

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

4902 *Pleno. Sentencia 82/2013, de 11 de abril de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 2295-2004. Interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha respecto de la enumeración de preceptos de carácter básico contenida en el apartado segundo de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino. Competencias sobre ordenación general de la economía, agricultura y denominaciones de origen: interpretación conforme de diversos preceptos legales (STC 34/2013).*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2295-2004, promovido por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra el apartado 2 de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino. Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado y formulado alegaciones el Gobierno. Ha sido Ponente el Magistrado don Pablo Pérez Tremps, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 7 de abril de 2004, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, previo acuerdo de 23 de marzo de 2004 del Consejo de Gobierno y cumplidos los requisitos exigidos para ello por el art. 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado 2 de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 11 de julio de 2003, en cuanto que declara legislación básica, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE, una serie de preceptos, vulnerando el orden de competencias establecido en los arts. 148.1 apartados 1 y 7 CE y 31.1 apartados 1, 6 y 7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha (EACM).

2. El escrito de interposición del recurso, una vez abordados los fundamentos de Derecho jurídico-procesales, realiza unas consideraciones generales sobre la distribución de competencias en materia de denominaciones de origen, glosando para ello la STC 112/1995, de 6 de julio, de la que desprende el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que el Estado no dispone de ningún título competencial que le faculte para establecer válidamente legislación básica en materia de denominaciones de origen. Se afirma, además, que el art. 31.1.7 EACM, redactado con arreglo a la Ley Orgánica 3/1997, de 3 de julio, incluye la materia denominaciones de origen entre las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma.

El escrito continúa afirmando que la justificación de la competencia estatal se basa en dos argumentos, que es preciso refutar. Por un lado se rompe la equivalencia, previamente

reconocida como válida, entre el concepto de «denominación de origen», y el de vinos de calidad producidos en una región determinada, pasando a ser la de vinos de calidad producidos en una región determinada una clasificación genérica en la que «denominación de origen» y «denominación de origen calificada» pasan a ser sendos subgrupos, junto a los que aparecen los «vinos de calidad con indicación geográfica» y los «vinos de pagos», resultando que estos últimos, al no ser vinos con denominación de origen, no son objeto de la competencia autonómica. Por otro, se entiende que la competencia estatal para establecer la regulación básica sobre «denominaciones de origen» se basa en la idea de coordinación, obviando el legislador que la STC 112/1995, de 6 de julio, ya negaba la competencia estatal de coordinación de las competencias autonómicas en esta materia. Tal competencia de coordinación se basaría en una «necesidad imperiosa de homogeneización del concepto» de denominación de origen, necesidad inexistente dado que el mismo, habida cuenta de su equivalencia con el concepto de vinos de calidad producidos en una región determinada, se encuentra ya perfectamente armonizado a escala comunitaria europea (Reglamentos 1493/1999 del Consejo y 1607/2000 de la Comisión).

De lo expuesto deduce el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha que, de todo el título II de la Ley 24/2003, sólo los arts. 20.3 y 32 pueden constituir legislación de aplicación en dicha Comunidad Autónoma y ello no en virtud del art. 149.1.13 CE, sino de las funciones comprendidas dentro de la locución «en colaboración con el Estado» que acompaña, en el art. 31.1.7 EACM, a la mención de la competencia exclusiva de la Junta de Comunidades sobre denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la región. Partiendo de las afirmaciones genéricas previas, el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad desarrolla los siguientes argumentos impugnatorios:

a) En primer lugar el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se refiere a la inconstitucional demanialización de las denominaciones de origen, esto es a la inconstitucionalidad del párrafo primero del art. 17.1 de la Ley de la viña y del vino, que establece que los nombres geográficos protegidos y, en especial, las denominaciones de origen, son bienes de dominio público y no pueden ser objeto de apropiación, venta, enajenación o gravamen.

Tras afirmar que con esa medida el legislador hubiera debido establecer una regulación general sobre la materia en la Ley de marcas, al amparo de la competencia estatal ex art. 149.1.9 CE para legislar sobre propiedad intelectual e industrial (con cita de la Sentencia de 20 de mayo de 2003 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, asunto *Ravil SARL c. Bellon Import SARL* y de la STC 11/1986, de 28 de enero, FJ 3), se sostiene que el precepto es contrario a lo dispuesto en el art. 132 CE, pues las notas que se predicán del régimen de los bienes de dominio público en dicho precepto sólo se pueden aplicar a categorías enteras de bienes que tienen peculiaridades físicas y funcionales que los separan de las restantes cosas; sólo pueden ser demaniales aquellos bienes que se encuentran en una situación de escasez (demanio natural) y aquellos que son especiales por la función que desempeñan (bienes de general uso y aprovechamiento o afectos al fomento de la riqueza nacional). Sostiene la parte recurrente que de los principios y derechos que la Constitución consagra cabe deducir que la facultad del legislador para definir el dominio público estatal es una facultad limitada, que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes, si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas (con cita de la STC 149/1991, de 4 de julio), y que en este caso el legislador ha ido más allá de donde le estaba constitucionalmente permitido, obviando que la legislación sobre propiedad intelectual e industrial contiene medidas suficientemente eficaces para la protección de las indicaciones geográficas.

b) En segundo lugar el escrito de interposición del recurso de inconstitucionalidad afirma que no existe en la Constitución Española ninguna garantía institucional que ampare la indefectibilidad de la existencia de los consejos reguladores, de modo que su instauración como obligatoria por la Ley 24/2003 atenta, bien contra las competencias de

la Comunidad Autónoma en materia de autogobierno, bien contra la libertad fundamental de asociación. Centrando esta queja en el art. 25 de la Ley, que obliga a la instauración de los llamados «órganos de gestión» de los vinos de calidad producidos en una región determinada, que tendrán personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, la demanda critica, en primer término, el empleo del término órgano, para pasar seguidamente a exponer que la opción por la personalidad jurídica de derecho público a dicho órgano atentaría contra las competencias de la Comunidad Autónoma en materia de autogobierno, en la medida en que la Ley prevé, con el carácter de legislación básica, la necesidad de la existencia de dichos órganos de gestión y les confía, con el carácter de mínimos, determinados fines y funciones.

