

Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a) Sentencia núm. 119/2022 de 2 febrero

Comment on the judgment of the Superior Court 119/2022, of 2 February.

JUAN JOSÉ CARRASCÓN CONCELLÓN

Área de Derecho Administrativo. Universidad San Jorge. Autovía A-23 Zaragoza-Huesca Km. 299, 50830, Villanueva de Gállego, Zaragoza, (España)

jjcarrascon@usj.es

ORCID <https://orcid.org/0009-0006-4503-7474>

Recibido: 30/01/2023. Aceptado: 15/11/2022.

Cómo citar: Carrascón Concellón, Juan José: "Comentario de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a) Sentencia núm.. 119/2022 de 2 febrero", *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 260 (2023): 395-405.

Este artículo está sujeto a una [licencia "Creative Commons Reconocimiento-No Comercial" \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/reeap.260.2023.395-405>

Resumen: Comentario de del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5^a) Sentencia núm. 119/2022 de 2 febrero.

Palabras clave: Industria vitivinícolas, derecho de igualdad, ayudas, COVID, denominación de origen.

Abstract: Comment on the judgment of the Superior Court 119 / 2022, of 2 February.

MayKeywords: Vine industry, right to equality, aid, COVID, designation of origin.

INTRODUCCIÓN

La Asociación Provincial de Empresarios de Industrias Vitivinícolas de Ciudad Real interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 557/2020, de 9 de junio, por el que se adoptan medidas extraordinarias en el sector del vino para hacer frente a la crisis causada por la pandemia de COVID-19, y por el que se fija una norma de comercialización en el sector del vino y se modifica la regulación sobre declaraciones obligatorias en el sector vitivinícola y el programa de apoyo al sector del vino.

La parte recurrente solicitaba en su demanda que:

- 1.- Se declare la nulidad del Real Decreto 557/2020.
- 2.- De no declararse la nulidad, Subsidiariamente se modifique el artículo 5 impugnado del Real Decreto 557/2020, en el siguiente sentido:

Art. 5: El importe de la ayuda a pagar a los destiladores autorizados para la destilación de crisis está establecida en 0,40 €/litro de vino destilado para el vino con DOP, ASÍ COMO PARA EL VINO DE PROCEDENCIA ECOLÓGICA, y de 0,30 €/litro de vino destilado para el resto de vinos. Este importe se verá incrementado en 0,005 €/l de vino para aquellos volúmenes de vino para los que la distancia entre el almacén de origen del vino y la destilería de destino se sitúe entre los 150 y los 300 kilómetros, y en 0,01 €/l de vino para aquellos volúmenes de vino para los que haya más de 300 kilómetros de distancia entre el almacén de origen del vino y la destilería de destino.

Y, en consecuencia, se revoque el artículo 6, por nulidad, viniendo a restablecerse un nuevo plazo para la concesión de las ayudas.

El Abogado del Estado formuló alegaciones previas de inadmisibilidad toda vez que la demandante no había acreditado la legitimación para la interposición de la demanda contencioso-administrativa.

La demandante una vez dado traslado del escrito de contrario justificó documentalmente que sus estatutos recogen que esta entidad puede defender los intereses de sus asociados. Así las cosas, se dictó auto desestimando las alegaciones de la Abogacía del Estado dando traslado para la formalización de contestación a la demanda.

En la contestación de la demanda, el Abogado del Estado formuló los argumentos jurídicos y alegaciones solicitando ase desestimase íntegramente la demanda interpuesta.

MARCO JURIDICO

Las normas objeto de controversia son:

- Derecho español
 - Real Decreto 557/2020, de 9 de junio, por el que se adoptan medidas extraordinarias en el sector del vino para hacer frente a la crisis causada por la pandemia de COVID-19, y

por el que se fija una norma de comercialización en el sector del vino y se modifica la regulación sobre declaraciones obligatorias en el sector vitivinícola y el programa de apoyo al sector del vino.

- Artículo 3. Beneficiarios de la ayuda.
 1. Los beneficiarios de las ayudas de destilación de crisis serán los destiladores autorizados de productos vitivinícolas que transformen vino en alcohol.
 2. El volumen de vino a destilar por solicitante deberá justificarse mediante los contratos celebrados entre la destilería y el productor del vino que lo entregue a tal fin, por un mínimo de 10 hl por contrato.

