misma y no debe alterarse la eficacia de cosa juzgada inherente a su firmeza.»

6. Lo expuesto permite descartar que se haya producido vulneración alguna del derecho fundamental proclamado en el art. 25.1 CE como consecuencia de la interpretación aplicativa de los preceptos llevada a cabo por los órganos administrativos y judicial que han intervenido en este caso o derivada de una aplicación analógica in malam partem del tipo de la infracción. Concretamente, no puede tildarse la interpretación del art. 24 (en concreto su párrafo tercero) del vigente Reglamento general técnico de control y certificación de semillas y plantas de vivero, en relación con los arts. 20.4 a) de la Ley 11/1971 y del Decreto 3767/1972, de contraria a los principios de legalidad y seguridad jurídica puesto que, lejos de apartarse de los modelos de argumentación aceptados por la comunidad jurídica, dicha interpretación resulta acorde con la doctrina jurisprudencial fijada por la indicada Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Supremo de 12 Jul. 1991. A mayor abundamiento, como quiera que esta resolución se dictó en un recurso de revisión para la homogeneización jurisprudencial [art. 102.1 b) LJCA entonces vigente], antecedente inmediato del recurso de casación para unificación de doctrina introducido por la Ley 10/1992, de 30 Abr., y actualmente regulado en los arts. 96 y ss. de la Ley 29/1998, de 13 Jul., ha de convenirse en que la interpretación impugnada por la mercantil recurrente se inserta dentro de la lógica del sistema y es coherente con la supremacía que la Constitución atribuye al Tribunal Supremo (art. 123) «una supremacía que se traduce en la doctrina legal cuya función complementaria del ordenamiento jurídico con valor normativo reconoce el Código civil (art. 1.6)» (STC 120/1994, de 25 Abr., FJ 1).

Lo expuesto nos lleva a descartar, asimismo, la pretendida vulneración de la garantía material del principio de legalidad sancionadora. Máxime si se repara en el hecho de que la conducta se encontraba tipificada en el art. 20.4 a) de la Ley 11/1971 en unos términos que no pueden calificarse de vagos o indefinidos, que permitían a la entidad programar su conducta así como anticipar con suficiente grado de certeza las consecuencias de su actuación.

Tampoco puede hablarse de quebrantamiento de la garantía formal de la legalidad sancionadora. Al efecto ha de indicarse que en la Orden del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de 10 Oct. 1994 no se establece, contrariamente a lo que aduce la

recurrente, procedimiento sancionador alguno, esto es, sucesión pautada de trámites y resoluciones que concluyen con la imposición o no de una sanción por la comisión de una infracción normativamente tipificada. Como tampoco cabe ver en la nueva redacción que al art. 24 del Reglamento general técnico de control y certificación de semillas y plantas de vivero se da en dicha Orden Ministerial la tipificación de una nueva infracción ni la introducción de una nueva sanción que altere el cuadro de las previamente existentes. El precepto reglamentario en cuestión es una norma permisiva, que deja en manos de los productores la decisión de comercializar productos no verificados en evitación de su inmovilización, pero que, conforme ha establecido el Tribunal Supremo en la Sentencia antes referida, no conlleva una exención de responsabilidad sancionadora de quien se acoja a esta excepción porque no tiene efectos sanadores de las deficiencias que pudieran aquejar al producto o materia. Atendiendo a este contenido, no es posible siquiera plantearse la vulneración del derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE) en su concreta vertiente formal, ni es preciso examinar la incidencia que al respecto pudiera tener el carácter preconstitucional de las normas jerárquicamente supraordenadas que sirven de título habilitante para el establecimiento de este régimen especial de comercialización.

7. El segundo motivo del recurso de amparo consiste en la pretendida vulneración del derecho fundamental a la presunción de inocencia (art. 24.2 CE). Al respecto, denuncia la recurrente la ausencia de actividad probatoria suficiente para desvirtuar dicha presunción, en particular en lo atinente a la concurrencia del elemento volitivo consistente en la efectiva voluntad defraudadora de la mercantil que ha procedido a la comercialización del producto respaldada por el resultado de sus propios análisis técnicos. La ausencia de esa voluntad defraudadora debiera haber llevado, siempre en opinión de la recurrente, a aplicar una circunstancia exculpatoria de las previstas, con carácter de *numerus apertus*, en el inciso final del art. 20.4 a) de la Ley 11/1971. Por último, reprocha a la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla no haber reparado esta lesión constitucional, siendo así que en el proceso se aportó, como prueba documental, el resultado de los análisis practicados por la propia empresa antes de envasar y distribuir las semillas.