Por su parte, la opción de configuración privada para los consejos reguladores, y dado que los órganos de gestión han de tener como principio básico el de funcionamiento sin ánimo de lucro (art. 24.7 de la Ley 24/2003, de la viña y del vino), llevaría a acudir a figuras asociativas o fundacionales, reguladas respectivamente en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y en la Ley 50/2002, de 26 de diciembre de fundaciones. La observación anterior conduce, según la representación procesal de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, a considerar la regulación del art. 25.5 de la Ley de la viña y del vino como inconstitucional por contradictoria con la libertad fundamental de asociación. Esta última, que comprende la libertad de asociarse o crear asociaciones, sin necesidad de autorización previa, y el derecho a no ser obligado a integrarse en una asociación, resultaría contraria a lo dispuesto en los arts. 21.3, 22.4, 23.2, 24.6 y 25.5 de la Ley de la viña y del vino. Asimismo la prohibición de que las Administraciones públicas adopten medidas preventivas o suspensivas que interfieren en la vida interna de las asociaciones, sería incompatible con la previsión del art. 25.4 de la Ley que contempla que algunos acuerdos podrán ser impugnados en vía administrativa.

En resumen, la regulación de los órganos de gestión en la Ley 24/2003, de la viña y del vino resulta inconstitucional no sólo porque se invaden las competencias exclusivas de Castilla-La Mancha en materia de «denominaciones de origen», sino también porque el legislador estatal, queriendo proteger a toda costa la existencia de los consejos reguladores, dotándoles de características propias de las corporaciones de Derecho público, y sin atreverse a darles por sí misma tal configuración, sitúa a las Comunidades Autónomas en la disyuntiva de atentar contra derechos fundamentales de los españoles o de ver disminuidas sus facultades de autogobierno.

c) Finalmente se denuncia que el Estado carece de facultades para establecer, con el carácter de legislación básica, un completo régimen sancionador en materia de vitivinicultura. Así el régimen sancionador contenido en el título III de la Ley de la viña y del vino resulta inconstitucional en la medida que ha sido declarado legislación básica, lo que invade las competencias exclusivas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en materia de agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias (art. 31.1.6 EACM).

Para sustentar su impugnación, el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha afirma que la doctrina constitucional establecida sobre la potestad sancionadora estriba en que la misma no constituye un título competencial autónomo, razón por la cual las Comunidades Autónomas pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando, teniendo competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, tales disposiciones se acomoden a lo dispuesto en el art. 25.1 CE y no introduzcan divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen aplicable en otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE). Por su parte, en ámbitos en los que el Estado dispone de un título competencial que le habilita para establecer legislación básica, como puede ser la protección del medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha indicado que el calificativo de «básico» debe ser entendido simultáneamente con el carácter de «mínimo», de patrón común indispensable, reconociendo al Estado: a) capacidad para establecer con dicho carácter un catálogo mínimo de conductas –ampliable por el legislador autonómico– que en todo caso se deberán considerar infracciones administrativas; b) para que pueda determinar que algunas de esas conductas tendrán siempre la calificación de

infracciones graves y c) para que pueda establecer los criterios generales para la determinación de la gravedad de las infracciones, así como una escala de sanciones con valores máximos y mínimos.

La relación de preceptos del título III de la Ley 24/2003, de la viña y del vino que se declaran básicos (que incluye los dieciocho tipos de infracciones de carácter leve del apartado 1 del art. 38, los dieciocho tipos de carácter grave de los apartados 1 y 3 del art. 39, y los nueve tipos muy graves que suman los apartados 1, 3 y 4 del art. 40, más las previsiones de los arts. 41, 42, 44 y 45) va mucho más allá de lo que puede ser considerado como carácter mínimo regulatorio en un sector en el que el Estado carece de un título competencial sustantivo, ya que el art. 149.1.13 CE no le permite establecer con carácter básico un régimen sancionador sobre la vitivinicultura, pues no responde a una necesaria coherencia de la política económica general que haga preciso adoptar decisiones unitarias.

3. Mediante providencia de 27 de abril de 2004 se acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha y, conforme establece el art. 34 LOTC, dar traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado, a través de sus Presidentes, y al Gobierno, a través del Ministro de Justicia, a fin de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes. En último término se acordó publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado», produciéndose dicha publicación en el «BOE» núm. 120, de 18 de mayo de 2004.

4. El 11 de mayo de 2004 el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el proceso sin formular alegaciones y de ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. En la misma fecha, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el proceso ni formular alegaciones, poniéndose a disposición del Tribunal.