Los productores que suscriban un contrato con una destilería deberán haber cumplido con las obligaciones de entrega de subproductos a que se refiere la subsección primera de la sección tercera del capítulo II del Real Decreto 1363/2018, de 2 de noviembre, para la aplicación de las medidas del programa de apoyo 2019-2023 al sector vitivinícola español.
 3. Se admitirán solicitudes de ayuda por parte de los destiladores por un volumen mínimo de 50 hl por solicitud.
 4. En todo caso, no podrán percibir estas ayudas quienes incumplan cualquiera de los requisitos previstos en el artículo 13 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.
- Artículo 5. Importe de la ayuda.

1. El importe de la ayuda a pagar a los destiladores autorizados para la destilación de crisis está establecida en 0,40 €/litro de vino destilado para el vino con DOP, y de 0,30 €/litro de vino destilado para el resto de vinos.

Este importe se verá incrementado en 0,005 €/l de vino para aquellos volúmenes de vino para los que la distancia entre el almacén de origen del vino y la destilería de destino se sitúe entre los 150 y los 300 kilómetros, y en 0,01 €/l de vino para aquellos volúmenes de vino para los que haya más de 300 kilómetros de distancia entre el almacén de origen del vino y la destilería de destino.

2. La cuantía de la ayuda mencionada en el apartado 1 cubre los costes de suministro de vino a los destiladores y la destilación del vino en cuestión.

3. El destilador deberá abonar al suministrador del vino el importe de la ayuda una vez descontados los costes de la destilación.

4. La cuantía del coste de suministro del vino a abonar por las destilerías a cada uno de sus suministradores podrá atender a bonificaciones y depreciaciones derivadas del tipo de vino, la graduación del vino entregado u otros hechos objetivos, debiendo responder en todo caso su cálculo a los principios de objetividad y no discriminación.

En todo caso, el suplemento por transporte a que se refiere el segundo párrafo del apartado 1 del presente artículo será abonado por el destilador de forma íntegra al suministrador.

- Artículo 6. Importe de la ayuda.
 1. Las solicitudes de ayuda deberán presentarse ante el órgano competente de la comunidad autónoma donde radiquen las instalaciones de destilación a más tardar el 23 de junio de 2020. Las solicitudes se presentarán en todo caso por medios electrónicos a través de registro electrónico de la autoridad competente o mediante cualquiera de los registros y medios electrónicos previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Conforme a lo previsto en la habilitación contenida en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se dispone la obligatoriedad de relacionarse por medios electrónicos con la Administración para la presente línea de ayudas.

2. Las solicitudes se presentarán conforme a un modelo establecido por la comunidad autónoma, o en su defecto mediante la correspondiente solicitud, que contenga, al menos, los datos siguientes:

a) Datos del destilador: nombre y apellidos o razón social, ubicación de las instalaciones de destilación (localidad, municipio y provincia), teléfono, correo electrónico, NIF, y código de actividad y establecimiento (CAE) del destilador.

b) Listado de los productores suministradores del vino, volumen, grado alcohólico y tipo de vino contratado para la destilación por cada uno de los productores en el marco de esta ayuda y sus datos: nombre y apellidos o razón social, ubicación del almacén o bodega (localidad, municipio y provincia), teléfono, correo electrónico, NIF,

código de actividad y/o número de Identificación de la bodega de producción (NIDPB) y/o Número Registro de Industria Alimentaria (RIA) y distancia, en kilómetros, a la destilería.

c) Documento acreditativo del depósito de una garantía de buena ejecución por un importe igual al 110% de la ayuda solicitada.

La solicitud irá acompañada, al menos, de copia de los contratos celebrados con cada uno de los productores suministradores del vino objeto de esta ayuda en los que deberá quedar constancia, en su caso, de los volúmenes de vino objeto de suplemento por distancia a que se refiere el segundo párrafo del apartado 1 del artículo 5.

