



Roj: **STS 2650/2023 - ECLI:ES:TS:2023:2650**

Id Cendoj: **28079130032023100096**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **3**

Fecha: **12/06/2023**

Nº de Recurso: **1444/2021**

Nº de Resolución: **782/2023**

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

Ponente: **JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ NA 519/2020,**  
**AATSJ NA 106/2020,**  
**ATS 863/2022,**  
**STS 2650/2023**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 782/2023**

Fecha de sentencia: 12/06/2023

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 1444/2021

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 06/06/2023

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Procedencia: T.S.J.NAVARRA SALA CON/AD

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 1444/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Tercera**

**Sentencia núm. 782/2023**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. Eduardo Calvo Rojas

D.ª María Isabel Perelló Doménech

D. José María del Riego Valledor

D. Diego Córdoba Castroverde

En Madrid, a 12 de junio de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso de casación número 1444/2021, interpuesto por MCA Spain, S.L., representada por el Procurador de los Tribunales D. Roberto Primitivo Granizo Palomeque, con la asistencia letrada de D. José Antonio Ayala Asiain, contra la sentencia de 10 de noviembre de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el recurso número 452/2019, sobre infracción de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico, en el que ha intervenido como parte recurrida la Comunidad Foral de Navarra, representada y defendida por su asesora jurídica-letrada.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José María del Riego Valledor.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, dictó sentencia el 10 de noviembre de 2020, con los siguientes pronunciamientos en su parte dispositiva:

"Que debemos estimar y estimamos parcialmente el presente recurso contencioso-administrativo interpuesto por la procuradora Sra. Igea, en nombre y representación de MCA SPAIN SL contra Orden Foral 187E/2019, de 8 de octubre, de la Consejera de Desarrollo Rural y Medio Ambiente, que se revoca declarando que la infracción cometida por MCA SPAIN SL es la prevista en el artículo 31.1g de la Ley 6/2015, imponiéndole una sanción de 30.000 euros y eliminando la sanción accesoria de pérdida durante un año del derecho al uso de la DOP.

Sin costas."

**SEGUNDO.-** Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de MCA Spain, S.L., manifestando su intención de interponer recurso de casación, y la Sala de instancia, por auto de 23 de febrero de 2021, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**TERCERO.-** Recibidas las actuaciones en este Tribunal, la Sección de Admisión de esta Sala Tercera acordó, por auto de 19 de enero de 2022:

"1.º) Admitir a trámite el recurso de casación n.º 1444/2021 preparado por la representación procesal de MCA Spain, S.L., contra la sentencia n.º 278/2020, de 10 de noviembre, dictada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra en el recurso n.º 452/2019.

2.º) *Declarar que la cuestión planteada en el recurso que presenta interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consiste en completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia relativa a la aplicación retroactiva de las disposiciones administrativas sancionadoras más favorables, interpretando el artículo 26. 2 LRJSP, en supuestos en los que, en puridad, no se ha producido una modificación de la norma sancionadora pero sí una modificación de las condiciones o presupuestos que integran aquélla; en particular, cuando dicha modificación es consecuencia de una actuación de la Administración (en este caso, del Consejo Regulador de la DOP) que anticipa la modificación del Pliego de Condiciones de la DOP (aprobada en posterior Reglamento de Ejecución de la Comisión Europea).*

3.º) La normas que, en principio, serán objeto de interpretación son el artículo 31.1.g) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Spin Denominaciones de Origen e indicaciones protegidas de ámbito supraautonómico, en relación con el artículo 9.3 de la Constitución Española y el artículo 26.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público; sin perjuicio de la Sección de Enjuiciamiento extienda la interpretación a otras normas que considere de aplicación."