5. El Abogado del Estado se personó mediante escrito registrado en el Tribunal Constitucional el día 7 de mayo de 2004, solicitando prórroga por el máximo legal del plazo concedido para presentar alegaciones. Concedida prórroga de ocho días mediante providencia de 11 de mayo de 2004, el escrito de alegaciones fue registrado el 4 de junio de 2004. En el mismo se solicitaba la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, amparándose en los argumentos que a continuación se resumen.

a) En primer término el Abogado del Estado se refiere a la delimitación del objeto del recurso. A este respecto se recuerda que el escrito de interposición solicita la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de la totalidad del apartado 2 de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, disposición en la que se relacionan los artículos de la ley que constituyen legislación básica dictada al amparo del art. 149.1.13 CE, pero que, sin embargo, el demandante no aporta, para cada uno de los preceptos cuyo carácter básico discute, argumentos con los que demostrar la no concurrencia del mismo, limitándose a analizar la presunta inconstitucionalidad de los artículos de la Ley referidos a las «denominaciones de origen», a los «órganos de gestión», al carácter demanial de los «nombres geográficos protegidos» y de las «denominaciones de origen», y a los que contienen las normas básicas del régimen sancionador en materia de vitivinicultura. De lo anterior deduce el Abogado del Estado que, al no ofrecer la demanda ningún motivo de inconstitucionalidad sobre la mayor parte de los preceptos cuya declaración como básicos denuncia, cabe apreciar respecto de los mismos incumplimiento de la carga que pesa sobre el recurrente, entendiéndose, por tanto, que el pronunciamiento del Tribunal ha de limitarse a la consideración como básicos de los preceptos de la Ley 24/2003, de la viña y del vino que se refieran a la materia incluida en la competencia de denominaciones de origen.

b) A renglón seguido el escrito de alegaciones sostiene que el precepto impugnado no invade las competencias autonómicas en materia de denominación de origen y

organización de las instituciones de autogobierno, sino que las enmarca, facilitando la existencia de un mercado nacional uniforme, y quedando el régimen normativo impugnado en el plano de lo que son las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, por cuanto el objetivo primordial de la Ley de la viña y del vino es la creación de un mercado único de los vinos en todo el territorio del Estado, estableciendo unos niveles de clasificación que aseguren a los operadores una competencia leal. En esta línea de razonamiento, el título competencial esgrimido por el Estado en la propia norma para atribuir a aquellos preceptos la condición de legislación básica, es el previsto en el art. 149.1.13 CE, referido a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en este caso del sector agrícola y dentro de éste, del régimen del viñedo.

c) Por lo que hace al alcance de los títulos competenciales de aplicación al caso, la Abogacía del Estado responde al deslinde competencial entre el Estado y la Comunidad Autónoma realizado en el escrito de interposición del recurso, afirmando que tanto el art. 148.1.7 CE como el art. 31.1.6 EACM, que atribuyen a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha competencia exclusiva en materia de viticultura, dejan a salvo las facultades de ordenación de la economía reservadas con carácter general al Estado por el art. 149.1.13 CE. Así, la norma de atribución contenida en el art. 31.1.6 EACM requiere para su recta aplicación que, al proceder a la ordenación general de la economía, el Estado no desconozca la competencia sectorial de la Comunidad Autónoma en materia de agricultura.

Por otro lado, y para referirse al alcance del art. 31.1.7 EACM, a cuyo tenor la comunidad castellano-manchega tiene competencia exclusiva en materia de «denominaciones de origen y otras indicaciones de procedencia relativas a productos de la Región, en colaboración con el Estado», el escrito de alegaciones remite a lo dispuesto en la STC 11/1986, de 28 de enero, asegurando que el ejercicio de la citada competencia exige que las actuaciones a ella vinculadas sean realizadas bilateralmente en régimen de cooperación específica, siendo los medios y técnicas de colaboración diversos.

Finalmente el Abogado del Estado se refiere a la competencia de auto-organización que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ostenta en virtud de lo establecido en los arts. 148.1.1 CE y 31.1.1 EACM, remitiendo para su interpretación a lo dispuesto en la STC 186/1988, de 17 de octubre. Para concluir su exposición en este punto, el escrito de alegaciones afirma que la regulación contenida en los preceptos impugnados se inserta en la materia de denominaciones de origen respecto de cuyas concretas reglas de distribución competencial se pronunció la STC 112/1995, de 6 de julio, dejando este pronunciamiento a salvo la competencia estatal para regular sobre la materia de las denominaciones de origen cuando lo justifiquen las exigencias de un tratamiento uniforme del mercado vitícola, asociado al principio de unidad económica que la Constitución establece para toda España. En este sentido, el Abogado del Estado afirma que los preceptos básicos de la Ley recurrida se sitúan en la ordenación general de la economía, límite expreso de las competencias autonómicas y con el alcance que la jurisprudencia viene atribuyendo a tal ordenación general, a la vista de la importancia y trascendencia del sector vitícola como actividad netamente económica. Este argumento es reforzado en el escrito de alegaciones recordando la amplitud del título competencial de ordenación general de la economía, que comprende no solo las medidas de política general, sino también las dirigidas a sectores económicos concretos, según ha reconocido la jurisprudencia constitucional. Además, el Tribunal ha diferenciado entre la competencia estatal para «dictar bases» y la de «coordinación», competencia ésta que permite al Estado, más allá de lo que sea la ordenación general de la economía, establecer medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneización técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y autonómicas en el ejercicio de sus respectivas competencias (SSTC 32/1983, de 28 de abril y 44/1985, de 22 de marzo).