Para la Junta de Andalucía, este segundo motivo debe ser rechazado porque el Derecho administrativo sancionador no se estructura, a diferencia de lo que sucede con el Derecho penal, en torno al concepto de dolo sino sobre la base de la culpa o negligencia. En este caso la determinación de la culpabilidad de la empresa sancionada se deriva de dichos conceptos pues no puede invocar ignorancia inexcusable desde el mismo momento en que, por su actividad y presencia en el sector, conoce perfectamente las exigencias que, en orden a la calidad del producto, se establecen en la normativa vigente. De otra parte, manifiesta que ha habido actividad probatoria suficiente para desvirtuar la presunción que nos ocupa en el expediente administrativo sancionador y, en cuanto al resultado de los análisis oficiales, recuerda que estaba a disposición de la interesada solicitar el correspondiente contraanálisis, lo que nunca hizo.

El Ministerio Fiscal también interesa la desestimación de este motivo del recurso de amparo puesto que la sanción se sustenta sobre prueba de cargo suficiente, sin que la ahora demandante de amparo aportara al expediente administrativo sancionador los resultados del análisis que debía haber practicado, aceptando, además, que había procedido a la comercialización de las semillas antes de conocer los resultados de los análisis oficiales. Por otro lado, aun cuando es cierto que en el escrito de demanda formalizado en el proceso Contencioso-Administrativo propuso como prueba documental la incorporación a las actuaciones de los boletines de análisis de semillas de cereales, éstos son simples fotocopias no adveradas y carentes de todo contraste.

8. Este segundo motivo tampoco puede prosperar. Según tiene dicho este Tribunal, «la presunción de inocencia, que rige sin excepción en el ordenamiento sancionador, garantiza el derecho a no sufrir sanción que no tenga fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable de culpabilidad» [STC 195/1997, de 20 Jun., FJ 4 b) y las resoluciones allí mencionadas]. En palabras de la STC 169/1998, de 21 Jul., el derecho a la presunción de inocencia en el campo del Derecho administrativo sancionador comporta «que la sanción esté basada en actos o medios probatorios de cargo o incriminadores de la conducta reprochada; que la carga de la prueba corresponda a quien acusa, sin que nadie esté obligado a probar su propia inocencia, y que cualquier insuficiencia en el resultado de las pruebas practicadas,

libremente valorado por el órgano sancionador, debe traducirse en un pronunciamiento absolutorio» (FJ 2).

A la vista de esta doctrina hemos de señalar, en primer término, que en el expediente administrativo sancionador obrante en autos consta el análisis oficial de semillas y cuyos resultados determinaron la incoación misma de dicho expediente administrativo. Por las características del supuesto que nos ocupa, hemos de convenir en que dicho informe es un medio técnico idóneo para acreditar las diferencias existentes entre el producto comercializado y el homologado y acredita la realización de los elementos objetivos del tipo de la infracción por la que ha sido sancionada la empresa Agrar Andalucía, S.A., Además, según apunta la representante de la Junta de Andalucía, para contradecir los resultados de la prueba practicada la interesada tenía a su disposición la facultad de solicitar la realización de un contraanálisis, de la que no hizo uso.

Por otro lado, la recurrente denuncia en algunas de las alegaciones formuladas con ocasión de este motivo que la sanción que le ha sido impuesta ha prescindido por entero del elemento subjetivo de la culpabilidad. Hemos de advertir a este respecto que, como se advierte en la STC 246/1991, de 19 Dic., la admisión en nuestro Derecho administrativo sancionador de la responsabilidad directa de las personas jurídicas, reconociéndoles así capacidad infractora, conlleva que la responsabilidad se configure sobre la capacidad de infracción y la responsabilidad, «que deriva del bien jurídico protegido por la norma que se infringe y la necesidad de que dicha protección sea realmente eficaz... y por el riesgo que, en consecuencia, debe asumir la persona jurídica que está sujeta al cumplimiento de dicha norma» (STC 246/1991, FJ 2). En el presente caso, habiendo existido actividad probatoria de cargo sobre los hechos que se le imputaban a la mercantil ahora recurrente, era a ella a quien competía proporcionar a los órganos administrativos que han intervenido en la sustanciación del expediente un principio de prueba, por mínimo que fuera, que permitiera hacerles pensar que la infracción de la norma no le era reprochable. Sin embargo, aquélla se limitó a aducir que ignoraba que las características del producto no se correspondían con las homologadas, aludiendo a unos análisis previos que ella misma habría efectuado, pero de los que no suministró acreditación alguna. Por consiguiente, no puede compartirse la tesis de la recurrente, quien pretende que con la sola expresión de esta ignorancia de la diferencia de calidad y de su falta de voluntad de defraudar, la acreditada desatención de las normas de calidad no se tradujera en la imposición de sanción alguna al no serle imputable en aplicación analógica de las causas de exención de la responsabilidad sancionadora previstas en el inciso final del art. 20.4 a) de la Ley 11/1971.