**CUARTO.-** Por la representación de MCA Spain, S.L., se presentó, con fecha 25 de abril de 2022, escrito de interposición del recurso de casación, en el que alegó la infracción de los artículos 67.1 LJCA, 9.3 CE y 26.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, así como la vulneración de la jurisprudencia de esta Sala Tercera, que cita, relativa a la eficacia retroactiva de las disposiciones sancionadoras que favorezcan al infractor

Por todo ello, solicitó a la Sala que dicte sentencia en la que:



1º.- Complete la doctrina jurisprudencial relativa a la aplicación retroactiva de las disposiciones administrativas sancionadoras más favorables con una declaración expresa de que el artículo 26.2 de la Ley 40/2015 es aplicable a aquellos supuestos en los que, aun cuando no se haya modificado la norma sancionadora propiamente dicha, haya mediado una modificación de los presupuestos o requisitos necesarios para la aplicación de dicha norma sancionadora; y, en particular, cuando esa modificación sea consecuencia de una actuación de la Administración que anticipe la modificación de la norma sustantiva cuya vulneración conlleve la aplicación de la norma sancionadora en cuestión; y cuando, con posterioridad esa modificación anticipada de la referida norma sustantiva sea aprobada y entre en vigor antes de que la sanción controvertida haya devenido firme en la vía administrativa o jurisdiccional.

2º.- Estime el recurso de casación interpuesto por la recurrente frente al pronunciamiento de la Sentencia impugnada en el que se le impuso la referida sanción dineraria de 30.000 euros; y, consiguientemente, case, anule y deje sin efecto dicho pronunciamiento y declare íntegramente estimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la recurrente frente a la Orden Foral 187-E/2019, de 13 de agosto, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería, por la que se sancionó a la recurrente, como autora de una infracción muy grave de la Ley 6/2015, con una multa de 81.000 euros y con la pérdida temporal por un año del derecho al uso de la DOP "*Pimiento del Piquillo de Lodosa*"; con la consiguiente imposición a la Administración demandada de las costas procesales de la instancia.

**QUINTO.-** Se dio traslado a la parte recurrida, para que manifestara su oposición, lo que verificó por escrito de 20 de junio de 2022, en el que rechazó el motivo de impugnación por infracción del artículo 67.1 LJCA, además de por carencia de interés casacional de acuerdo con el auto de admisión a trámite del recurso, porque la sentencia impugnada ha dado respuesta extensa y motivada a la cuestión relativa a la modificación del pliego de condiciones de la DOP, desechando, al menos de forma implícita, que la misma conlleve la destipificación de los hechos sancionados, y asimismo negó la infracción de los artículos 9.3 CE y 26.2 de la Ley 40/2015, porque la Circular del Consejo Regulador no tiene carácter normativo, la sentencia impugnada tuvo en cuenta dicha Circular para dejar sin efecto la sanción accesoria por aplicación del principio de proporcionalidad, el Reglamento de ejecución (UE) 2020/1528, que aprobó la modificación del Pliego de Condiciones de la DOP de pimientos del piquillo de Lodosa, entró en vigor a los 20 días de su publicación, en concreto el 10 de noviembre de 2020, misma fecha en la que se publicó la sentencia impugnada, por lo que no puede pretenderse que la sentencia considerase sus posibles efectos retroactivos, además de que dicho Reglamento no tiene carácter sancionador, por lo que no cabe su aplicación con efectos retroactivos, ni cabe alegar la retroactividad de las disposiciones sancionadoras favorables, en cuanto el precepto sancionador considerado por la sentencia no ha sido modificado. A lo anterior añade la parte recurrida que las sentencias que se invocan de contrario no son hábiles para fundar vulneración normativa ni jurisprudencial por la sentencia impugnada.

Por todo ello, la parte recurrida concluyó su escrito de oposición solicitando a la Sala la desestimación del recurso de casación, al ser la sentencia recurrida plenamente conforme con el ordenamiento jurídico y, subsidiariamente, para el caso de que la Sala revoque la sentencia impugnada, alegó que no procedería la condena en costas, teniendo en cuenta que en el momento de dictarse la resolución sancionadora el hecho imputado estaba tipificado como infracción grave por la ley, y la parte recurrente admitió que su conducta era constitutiva de ilícito administrativo.