Trasladando sus argumentos al ámbito de la incidencia de la normativa comunitaria en este concreto aspecto competencial, el Abogado del Estado señala que ni el Estado ni

las Comunidades Autónomas pueden considerar alterado su propio orden material de competencias por virtud de la conexión comunitaria europea, debiendo estar exclusivamente a las normas internas que regulan la distribución territorial del poder. A este respecto, y dentro del ámbito de los productos vinícolas, la regulación comunitaria en vigor no contempla la creación de títulos unitarios de protección de las denominaciones de origen, con iguales efectos e idéntica protección en el conjunto de la Unión Europea, sino que los reglamentos de la Unión relativos al sector vitivinícola se limitan a regular el empleo de indicaciones geográficas en la designación y presentación de algunos productos, de modo que la competencia para reconocer denominaciones de origen sigue estando reservada a los Estados miembros, que deberán ajustarse, en el ejercicio de sus propias competencias a las disposiciones que el derecho comunitario tiene establecidas. Esas disposiciones realizan una regulación exhaustiva del sector vitivinícola, dejando, según el Abogado del Estado, un reducido margen de maniobra a los Estados miembros para el ejercicio de su potestad normativa, lo que no impide la existencia de normativa básica estatal para la ordenación económica del sector vitivinícola que atienda al cumplimiento de los objetivos que predetermina la normativa comunitaria. La Ley 24/2003, de la viña y del vino, además de las materias necesitadas de precisión o desarrollo respecto de lo dispuesto en el acervo comunitario, regula los aspectos imprescindibles para garantizar la eficiencia del mercado único, la libre y leal competencia entre operadores en todas las zonas del territorio nacional y la protección de los derechos de los consumidores.

d) En respuesta a las impugnaciones concretas relativas a las denominaciones de origen, el Abogado del Estado afirma que el art. 149.1.13 CE permite al Estado actuar en ámbitos reservados a las Comunidades Autónomas, cuando la actividad que se regula deba ser reconducida hacia unos parámetros homogéneos en todo el territorio nacional, para lo cual la Constitución permite acudir tanto a las bases de normación de la materia afectada, como a la coordinación de las actividades. De este modo, la incorporación de la noción de «denominación de origen» de los vinos a la Ley 24/2003, de la viña y del vino, integrándola en el nuevo sistema de protección de la calidad de los vinos españoles, así como la determinación de unas pautas mínimas comunes mediante las que reconocer jurídicamente aquella figura, implica el ejercicio de la competencia de coordinación atribuida al Estado en relación con la actividad económica general. Se trata de asegurar, mediante la definición de su concepto jurídico y del diseño de su contorno y contenidos esenciales, que una misma institución, la denominación de origen, que juega un papel central en el mercado vitivinícola, no pueda designar realidades diferentes e incluso contradictorias, en las distintas partes del Estado.

Así, a través de la competencia estatal de coordinación de la planificación de la actividad económica se puede establecer una homogeneidad en el concepto de denominación de origen, que el Tribunal ha definido como «concepto jurídico pacífico» (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 2) y que debe entenderse como un concepto socialmente reconocido, antes incluso de la existencia del Estado de las autonomías. El establecimiento en los arts. 22 y 23 de la Ley 24/2003, de la viña y del vino, de los requisitos exigibles a los vinos con denominación de origen y con denominación de origen calificada debe incluirse en el espacio reservado al Estado en el ejercicio de su competencia estatal de coordinación por cuanto constituye una garantía de tratamiento uniforme en un mercado supraautonómico, una unificación de los criterios que han de ser tomados en consideración y una garantía del desarrollo armónico del mercado vinícola en todo el territorio nacional a través de la homogeneización técnica de dichos conceptos efectuada en ejercicio de la competencia estatal para la coordinación general de la actividad económica. Por último, y en respuesta a los argumentos relativos a la equivalencia conceptual entre vinos de calidad producidos en una región determinada y vino con denominación de origen, la Abogacía del Estado afirma que tal equivalencia es cierta en la medida en que todo vino con denominación de origen es un vino de calidad producido en una región determinada, pero no lo es en la medida en que no todo vino de calidad producido en una región determinada es un vino con denominación de origen.

e) Respecto de la imposición por la Ley recurrida de la existencia de órganos de gestión, y de la impugnación relativa a que tal imposición atenta contra las competencias autonómicas y contra la libertad de asociación, afirma el Abogado del Estado que el ejercicio de la competencia de coordinación estatal ampara la definición y el establecimiento de las condiciones mínimas de organización y funcionamiento de los órganos de gestión de las denominaciones de origen, de modo que los arts. 25 y 26 de la Ley de la viña y del vino tratan de asegurar un mínimo de operatividad y eficacia en la gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada, para lo que resultan imprescindibles unas líneas de configuración institucional y unos parámetros de actuación de los órganos de gestión que sean mínimamente coherentes en todas las comunidades autónomas. El art. 25 de la Ley no predetermina ni impone un modelo concreto de organización, sino que ofrece un abanico de opciones, reenviando su concreción y desarrollo a la norma propia de cada comunidad autónoma. Con idéntico propósito el art. 26 se limita a efectuar una declaración general acerca de las finalidades de los órganos de gestión que, sin menoscabar el ámbito propio de regulación de las comunidades autónomas, diseña un modelo básicamente reconocible en todo el país. Afirma también la Abogacía del Estado que, de la previsión que contiene el art. 25.2 de la Ley sobre los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada, señalando que tendrán personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, no puede deducirse que se esté atentado contra el derecho fundamental de asociación al exigirse obligatoriamente a los vitivinicultores su incorporación a organizaciones sociales personificadas, y a eso añade que algunas de las funciones que el art. 26 asigna a los órganos de gestión son de indudable naturaleza pública, y que es precisamente en la conexión «funciones públicas/persona jurídica» (organismo público o entidad privada con funciones delegadas) donde reside la justificación de la inclusión necesaria de la representación de los titulares de los viñedos y de las bodegas inscritas en los registros de los vinos de calidad producidos en una región determinada.

