

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

2717 *Pleno. Sentencia 34/2013, de 14 de febrero de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 5934-2003. Interpuesto por el Parlamento de Cataluña en relación con diversos preceptos 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: reconocimiento a los operadores de la facultad de elección del organismo independiente de inspección que deba supervisar su actividad que vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña; interpretación conforme de diversos preceptos legales. Voto particular.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, 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. 5934-2003, promovido por el Parlamento de Cataluña contra la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, en cuanto que declara como legislación básica los arts. 22, 23, 25 (excepto sus apartados 4, 8 y 10), 26 [excepto los párrafos b), e) y g) de su apartado 2] y 27 y el apartado 1 del art. 38, los apartados 1 y 3 del art. 39, los apartados 1, 3 y 4 y los párrafos a) y b) del apartado 2 del art. 40 y los arts. 41, 42, 44 y 45 de la mencionada ley. Ha comparecido el Abogado del Estado. Ha sido Ponente el Magistrado don Juan José González Rivas, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 3 de octubre de 2003 el Letrado del Parlamento de Cataluña, en nombre y representación de éste, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y el vino, en cuanto que declara como legislación básica los preceptos relacionados en el encabezamiento.

La demanda, tras formular una serie de consideraciones generales sobre las competencias asumidas por Cataluña en materia de agricultura y denominaciones de origen en colaboración con el Estado, afirma, en relación con esta última materia, que su núcleo fundamental está constituido por un conjunto de actuaciones públicas relativas al procedimiento para efectuar las declaraciones de las denominaciones, a la fijación de las características esenciales que deben reunir los diversos productos para obtener esa protección pública, y el establecimiento y gestión de organismos y procedimientos de seguimiento, control, inspección y sanción, tendentes a asegurar el cumplimiento de la normativa. Esta configuración de la materia es la que, sin duda, debió tener presente el legislador estatutario al establecer el sistema de distribución de competencias y no se ha visto alterada por la evolución de los ordenamientos jurídicos interno y comunitario.

Tras estas consideraciones previas la demanda argumenta la inconstitucionalidad de la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, al declarar básicos un primer bloque de preceptos: los arts. 22, 23, 25 (excepto sus apartados 4, 8 y 10), 26 [excepto los párrafos b), e), y g) del apartado 2], y 27. La disposición impugnada otorga la condición de legislación básica a estos artículos porque, ante un supuesto similar, el del Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, que estableció la normativa a la que deberían ajustarse las denominaciones de origen y denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos reglamentos, la STC 112/1995, de 6 de julio, consideró que se habían invadido las competencias de la Generalitat de Cataluña en materia de denominaciones de origen.

A juicio de la parte recurrente es revelador que en aquel caso ni en el real decreto impugnado ni en la defensa del mismo ante el Tribunal Constitucional, se justificara la adopción de aquellas medidas con la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE, pues la intervención normativa estatal se justificó en el hecho de que la competencia de la Generalitat de Cataluña sobre denominaciones de origen tenía que desarrollarse, como establecía el art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), «en colaboración con el Estado». Por el contrario, ahora se pretende justificar una regulación similar más exhaustiva, en base a la competencia estatal sobre las bases y la coordinación de la planificación económica general.

En este sentido, tal y como ya se estableció en las SSTC 11/1986, de 28 de enero, 211/1990, de 20 de diciembre y 112/1995, de 6 de julio, la locución «en colaboración con el Estado» no significa una competencia compartida, ni tampoco unas competencias concurrentes, ni la reserva al Estado de una competencia de coordinación. La colaboración implica que lo que pueda realizar uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que las actuaciones no sean intercambiables y a pesar de que ni en el Real Decreto 157/1988 ni en el conflicto planteado frente al mismo el Estado hizo valer la constitucionalidad de la norma en base a su competencia ex art. 149.1.13 CE, lo cierto es que el Tribunal estableció claramente la improcedencia de que el Estado, en ejercicio de esta competencia, se pueda otorgar una potestad general de dictar bases en materia de denominaciones de origen allí donde no posea esa competencia.

2. Para la parte recurrente, la inconstitucionalidad se basa, en extracto, en los siguientes razonamientos:

a) Los arts. 22, 23, 25, 26 y 27, de la viña y del vino, regulan las denominaciones de origen, las denominaciones de origen calificadas, sus órganos de gestión, con la determinación de sus fines y funciones, y el sistema de control y certificación, lo que afecta directamente el ámbito nuclear de la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en denominaciones de origen. Es difícilmente argumentable que tales aspectos puedan tener alguna incidencia respecto a la planificación general de la economía española en el ámbito de la viticultura, especialmente cuando el Derecho comunitario ya establece un marco jurídico general exhaustivo y suficientemente uniforme para garantizar la plena efectividad del mercado común del sector vitivinícola, marco jurídico, al que, en virtud del principio de primacía del Derecho comunitario, se ha de someter la Generalitat de Cataluña.