**SEXTO.-** Conclusas las actuaciones, se señaló para votación y fallo el día 6 de junio de 2023, fecha en que tal diligencia ha tenido lugar.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.- La sentencia impugnada y los antecedentes relevantes para la resolución del recurso de casación.**

1.- La representación procesal de la mercantil MCA Spain S.L. ha interpuesto recurso de casación contra la sentencia 278/2020, de fecha de 10 de noviembre de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el recurso número 452/2019, que estimó parcialmente su recurso contencioso administrativo interpuesto contra la Orden Foral 187E/2019, de 8 de octubre, de la Consejería de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, que revoca, declarando que la infracción cometida por MCA SPAIN S.L. es la infracción grave prevista por el artículo 31.1.g) de la Ley 6/2015, de 12 de mayo, de Denominaciones de Origen e Indicaciones Geográficas Protegidas de ámbito territorial supraautonómico, imponiéndole una sanción de 30.000 euros, con anulación de la sanción accesoria de pérdida durante un año del derecho al uso de la Denominación de Origen Protegida (DOP).

2.- Hacemos una referencia a los antecedentes de la sentencia impugnada, para una mejor comprensión de las cuestiones planteadas.



La Orden Foral 187E/2019, de 8 de octubre, revocada por la sentencia impugnada, desestimó el recurso de alzada interpuesto por MCA Spain, S.L., contra la resolución 244E/2019, de 13 de agosto, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería, que había impuesto a la mercantil recurrente una multa de 81.000 euros por la comisión de una infracción muy grave tipificada por el artículo 32.1.d) de la Ley 6/2015 y la sanción accesoria prevista en el artículo 34.5 de la Ley 6/2015 de pérdida temporal por un año del derecho al uso del nombre de la DOP de pimientos del piquillo de Lodosa.

El tipo infractor del artículo 32.1.d) de la Ley 6/2015 considera falta muy grave las siguientes conductas:

"La utilización, cuando no se tenga derecho a ello, de indicaciones, nombres, nombres comerciales, marcas, símbolos o emblemas que hagan referencia a los nombres amparados por una DOP o IGP, o que, por su similitud fonética o gráfica con los nombres protegidos o con los signos o emblemas que sean característicos, puedan inducir a confusión sobre la naturaleza, calidad u origen geográfico de los productos agrarios y alimentarios, aunque vayan precedidos por los términos "tipo", "estilo", "género", "imitación", "sucedáneo" u otros análogos."

3.- Interpuesto por MCA Spain, S.L. recurso contencioso administrativo contra la Orden Foral 187E/2019, antes citada, en su escrito de demanda dedujo la pretensión de que se calificaran los hechos como infracción grave del artículo 31.1.g) de la Ley 6/2015 y se le imponga una sanción de multa de 16.000 euros, sin la sanción accesoria de pérdida durante un año del derecho al uso de la DOP.

El tipo sancionador del artículo 31.1.g) de la Ley 6/2015 que MCA Spain S.L. consideró aplicable a los hechos enjuiciados, describía como infracción grave la conducta consistente en:

"El incumplimiento de las normas específicas de la DOP o IGP sobre características, prácticas de producción, elaboración, transformación, conservación, almacenamiento, transporte, etiquetado, envasado o presentación."

4.- Con posterioridad a la presentación por las partes de sus respectivos escritos de conclusiones y a la diligencia de ordenación de 21 de septiembre de 2020 que declaró concluso el recurso, la representación de MCA Spain, S.L. presentó, con fecha de 7 de octubre de 2020, un escrito en el que alegó que la conducta por la que había sido sancionada, debido a modificaciones sobrevenidas en el pliego de condiciones de la DOP de pimientos del piquillo de Lodosa, ya no era constitutiva de infracción alguna, por lo que, al amparo del artículo 9.3 CE y 26 y 27 de la Ley 40/2015, solicitó que se anularan y dejaran sin efecto las sanciones impuestas en los actos administrativos impugnados.