En cuanto a los órganos de control, la Ley ha previsto igualmente en el art. 27 un sistema flexible, a elección de los interesados, que permite optar por distintos modelos organizativos, de manera que este precepto se ajusta a una regulación de mínimos que persigue la uniformidad y evitar disfuncionalidades en el sistema de protección de la calidad de los vinos que no merman facultad alguna de la Comunidad Autónoma castellano-manchega.

f) En cuanto al cuestionamiento de la constitucionalidad de la declaración como bienes de dominio público de los nombres geográficos protegidos (art. 17.1 de la Ley), el Abogado del Estado sostiene que, aunque del art. 132.2 CE se desprende que la facultad de determinación de los bienes que integran el dominio público se otorga, en principio, sin limitación expresa alguna, la STC 149/1991, de 4 de julio, ha declarado que no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir a finalidades lícitas que no puedan ser atendidas eficazmente con otras medidas; según consolidada doctrina jurisprudencial (SSTC 102/1995 y 195/1998), para la validez de la declaración como tal categoría de bienes han de concurrir determinadas notas, que aparecen en este caso, pues merecen el calificativo de demanial aquellos bienes que son singulares por la función que desempeñan, como es el caso de los nombres geográficos protegidos, íntimamente vinculados al fomento de la riqueza nacional a través de la garantía de calidad que otorgan y del prestigio que les acompaña en los mercados. La Ley de la viña y del vino viene a reforzar la protección de estos intangibles del comercio, prohibiendo su apropiación individual, venta, enajenación o gravamen. La declaración que formula, respecto del carácter demanial de los nombres geográficos protegidos y de las denominaciones de origen no contradice el régimen legal específico sobre marcas contenido en normas internacionales y en la ley estatal sobre la materia.

g) Resulta, en fin, perfectamente constitucional a juicio del Abogado del Estado que las medidas de coordinación económica estatales sean complementadas con las necesarias medidas sancionadoras, decisivas en este tipo de actuaciones, en tanto eficaces para garantizar los mínimos normativos que para la ordenación general de la

economía el legislador estatal ha establecido previamente, medidas que pueden por ello beneficiarse de las mismas justificaciones que la coordinación en sí (con cita del fundamento jurídico 6 de la STC 186/1988, de 17 de octubre).

6. Por providencia de 9 de abril de 2013 se señaló para deliberación y fallo del presente recurso, el día 11 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha impugna el apartado 2 de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, en la medida en que declara, como legislación básica, dictada al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.13 CE el título I completo, excepto el artículo 4; el capítulo I del título II –excepto los arts. 16, 25. 4 y 8 y 26.2 párrafos b), e) y g)–; el art. 31.1; el art. 32; y los arts. 37; 38.1; 39.1 y 3; 40.1, 2 párrafos a) y b), 3 y 4; 41; 42; 44 y 45, todos ellos del título III.

2. En primer término, y antes de entrar al fondo de las cuestiones planteadas en el presente recurso de inconstitucionalidad, es preciso dar respuesta a las objeciones planteadas por el Abogado del Estado en materia de delimitación del objeto del recurso, admitiendo que, efectivamente, aunque el recurso se plantea contra la totalidad del apartado 2 de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, los argumentos que la parte recurrente desarrolla en el escrito de interposición del recurso no cumplen debidamente con la carga de fundamentar la inconstitucionalidad que se denuncia respecto de la totalidad del precepto que se impugna.

Así la disposición impugnada establece lo siguiente

«2. Constituyen legislación básica, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución, las partes siguientes:

- a) Título I, completo, excepto el artículo 4.
- b) Del título II, los preceptos siguientes:
 1. El capítulo I completo, excepto el artículo 16, los apartados 4 y 8 del artículo 25 y los párrafos b, e y g del apartado 2 del artículo 26.
 2. El apartado 1 del artículo 31.
 3. El artículo 32.
- c) Del título III, los preceptos siguientes:
 1. El artículo 37.
 2. El apartado 1 del artículo 38.
 3. Los apartados 1 y 3 del artículo 39.
 4. Del artículo 40, los apartados 1, 3 y 4 íntegros; y del apartado 2, los párrafos a y b.
 5. Los artículos 41, 42, 44 y 45.»