Las comunidades autónomas podrán recabar la documentación adicional que consideren oportuna al respecto

RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL SUPREMO

En defensa de las pretensiones ejercitadas en la demanda se alega, sustancialmente, que “el artículo 5 referido al importe de la ayuda a la destilación establece en su primer punto, que el importe de la ayuda a pagar para los vinos de Denominación de Origen Protegida será de 0,40 €/litro de vino destilado mientras que el resto de vinos se establece en 0,30€/litro de vino destilado , no teniendo en cuenta los vinos ecológicos, siendo que éstos suponen un mayor coste y esfuerzo por ser ecológicos, que potencian de manera considerable la calidad de estos vinos, elaborando un producto más saludable, que contribuye además a la sostenibilidad del medio ambiente y, sobre todo, los vinos ecológicos ayudan a mantener una economía que apoya el desarrollo rural y que crea empleo de calidad, no

teniendo en cuenta el esfuerzo de los productores que apuestan por la producción ecológica y que miran por las ventajas del consumidor a la hora de su consumo, por lo que es discriminatorio, que los vinos ecológicos no entren dentro en cuanto a la determinación del precio establecido de 0,40€/litro cumpliendo además con el medio ambiente."

La demandante añade, respecto del punto 3 del mismo art. 5, que no es legítimo que, si la destiladora se queda su alcohol para comercializar, se descuento a la prima los costes al suministrador más los portes de ésta, ya que ésta tiene que ir directa al vendedor del vino.

Por otra parte, y en relación con el art. 6, cuestiona el escaso plazo para la formulación de solicitudes hasta el 23 de junio de 2020, habiéndose publicado el Real Decreto 557/2020 el 10 de junio, dejando a los interesados un escaso margen de maniobra.

El sustento de la demanda de la parte actora pivota en el artículo 14 de la Constitución Española. La vulneración alegada, respecto del derecho de igualdad, denuncia una discriminación respecto del sector vitivinícola ecológico en el reparto de ayudas destinadas al mismo del Real Decreto 557/2020 de 9 de junio.

Siendo que no se ha tenido en consideración alguna a los vinos de procedencia ecológica, vinos de procedencia de agricultura ecológica, que requieren un proceso más lento de elaboración en el que se obtiene vino de calidad superior, más saludables para el consumidor y que contribuyen a la sostenibilidad del medio ambiente, entiende la Asociación demandante que se produce una discriminación respecto del sector vitivinícola de origen ecológico.

La distinción en el establecimiento de precios en las ayudas concedidas al sector, debidas a la grave situación provocada por COVID-19, ocasiona a los vinos de procedencia de agricultura ecológica una clara situación de desventaja respecto al resto de vinos, toda vez que su elaboración es mucho más costosa que la de un vino tradicional.

Frente a ello, la contestación a la demanda, sintetiza el rechazo a la

supuesta infracción del artículo 14 de la Constitución Española en el hecho de que el establecimiento de una ayuda para la destilación de crisis de los vinos acogidos a una denominación de origen protegida (DOP) de importe más elevado que para los vinos no acogidos a estas denominaciones, se encuentra plenamente justificado por los requisitos impuestos a la producción de los primeros, que implican mayores gastos de producción. Igualmente, un vino ecológico podrá percibir las ayudas a la destilación de mayor importe si es un vino con DOP. Finalmente, la Abogacía manifiesta que la supuesta discriminación no es entre vinos con DOP y vinos ecológicos, sino entre vinos ecológicos y vinos que no lo son. Además, la normativa de la Unión Europea no otorga un plus de calidad o reconocimiento a los vinos de producción ecológica a los efectos de la ayuda específica regulada en el real decreto impugnado por la parte actora.

El Tribunal sustenta la desestimación de la demanda en un pilar básico respecto a los motivos que pueden dar lugar a la nulidad de una resolución. Lógicamente si la impugnación del Real Decreto 557/2020 se concreta en los arts. 5 y 6.1 del mismo, y la demandante no formula ninguna alegación o motivo de impugnación que determine esa nulidad. El Tribunal a pesar de que no lo recoge expresamente, tiene en cuenta que el art. 47.1 Ley 39/2015 contiene una lista cerrada de supuestos de nulidad de pleno derecho, siendo ya constante la jurisprudencia en este sentido (STS de 7 de octubre de 2010). Dada la presunción de la que gozan las Administraciones en el ejercicio de su actividad (interés público), dichos supuestos tienen que ser interpretados de forma estricta.

En este sentido la Asociación, acudiendo al artículo 14 de la Constitución Española y aludiendo la STS de 4 de julio de 2019 que declaró la nulidad del Real Decreto 1023/2017, de 1 de diciembre, impugna la cuantía de las ayudas establecidas en el art. 5, puesto que dicho artículo produce una diferencia de trato entre los vinos de DOP, y los vinos de producción ecológica. Por ello la actora en sus propias palabras sostiene que "es discriminatorio, que los vinos ecológicos no entren dentro en cuanto a la determinación del precio establecido de 0,40€/litro cumpliendo

además con el medio ambiente". Tal es así que incluso con carácter subsidiario solicita la inclusión en el art. 5, la expresión "en 0,40 €/litro de vino destilado para el vino con DOP, así como para el vino de procedencia ecológica".