Acompañó su escrito con i) una Circular del Consejo Regulador de la DOP pimiento del piquillo de Lodosa, de fecha 15 de septiembre de 2020, que informa a las industrias elaboradoras que con fecha 2 de julio de 2020 se había publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea la solicitud de modificación del Pliego de Condiciones de la DOP que posibilitaba la fabricación y comercialización del producto protegido en nuevas elaboraciones o presentaciones y que ya en la campaña de 2020 los operadores podrían fabricar dichas nuevas elaboraciones y presentaciones, ii) La Norma Técnica adjunta a la mencionada Circular y iii) la información publicada en un diario sobre las modificaciones en el Reglamento de la DOP a que se referían los documentos anteriores.

Efectuado el correspondiente traslado del escrito y documentación presentada, la representación de la Comunidad Foral de Navarra solicitó la inadmisión de los documentos presentados por la parte recurrente y la Sala de instancia acordó, por providencia de 3 de noviembre de 2020, admitir la documentación presentada como diligencia final del artículo 435 LEC.

5.- La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictó sentencia el 10 de noviembre de 2020, impugnada en este recurso de casación, en la que examinó la cuestión de la calificación de los hechos, bien como falta muy grave del artículo 32.1.d) de la Ley 6/2015 como consideraba la resolución administrativa impugnada, bien como falta grave del artículo 31.1.g) de la Ley 6/2015 que, como antes se ha dicho, era la tesis que sostenía en el escrito de demanda la mercantil recurrente MCA Spain S.L.

La sentencia impugnada efectuó respecto de la cuestión litigiosa los siguientes razonamientos (FD 2):

"Bien a la vista de lo expuesto, en el momento de suceder los hechos no era posible, conforme al Pliego de condiciones vigente de la DOP Pimiento del piquillo de Lodosa, comercializar, bajo este nombre, pimientos en tiras, ya que obligatoria y necesariamente debían presentarse enteros. La demandante comercializó pimiento del piquillo en tiras, actuación por la que fue sancionada, ahora bien, no se le sanciona porque producto no fuera pimiento del piquillo de Lodosa sino por la forma de presentación que no era la exigida por la DOP. No existe prueba alguna de que el producto envasado bajo el nombre el MENDAVIES, no fuera pimiento del piquillo de Lodosa, que es la conducta que sanciona el artículo 32.1 d de la Ley 6/2015 , cuando alude al uso de una DOP si no se tiene derecho a ello. La administración demandada, que es a quien competía esta prueba dado que es la que sanciona, no aporta prueba la respecto limitándose a concluir que al no permitir la DOP esa



forma de la presentación del producto, conlleva un uso indebido del nombre protegido. No es así. Sin prueba que acredite que el pimiento envasado era de otro origen, lo que se ha cometido, si no se ha respetado la forma de presentación o el proceso de producción, es una infracción regulada en el artículo 31.1 g como señala la actora."

Tras la valoración de los hechos probados asumió, por tanto la sentencia impugnada la tesis de la parte recurrente:

"Por ello asiste la razón a la parte recurrente cuando alega la incorrecta tipificación de la infracción puesto que la conducta aquí demostrada, al no aportarse más prueba, fue la relativa a la comercialización de pimiento del piquillo de Lodosa en tiras, pero siendo pimiento del piquillo de Lodosa."