No obstante, los argumentos de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se limitan, en su planteamiento general, a rechazar la regulación que hace la Ley 24/2003 de las denominaciones de origen y a la consideración de tal regulación como básica. No se expone argumento alguno que permita deducir por qué razón se considera inconstitucional la definición como básico del título I (arts. 1 a 11) relativo al ámbito de aplicación de la ley y a aspectos generales de la vitivinicultura, ninguno de ellos relativos a las denominaciones de origen. Respecto del título II (arts. 12 a 32), que regula el sistema de protección del origen y la calidad de los vinos, y en el seno del cual la disposición impugnada considera básicos los arts. 12 a 15, 17 a 24, 25 (excepto los apartados 4 y 8), 26 [excepto los párrafos b), e) y g) del apartado 2], 27, 31.1 y 32, el escrito de interposición del recurso sólo se refiere, levantando argumentos contra la constitucionalidad de la regulación, en términos genéricos a lo dispuesto en el art. 13, que establece los niveles de protección

del sistema, determinando en el apartado 1 b) que los «vinos de calidad producidos en una región determinada, en los que, a su vez, podrán establecerse los siguientes niveles: 1. Vinos de calidad con indicación geográfica. 2. Vinos con denominación de origen. 3. Vinos con denominación de origen calificada. 4. Vinos de pagos», y a los arts. 20 a 24 que desarrollan la anterior clasificación, y en términos específicos a la regulación prevista en los arts. 17.1, 25 y 26. Por último, respecto del título III, siendo la argumentación sumamente genérica, puede entenderse que se considera impugnada la calificación como básicos de los arts. 37; 38.1; 39.1 y 3; 40.1, 2 párrafos a) y b), 3 y 4; 41; 42; 44 y 45 de la Ley de la viña y del vino.

Como se ha dicho reiteradamente por este Tribunal, «no basta la mera invocación formal de los preceptos en la demanda... o incluso... la existencia en la misma de una solicitud expresa de su declaración de inconstitucionalidad, para que este Tribunal deba pronunciarse sobre todos y cada uno de ellos, sino que es preciso, además, que en el cuerpo del recurso se contenga la argumentación específica o razonamientos que fundamenten la presunta contradicción de éstos con la Norma fundamental» (SSTC 233/1999, de 16 de diciembre, FJ 2 y 48/2003, de 12 de marzo, FJ 3, entre otras). Por tanto, del carácter rogado de la jurisdicción constitucional, de la presunción de constitucionalidad de las leyes, de la concepción del recurso de inconstitucionalidad como una impugnación reservada a determinados sujetos legitimados y de lo establecido en los arts. 33.1 y 85.1 Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) se deduce con toda claridad que para poder alcanzar la declaración de inconstitucionalidad no basta con pedirla y con identificar las normas recurridas y los preceptos constitucionales; es precisa, además, una argumentación específica y razonada sobre la contradicción de aquéllas con la Constitución o con el llamado bloque de la constitucionalidad, argumentación que, por ser responsabilidad de la parte, no puede suplir este Tribunal, que, como es obvio, no puede ser juez y parte y que tampoco puede pronunciarse preventivamente sobre vulneraciones del orden constitucional de competencias no materializadas.

Por último, y por lo que hace a la impugnación del carácter básico del art. 17.1 de la Ley de la viña y del vino, en la línea de lo decidido en otros casos (STC 36/2013, de 14 de febrero, por ejemplo), no tomaremos en consideración las alegaciones que la demanda dedica a la inconstitucionalidad del mismo, por considerarlo contrario al art. 132.2 CE, ni a la supuesta incompatibilidad del art. 25 de la Ley con el derecho de asociación y ello por dos razones. En primer lugar porque la súplica de la demanda de la única norma que pide la declaración de inconstitucionalidad es del apartado 2 de la disposición final segunda, y ello exclusivamente por violar el régimen constitucional de reparto de competencias. En segundo término porque el acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, de 23 de marzo de 2004, relativo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad, se limita a la mencionada disposición final segunda, apartado 2, «en cuanto declara una serie de preceptos legislación básica dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución Española, vulnerando así el orden de competencias establecido en el artículo 148.1.1 y 7 de la Constitución Española y en el artículo 31.1.1, 6 y 7 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha». Según hemos dicho con anterioridad el ámbito del recurso de inconstitucionalidad para el que el art. 32.2 LOTIC legitima a los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas viene definido en el «acuerdo adoptado al efecto» que exige dicho precepto, sin que la potestad de impugnar pueda ser delegada ni transmitida a la representación procesal de aquéllos (STC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 4), ni, mucho menos, asumida por ésta sin esa delegación.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores habremos de entender que el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad queda limitado a determinar si es constitucional o no la atribución de carácter básico, por parte de la disposición final segunda, apartado 2, a los arts. 13; 20 a 24; 25 (excepto los apartados 4 y 8); 26 [excepto los párrafos b), e) y g) del apartado 2]; 37; 38.1; 39.1 y 3; 40.1, 2 párrafos a) y b), 3 y 4; 41; 42; 44 y 45 de la Ley de la viña y del vino.

3. Determinado el alcance del objeto del presente recurso de inconstitucionalidad es preciso recordar que el mismo coincide fundamentalmente con el del recurso de inconstitucionalidad núm. 5934-2003, promovido por el Parlamento de Cataluña contra la misma disposición final segunda de la Ley 24/2003, y que ha sido resuelto por la STC 34/2013, de 14 de febrero, la cual ha de servir de base a este pronunciamiento. Para ello hemos de partir del marco competencial que se traza en la misma y que, reconociendo como incontrovertido el hecho de que los preceptos impugnados se encuadran en la materia denominaciones de origen, que corresponde a las Comunidades Autónomas que la tengan atribuida en sus Estatutos (STC 34/2013, FJ 3), admite también que esta competencia autonómica exclusiva se ve enmarcada de un lado por la previsión estatutaria de que se ejercerá en colaboración con el Estado, y de otro por la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que reconoce al Estado el art. 149.1.13 CE [STC 34/2013, FJ 3 b)]. El sentido y alcance de las competencias en conflicto es definido en el fundamento jurídico 4 de la Sentencia de referencia, a cuya lectura se hace completa remisión.