Sin entrar a valorar si los vinos ecológicos suponen o no un mayor coste y esfuerzo por ser ecológicos, o que sea un producto más saludable, que contribuye además a la sostenibilidad del medio ambiente, el Tribunal centra el objeto de controversia en 1 alcance del derecho de igualdad y prohibición de trato discriminatorio.

El Tribunal Supremo acude a la exposición de motivos del Real Decreto 557/2020, a efectos de analizar la finalidad y alcance de las ayudas objeto de controversia. Debemos recordar que la regulación que se impugna fue elaborada en plena pandemia de COVID-19. En esos momentos dicha situación de crisis sanitaria supuso una importante perturbación del mercado vitivinícola. Debido a esta circunstancia, se publicó el Reglamento Delegado (UE) 2020/592 de la Comisión de 30 de abril del 2020. Dicha disposición europea establecía medidas excepcionales de carácter temporal que autorizaron excepciones a determinadas disposiciones del Reglamento (UE) n.º 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios y por el que se derogan los Reglamentos (CEE) nº 922/72, (CEE) nº 234/79, (CE) nº 1037/2001 y (CE) nº 1234/20. El Reglamento n.º 1308/2013, siendo su objeto la estabilización de un mercado que en ese momento era sustancialmente distinto, dada la situación originada por la COVID-19, en aras de evitar las perturbaciones que se habían producido al cerrar hoteles, restaurantes, celebraciones y fiestas entre otros, es adaptado por el Reglamento Delegado (UE) 2020/592 de la Comisión de 30 de abril del 2020. Así las cosas, el Real Decreto objeto de impugnación se aprobó con el objetivo de aplicar en el Reino de España, para el sector vitivinícola, el mencionado Reglamento Delegado (UE) 2020/592.

Analizando el caso objeto de controversia el Tribunal Supremo llega a la conclusión de que las previsiones recogidas en el Real decreto objeto de controversia no desconocen la promoción de la producción ecológica, de manera que un vino con DOP puede ser un vino ecológico o no, en cuanto satisfagan las exigencias establecidas para la denominación de origen que se recogen en los arts. 92 y siguientes del citado Reglamento 1308/2013 y las normas de derecho interno, y también las especificaciones contenidas en el Reglamento (CE) 889/2008, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) 834/2007 del Consejo, respecto de la condición de vinos ecológicos. De manera que cuando el vino de producción ecológica responda también a una DOP será acreedor de la ayuda en la cuantía propia de esta.

Por tanto, y siguiendo sentencia del Tribunal Constitucional 200/2001, de 4 de abril, «el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el art. 14 CE». En este sentido, siguiendo la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional en lo relativo al contenido del precepto constitucional entiende el Tribunal Supremo que se trata de situaciones, en este caso producción de vino, diferentes y no excluyentes, que se manifiestan en las exigencias y métodos de elaboración de los mismos y que tienen su reflejo en su promoción, lo que puede justificar una distinta valoración del alcance que respecto de cada uno de ellos ha tenido la alteración producida por la pandemia, en los términos que se indican en la exposición de motivos del Real Decreto 557/2020 y, por lo tanto, de la cuantía de la ayuda establecida.

Respecto al supuesto plazo perentorio el tribunal aclara que el propio Real Decreto facilita y agiliza la tramitación, estableciendo que "las solicitudes se presentarán en todo caso por medios electrónicos a través de registro electrónico de la autoridad competente o mediante cualquiera de

los registros y medios electrónicos previstos en el artículo 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. Conforme a lo previsto en la habilitación contenida en el artículo 14.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se dispone la obligatoriedad de relacionarse por medios electrónicos con la Administración para la presente línea de ayudas."

BIBLIOGRAFÍA

Las denominaciones de origen en España ¿Qué son y para qué sirven? Una obligada referencia al sector vitivinícola.

Autor Gil Nogueras, Luis Alberto, Magistrado-Juez del Juzgado de Primera Instancia núm. 3 de Zaragoza.

Editorial El Derecho Editores / Revista de Jurisprudencia El Derecho, 1 de junio de 2015, nº 1