En definitiva, la Sala de instancia consideró acreditado que el producto comercializado era pimiento del piquillo de Lodosa, si bien no podía comercializarse bajo dicha DOP debido a su presentación en tiras porque, en el momento de los hechos, la única forma de presentación permitida por el pliego de condiciones de la DOP era la de pimiento entero. Por tal razón estimó procedente la aplicación del tipo sancionador de la falta grave descrita por el artículo 31.1.g) de la Ley 6/2015, como había solicitado la parte recurrente en su demanda, a la que correspondía una sanción que fijó en 30.000 euros,

6.- La sentencia impugnada tuvo en cuenta la modificación del pliego de condiciones de la DOP en orden a permitir la comercialización en tiras del pimiento del piquillo de Lodosa, que consideró acreditada por la documentación presentada por la parte recurrente, a la que atribuyó el efecto de determinar la improcedencia por desproporcionada de la sanción accesoria del artículo 34.5 de la Ley 6/2015 de pérdida temporal del uso de la DOP por un plazo de un año.

#### **SEGUNDO.- La cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia.**

Como se ha anticipado en los antecedentes de hecho de esta sentencia, el auto de admisión a trámite consideró que el recurso presentaba la cuestión de interés objetivo para la formación de la jurisprudencia consistente en completar, reforzar, matizar o, en su caso, corregir la jurisprudencia relativa a la aplicación retroactiva de las disposiciones administrativas sancionadoras más favorables, interpretando el artículo 26. 2 LRJSP, en supuestos en los que, en puridad, no se ha producido una modificación de la norma sancionadora pero sí una modificación de las condiciones o presupuestos que integran aquélla; en particular, cuando dicha modificación es consecuencia de una actuación de la Administración (en este caso, del Consejo Regulador de la DOP) que anticipa la modificación del pliego de condiciones de la DOP (aprobada en posterior Reglamento de Ejecución de la Comisión Europea).

#### **TERCERO.- La posición de la Sala.**

1.- La sentencia impugnada consideró acreditado que la mercantil recurrente había comercializado, en el año 2018, un total de 27.948 envases con la DOP de pimientos de piquillo de Lodosa con una presentación en tiras, cuyo precio total de venta, excluido el IVA, ascendió a 27.367,60 euros, cuando en el momento de los hechos la DOP citada no permitía tal presentación, sino únicamente era admisible la presentación en la forma de pimiento entero. Es decir, la sentencia impugnada concluyó, tras la valoración de la prueba, que la mercantil recurrente había comercializado pimientos del piquillo de Lodosa, si bien con la forma de presentación de pimiento en tiras, que no estaba permitida en el pliego de condiciones de la DOP vigente en el año de comercialización.

La narración fáctica recogida en la sentencia de instancia no ha sido cuestionada ni procede alterarla en este recurso de casación.

También consta en las actuaciones la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea de 2 de julio de 2020 de la solicitud de aprobación de una modificación del pliego de condiciones de la DOP pimientos del piquillo de Lodosa, formulada por el Consejo Regulador de la DOP Pimiento del Piquillo de Lodosa que, entre otras cuestiones, contemplaba (apartado 5.2.5) que los pimientos amparados por la DOP podrían presentarse tanto enteros como en tiras o trozos, con los requisitos que indica. E igualmente consta el acuerdo de la Directora de Certificación de la DOP de 15 de septiembre de 2020 y la Nota Técnica de la DOP de agosto de 2020 que, a la vista de la solicitud de modificación del pliego de condiciones a que se acaba de hacer referencia, permiten la aplicación transitoria en la campaña de 2020 de los criterios para las presentaciones del pimiento del piquillo de Lodosa en tiras y trozos, que quedarían sin efecto en caso de no aprobarse la solicitud de modificación del pliego de condiciones.

2.- El 21 de octubre de 2020 se publicó en el DOUE el Reglamento de Ejecución (UE) 2020/1528 de la Comisión de 14 de octubre de 2020, por el que se aprobó la modificación del pliego de condiciones de la denominación inscrita en el Registro de Denominaciones de Origen Protegidas y de Indicaciones Geográficas Protegidas (Pimientos del Piquillo de Lodosa) a que se ha hecho referencia en el apartado anterior.