4. A partir de este planteamiento general y para determinar la constitucionalidad de la calificación como básicos de determinados preceptos del capítulo I, del título II de la Ley –referido a los aspectos generales del sistema de protección del origen y la calidad de los vinos–, el fundamento jurídico 5 de la STC 34/2013, de 14 de febrero, establece que «la Ley de la viña y del vino, apreciando la importancia que tiene en España el cultivo, la elaboración y la comercialización de vino, persigue establecer criterios generales de ordenación del entero sector vitícola orientados a evitar que la divergencia radical entre las distintas normativas autonómicas obstaculice gravemente la unidad de mercado o, introduciendo confusión, haga ineficaz la intervención pública en ese ámbito de la economía, y en este contexto se inscribe la regulación que hace de los vinos con denominación de origen (art. 22), de los vinos con denominación de origen calificada (art. 23) y de los sistemas de gestión y control de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (arts. 25, 26 y 27)». Reconociendo esto, y admitiendo que una actuación estatal en tal sentido condiciona el ejercicio de la competencia autonómica exclusiva sobre denominaciones de origen, la misma sólo puede hallar sustento en la competencia estatal para sentar las bases de la planificación general de la actividad económica, tal y como se dispone en la STC 34/2013, FFJJ 6 a 8.

Los arts. 13 y 20 a 24 impugnados, establecen que, según el nivel de requisitos que cumplan y, en su caso, de conformidad con la legislación autonómica, los vinos elaborados en España podrán acogerse a alguno de los siguientes niveles: vinos de mesa, que a su vez se clasifican en vinos de mesa propiamente y vinos de mesa con derecho a la mención tradicional vino de la tierra; y vinos de calidad producidos en una región determinada vinos de calidad producidos en una región determinada, en los que, a su vez, se incluyen los vinos de calidad con indicación geográfica, los vinos con denominación de origen, los vinos con denominación de origen calificada y los vinos de pagos. La mayor parte de objeciones de la recurrente tienen que ver con los vinos de calidad producidos en una región determinada, en la medida en que los mismos incluyen a los vinos con denominación de origen y con denominación de origen cualificada, y que las denominaciones de origen son una materia de competencia autonómica, pero dicho esto, también es cierto que la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha muestra un desacuerdo genérico con la nueva clasificación en niveles, al entender que, de la misma, se deriva la invasión competencial. Dicho esto, puede afirmarse que la STC 34/2013 da una respuesta clara a estas dudas de constitucionalidad, al establecer:

a) Teniendo el sector vitivinícola gran importancia para la economía española, «el aseguramiento de la calidad y diversidad de los vinos y el establecimiento de condiciones de competencia leal entre los operadores, en la medida que, al menos en hipótesis, pueden incidir de un modo determinante en el adecuado funcionamiento del mercado,

deben ser considerados objetivos de política sectorial que el legislador estatal puede fijar en ejercicio de la competencia para la ordenación general de la economía ex art. 149.1.13 CE.» (FJ 9).

El legislador estatal, al referirse en el art. 12 de la Ley de la viña y del vino a los objetivos de aseguramiento de la calidad y diversidad de los vinos y de establecimiento de condiciones de competencia leal, establece «como líneas directrices del sector del vino ciertos objetivos de política sectorial ya admitidos por nuestra doctrina como legítimo ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 CE, como es el fomento en el mercado nacional e internacional de caldos de calidad y el aumento la competitividad de la producción vitivinícola nacional (STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 7)» (FJ 9).

b) Teniendo presente lo anterior, y para determinar si las bases estatales se exceden de los límites constitucionalmente establecidos, será preciso analizar si los preceptos impugnados contienen o no medidas directamente conectadas con el logro efectivo de esos criterios de ordenación general del sector del vino. Dicho de otro modo, un análisis de este tipo nos permitirá determinar si «la intervención en el ámbito de las denominaciones de origen que suponen dichas normas está o no amparada por la competencia del Estado para dictar las bases de la planificación general de la economía» ex art. 149.1.13 CE (FJ 10).

c) Aplicando tal análisis a los preceptos impugnados la respuesta no puede ser otra que la consideración de que las bases estatales que recogen tales preceptos encuentran sustento en la previsión del art. 149.1.13 CE, en la medida en que la clasificación que proponen (art. 13 de la Ley de la viña y del vino) y las medidas que prevén para proceder a la clasificación de un vino en uno u otro nivel o categoría (arts. 20 a 24 de la Ley), sirven a los criterios generales de ordenación del sector del vino y no van más allá de lo requerido por los principios de protección de la calidad y de la competencia (por aplicación de lo dispuesto en los fundamentos jurídicos 10 a 12).

d) Por último, y para lo que hace, en particular, a las impugnaciones relativas a los apartados del art. 25 y del art. 26 de la Ley de la viña y del vino, la STC 34/2013, establece que, «en especial, los apartados 5, 7 y 9 del art. 25 de la Ley son constitucionales porque la remisión que hacen a la Administración competente también comprende a la de las Comunidades Autónomas y no impiden al legislador autonómico el ejercicio legítimo de su competencia en materia de denominaciones de origen, dentro de los límites establecidos en la ley estatal objeto de nuestro examen» (FJ 12), y en el mismo sentido, se entiende que la competencia autonómica no queda vacía de contenido por la regulación realizada en el art. 26.2 de la Ley de la viña y del vino, porque esta implica «una ordenación de mínimos, pudiendo el legislador autonómico ampliarla(s)».