Tampoco en vía contencioso-administrativa observó una mayor diligencia en defensa de sus legítimos intereses, toda vez que se limitó a aportar, junto con el escrito de demanda, unas copias simples y carentes de adveración alguna de unos boletines de análisis de semillas de cereales, donde no consta siquiera el laboratorio en el que se habrían efectuado los análisis y que no fueron sometidos a contradicción alguna en el curso del proceso. En consecuencia, no puede reputarse contraria a la Constitución la decisión contenida en la Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 5 de Sevilla, de fecha 5 May. 2000, de negarles entidad suficiente para desvirtuar los resultados de los análisis oficiales o para apreciar la vulneración del principio de proporcionalidad.

9. Como último motivo del recurso aduce la entidad demandante de amparo la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) derivada de la deficiente motivación de la Sentencia impugnada. Prescindiendo ahora del hecho de que algunos de los argumentos esgrimidos por la recurrente en desarrollo de este motivo hallan su lugar adecuado en la denuncia de un vicio de incongruencia omisiva, lo que determinaría la imposibilidad de pronunciarnos al respecto por no haber acudido aquélla al cauce idóneo para reparar dicho vicio, que no es otro que el incidente de nulidad de actuaciones del art. 240.3 LOPJ (por todas, SSTC 228/2001, de 26 Nov., FJ 3, y 85/2002, de 22 Abr.), lo cierto es que una lectura mínimamente atenta de la resolución judicial impugnada, puesta en relación con las resoluciones dictadas en el expediente administrativo sancionador que le servía de objeto, permite apreciar la existencia de motivación suficiente para entender satisfechas las exigencias que dimanaban del art. 24.1 CE, puesto en conexión con el art. 120.3 CE.

En efecto, partiendo de la insoslayable premisa de que al juzgador no le es exigible una determinada extensión de la motivación

jurídica, ni un razonamiento explícito exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión sobre la que se pronuncia la decisión judicial (por todas, STC 37/2001, de 12 Feb., FJ 6 y las resoluciones allí mencionadas), sino únicamente la exposición razonada de los argumentos que permitan apreciar que la decisión judicial es fruto de una interpretación y aplicación del Ordenamiento jurídico (STC 240/2000, de 16 Oct., FJ 3), debemos recordar que en los fundamentos jurídicos tercero y cuarto se da respuesta a las alegaciones sobre falta de tipicidad de la conducta, insuficiente motivación de las resoluciones administrativas y vulneración del principio de proporcionalidad. En el primero de ellos, por remisión --con reproducción parcial-- a la doctrina jurisprudencial establecida por la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Supremo de 12 Jul. 1991 y en el segundo por remisión a las propias resoluciones administrativas. Todo lo cual permite conocer con suficiente grado de precisión la ratio decidendi de la resolución en punto a la desestimación de la pretensión anulatoria de la sanción impuesta en el expediente administrativo núm. 28/96.

Por lo expuesto, y toda vez que a este Tribunal no le corresponde emitir un juicio en términos de calidad o exhaustividad de la motivación empleada por el órgano judicial en el ejercicio de la función que privativamente le atribuye el art. 117.3 CE, sino únicamente comprobar que se han preservado las garantías procesales del art. 24 CE, debemos desestimar también este motivo del recurso. Lo que conlleva la denegación del amparo constitucional solicitado.

FALLO

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

Ha decidido

Denegar el amparo solicitado por Agrar Andalucía, S.A.

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

Dada en Madrid, a 30 Jun. 2003.