3.- Como primera cuestión, la parte recurrente alega en su escrito de interposición del recurso la infracción del artículo 67.1 LJCA, al no haberse pronunciado la sentencia impugnada sobre todas las cuestiones controvertidas en el proceso, pues dejó sin resolver la alegación de la falta de tipicidad sobrevenida de la conducta enjuiciada, como consecuencia de la modificación del pliego de condiciones de la DOP.

La Sala no comparte la anterior alegación, pues la sentencia impugnada se pronunció sobre los efectos que, en su criterio, produjo la modificación del pliego de condiciones de la DOP en el enjuiciamiento de los hechos. En efecto, la sentencia recurrida estimó que dicha modificación sobrevenida, en orden a permitir la comercialización en tiras del pimiento del piquillo de Lodosa, limitaba sus efectos a la anulación de la sanción complementaria del artículo 34.5 de la Ley 6/2015, de pérdida temporal del uso de la DOP por un plazo de un año, que consideró desproporcionada por dicha circunstancia, pero no extendió esos efectos a la sanción correspondiente a la infracción grave del artículo 31.1.g) de la Ley 6/2015, que estimó procedente al revisar la calificación de los hechos efectuada por la resolución administrativa impugnada.

4.- El segundo motivo de impugnación del recurso de casación denuncia la infracción por la sentencia impugnada de los artículos 9.3 y CE y 26.2 de la Ley 40/2015.

El artículo 9.3 CE garantiza la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales.

A su vez, el artículo 26.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, dentro del capítulo dedicado a los principios de la potestad sancionadora, dispone que:

"Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones pendientes de cumplimiento al entrar en vigor la nueva disposición."

5.- La cuestión que plantean las alegaciones de la parte recurrente, en línea con la cuestión de interés casacional formulada por el auto de admisión a trámite del recurso, es la de si el principio de retroactividad de las normas sancionadoras más favorables es aplicable en aquellos supuestos en los que no se ha producido ninguna modificación de la norma sancionadora, pero si de las condiciones o presupuestos que integran aquella, determinados por otra norma no sancionadora.

Se plantea tal cuestión en los supuestos de las denominadas "*infracciones en blanco*", cuando la norma sancionadora no describe exhaustivamente la conducta que integra la infracción, sino que se remite a otros preceptos a los efectos de rellenar aquel vacío, completando así la definición del tipo infractor, siempre exigible por virtud del artículo 25.1 CE.

La cuestión, como decimos, requiere determinar si el principio de retroactividad de la ley sancionadora más favorable opera cuando no se modifica la norma sancionadora sino aquellas otras en cuyo favor se produce el reenvío.

6.- Sobre tal cuestión se ha pronunciado la sentencia de esta Sala de 22 de febrero de 1988 (ROJ: STS 1144/1988, RJ: 1988\1378) en sentido favorable a la aplicación del principio de retroactividad de la norma sancionadora más favorable también en estos casos, con los siguientes razonamientos:

"La respuesta, frente a lo que indica el Letrado del Estado, ha de ser afirmativa: el complemento que proporciona la norma no sancionadora es siempre parte integrante del tipo. Que éste se formule de una sola vez, en la regla sancionadora, o en dos momentos y normas distintas, resulta inoperante. La infracción se integra por el tipo completo, es decir, el tipo exigido por el artículo 25.1 de la Constitución sólo existe cuando ha sido completado.

Así las cosas, a los efectos de la retroactividad de la Ley más favorable, una vez que el tipo existe resulta intrascendente que su alteración o eliminación tenga lugar por modificación de la norma sancionadora en blanco o por modificación de la regla complementaria que viene a dar el último contenido al tipo. El fundamento de la retroactividad de la norma sancionadora más favorable se concreta en razones humanitarias o de estricta justicia, opera siempre que una modificación normativa -afecte a la norma en blanco o a la complementaria- evidencie que determinada conducta ha dejado de ser socialmente reprochable."