5. También en relación con los arts. 25 (excepto los apartados 4 y 8) y 26 [excepto los párrafos b), e) y g) del apartado 2] de la Ley de la viña y del vino, se plantea que la regulación contenida en los mismos invade la competencia de autoorganización de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. Esta cuestión también fue abordada en la STC 34/2013, concretamente en sus fundamentos jurídicos 15 a 18, llegándose a la conclusión, tras un pormenorizado análisis a cuya lectura remitimos, de que «la competencia autonómica relativa a su organización también puede encontrar un límite en el ejercicio legítimo de la competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general ex art. 149.1.13 CE» (FJ 16).

En el caso que nos ocupa, se parte de que los órganos de gestión de las denominaciones de origen y de las denominaciones de origen calificadas integran una materia eminentemente autonómica, de lo que deriva que «realizan funciones públicas que tienen atribuidas las Comunidades Autónomas y éstas, de acuerdo a la doctrina constitucional citada, disponen de un amplio margen para organizar cómo ejercitar las actividades que le son propias, sin olvidar tampoco que estas actividades públicas encomendadas a los consejos reguladores, al vincular la actuación de los titulares de viñedos y bodegas de ese ámbito, tienen una mayor incidencia externa, por lo que mayor relevancia podrá tener la intervención estatal en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas» (FJ 17).

Ahora bien, dicho lo anterior se afirma también en la STC 34/2013, FJ 17, que «los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 de la Ley de la viña y del vino condicionan la organización y funcionamiento de los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en región determinada en tres únicos sentidos: a) imponen que el órgano de gestión esté integrado por los titulares de los intereses económicos y profesionales implicados en cada vino de calidad producido en regiones determinadas; b) prevén que dicho órgano tenga personalidad jurídica propia y c) designan las funciones que como mínimo tendrán atribuidas, las cuales, como ya se apuntó en el lugar correspondiente de esta resolución, son inherentes al modelo de gestión configurado en el art. 25 de la Ley. En lo demás, en los términos ya señalados al examinar dichos preceptos en los fundamentos jurídicos 12 y 13, se deja amplio margen de actuación al legislador autonómico». A partir de tal análisis, se infiere que «los únicos aspectos organizativos y de funcionamiento del órgano de gestión derivados de los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 que limitan la competencia autonómica de autoorganización están estrechamente relacionados con la consecución de los fines previstos en el art. 12 que contiene las líneas directrices de la ordenación general del sector vitivinícola», razón que lleva a concluir que «el Estado puede dictar estas normas al amparo de la competencia prevenida en el art. 149.1.13 CE, no invadiendo con ello la competencia de autoorganización que hace valer la Cámara recurrente, lo que nos conduce a desestimar también esta segunda impugnación».

6. El último bloque de impugnaciones se dirige contra la disposición final segunda, párrafo 2, de la Ley de la viña y el vino en cuanto que declara como legislación básica determinados preceptos de carácter sancionador, particularmente los arts. 37; 38.1; 39.1 y 3; 40.1, 2 párrafos a) y b), 3 y 4; 41; 42; 44 y 45 de la Ley de la viña y del vino. A este respecto la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha esgrime la invasión de la competencia exclusiva de Castilla-La Mancha sobre agricultura, ganadería e industrias agroalimentarias, de acuerdo con la ordenación general de la economía (art. 31.1.6 EACM).

También esta cuestión es resuelta en lo fundamental por la STC 34/2013, particularmente en sus FFJJ 19 a 21. Allí decíamos, reiterando jurisprudencia previa y consolidada que, como regla general, la competencia para establecer un régimen de infracciones y sanciones administrativas en una materia determinada corresponde a quien la tiene para regularla sustantivamente, de modo que, en la medida en que los fundamentos jurídicos previos hemos reconocido la capacidad del Estado para dictar normas básicas sustantivas en virtud del art. 149.1.13 CE sobre el sector vitivinícola, ello conduce a reconocer que el propio Estado pueda dictar normas básicas sancionadoras en esa materia. Así, en el terreno sancionador es posible que declarar básicos preceptos que tipifiquen concretas infracciones y les asignen las correspondientes sanciones, de modo que sean directamente aplicables por el órgano al que corresponda la ejecución, como se hace en algunos de los artículos del título III de la Ley de la viña y del vino (STC 186/1988, de 17 de octubre), y, en la medida en que en el recurso que nos ocupa, el demandante, aun negando el carácter materialmente básico de la norma estatal, no aporta argumentos suficientes que sustenten su impugnación, sin los cuales no podemos ponderar y en definitiva apreciar la razón que acompaña a esa censura de una determinación legislativa dotada de la presunción de constitucionalidad, es preciso concluir con la desestimación de la impugnación realizada. Sostener, como se sostiene en la demanda, sin mayor argumentación, que el art. 149.1.13 CE no permite que el Estado establezca con carácter básico un régimen sancionador sobre la vitivinicultura no puede tener más respuesta que la reiteración de la afirmación de la legitimidad de la intervención del Estado en dicha materia en el plano sustantivo y, consiguientemente, en el sancionador, sin que del tenor de las disposiciones básicas pueda deducirse que se impide el ejercicio legítimo de la competencia autonómica invocada.

FALLO

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

Ha decidido

1.º Declarar que los apartados 5, 7 y 9 del artículo 25 de la Ley, a los que la disposición final segunda, apartado 2 de la Ley 24/2003 declara básicos, no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos fijados en el fundamento jurídico 4 e).

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de abril de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.