En el supuesto examinado por la sentencia que citamos, una Orden ministerial de 21 de noviembre de 1984 había derogado la Orden de 22 de septiembre de 1973, que contenía las exigencias de turbiedad en materia de conservas de guisantes, que constituían el complemento del tipo en blanco invocado en la resolución sancionadora ( artículo 3.11 del Decreto 3052/1966), lo que consideró esta Sala que, en aplicación del principio de retroactividad de la norma más favorable, exigía la eliminación de la sanción impuesta.

7.- En el mismo sentido, la sentencia de esta Sala de 16 de mayo de 1988 (ROJ: STS 3654/1988), que insiste en que el principio de la retroactividad de la ley penal más favorable ha de tener virtualidad no sólo cuando se



modifica la norma sancionadora en sí misma sino también cuando la alteración afecta a aquella que aporta el complemento que viene a rellenar el tipo en blanco trazado por el precepto sancionador.

Siguen el mismo criterio las SSTs de esta Sala de 6 de noviembre de 1998 (recurso 535/1993) y de 15 de julio de 1999 (recurso 132/1993).

Igual criterio es acogido por la Sala Quinta de este Tribunal Supremo, que admite la plena aplicabilidad del principio de retroactividad de las normas penales favorables al reo en los supuestos de modificación de las normas sustantivas que complementan los ilícitos disciplinarios, como es de ver en las sentencias de dicha Sala de 1 de diciembre de 2004 (recurso 124/2003), 13 de diciembre de 2004 (recurso 71/2003) y 12 de diciembre de 2008 (recurso 47/2008).

8.- Los anteriores razonamientos conducen a la estimación del recurso de casación.

#### **CUARTO.- Conclusión.**

De acuerdo con lo expuesto, procede la estimación del recurso de casación y la anulación de la sentencia impugnada por infracción de los artículos 9.3 CE y 26.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, al no haber hecho aplicación retroactiva a los hechos declarados probados la norma sancionadora más favorable, así como, manteniendo la narración fáctica de la sentencia recurrida, procede en aplicación de las normas citadas como infringidas la estimación del recurso contencioso administrativo, con anulación de las resoluciones administrativas recurridas.

#### **QUINTO.- La respuesta a la cuestión de interés casacional.**

En respuesta a la cuestión de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia formulada en el auto de la Sección 1ª de admisión a trámite de este recurso, la Sala reitera el criterio jurisprudencial de esta Sala, que considera que el principio de la retroactividad de la ley penal más favorable ha de tener virtualidad no sólo cuando se modifica la norma sancionadora en sí misma, sino también cuando la alteración afecta a aquella norma que aporta el complemento que viene a rellenar el tipo en blanco trazado por el precepto sancionador.

#### **SEXTO.- Sobre las costas.**

Por disposición del artículo 93.4 de la LJCA, en cuanto a las costas de casación, cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, y de conformidad con el artículo 139.1 LJCA no se hace imposición de las costas de instancia por presentar el caso serias dudas de derecho, como resulta de la propia sentencia impugnada.

### **FALLO**

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

1.- Declarar haber lugar y, por tanto, estimar al presente recurso de casación número 1444/2021, interpuesto por la representación de MCA Spain, S.L., contra la sentencia número 278/2020, de fecha de 10 de noviembre de 2020, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en el recurso número 452/2019, que anulamos.

2.- Estimar el recurso contencioso administrativo interpuesto por la representación de MCA Spain, S.L., contra la Orden Foral 187E/2019, de 8 de octubre, de la Consejería de Desarrollo Rural y Medio Ambiente del Gobierno de Navarra, que desestimó el recurso de alzada interpuesto contra la resolución 244E/2019, de 13 de agosto, del Director General de Desarrollo Rural, Agricultura y Ganadería, que se anulan.

3.- No imponer a ninguna de las partes las costas del recurso de casación ni las de instancia.

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

Así se acuerda y firma.