Por otra parte, los arts. 25 y 26, sobre los órganos de gestión de las denominaciones de origen, al ser calificados como básicos, invaden las competencias de autoorganización que la Generalitat de Cataluña tiene en virtud de los arts. 148.1.1 CE y 9.1 EAC. Así, el art. 10 de la Ley catalana 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, configura los consejos reguladores de las denominaciones de origen como corporaciones de Derecho público a las cuales se atribuye la gestión de la denominación de origen. Tales consejos tienen personalidad jurídica propia, autonomía económica, plena capacidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones y sus actuaciones, que comportan el ejercicio de potestades públicas, están sujetas al Derecho administrativo. Ello supone que, de acuerdo con la legislación invocada, estos consejos forman parte de

la Administración institucional catalana, que crea y modula la Generalitat de Cataluña, en virtud de su poder de auto-organización, para ejercer adecuadamente sus competencias.

b) El otro bloque de artículos que la disposición final segunda de la Ley de la viña y del vino, declara básicos son los relativos al régimen sancionador. En concreto, se establecen como legislación básica, el apartado 1 del art. 38; los apartados 1 y 3 del art. 39; del art. 40, sus apartados 1, 3 y 4 íntegros, así como los párrafos a) y b) de su apartado 2; y los arts. 41, 42, 44 y 45. Estos artículos se refieren a aspectos tales como la tipificación de las infracciones, la responsabilidad por las mismas, las sanciones y su graduación y la prescripción de infracciones y sanciones.

En relación con la competencia sobre la potestad sancionadora la doctrina constitucional formula como regla de deslinde competencial la de «que la titularidad de la potestad sancionadora va normalmente pareja, como instrumental, a la competencia sustantiva de que se trate: de suerte que la imposición de sanciones administrativas por las Comunidades Autónomas sólo se justifica cuando tengan competencias en la materia» (STC 168/1993, de 27 de mayo, FJ 8). En consecuencia, la calificación de los mencionados artículos como legislación básica sólo podría, como mucho, entenderse referida a las materias que sin ser Derecho sancionador, la propia disposición final segunda considera básicas. Pero como el Estado no puede, valiéndose de su competencia para dictar normas que regulen las bases y la coordinación de la planificación económica del sector de la vitivinicultura, afectar a la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en materia de denominaciones de origen, estableciendo como legislación básica una serie de artículos que regulan materias que inciden en el núcleo fundamental de la mencionada competencia, tampoco podrá, en consecuencia, pretender el carácter de básico para aquellos artículos que se refieren al régimen sancionador de una materia cuya competencia es de la Generalitat, o cuya calificación como legislación básica se ha demostrado inconstitucional.

3. En providencia de 21 de octubre de 2003 se acordó admitir a trámite el recurso, dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno al objeto de que puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaren convenientes, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado».

4. El 28 de octubre de 2003 la Presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara para que no se le tuviera por personada en el proceso ni formular alegaciones, poniéndose a disposición del Tribunal.

5. El 11 de noviembre de 2003 el Abogado del Estado se personó en el recurso y formuló las alegaciones que sustentaron su petición de que fuera desestimado.

El Abogado del Estado comienza por negar que el régimen establecido por los artículos cuyo carácter básico se impugna invada las competencias autonómicas invocadas, pues las enmarca, facilitando la existencia de un mercado nacional uniforme, en el plano de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, en atención al objetivo primordial de la Ley 24/2003 de crear un mercado único de los vinos en todo el territorio del Estado, al establecer unos niveles de clasificación que aseguren a los operadores una competencia leal.

Tras referirse a las competencias autonómicas invocadas en el recurso y a las facultades de ordenación de la economía, reservadas con carácter general al Estado por el art. 149.1.13 C.E, esta parte se detiene en el análisis de la STC 112/1995, de 6 de julio y reproduce parte del fundamento jurídico 6 de la STC 186/1988, de 17 de octubre, en el que se recuerda que «el Estado puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia para proceder a la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), pero ello siempre que no vacíe de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la viticultura». De este modo, las exigencias de un tratamiento uniforme del mercado vitícola hacen que el principio de unidad económica que la Constitución establece para toda España sea determinante y en este supuesto, la correcta delimitación entre las

competencias del Estado y la Comunidad Autónoma ha de partir del alcance de esta competencia estatal de ordenación general de la economía, pues la autonómica debe soportarla hasta su límite constitucional.

De este modo, los preceptos básicos de la ley recurrida se sitúan en la ordenación general de la economía que constituye el límite expreso de las competencias autonómicas, pues resultan muy significativos, en tanto reflejan la dimensión económica que el sector vínico tiene en España, los datos que suministra el preámbulo de la ley, según el cual España es el tercer productor de vino y posee la mayor extensión de viñedo del mundo, con una superficie cultivada de 1.140.000 hectáreas; un tercio de esa producción corresponde a vinos de calidad; se exportan cada año unos diez millones y medio de hectólitros de vinos y mostos, y aun así hay grandes excedentes.

Por ello, es innegable, a la vista de la importancia y trascendencia del sector, la correcta invocación del título competencial legitimador del Estado en la disposición final segunda, en tanto que estamos ante, más allá de una actividad agrícola, ante una netamente económica, que implica no solo a viticultores, sino también a industrias, a distribuidores y a consumidores, lo que hace que su normativa básica reguladora sea claramente de ordenación económica general. Ese título competencial comprende no sólo las medidas de política general en sentido estricto, sino también las dirigidas a sectores económicos concretos.

El Tribunal Constitucional ha declarado (STC 186/1988, de 17 de octubre) que la competencia del Estado para dirigir la actividad económica general abarca tanto la «definición de líneas de actuación», que fijan «las directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos», como la «adopción de medidas» y de «decisiones unitarias» que aseguren un tratamiento uniforme de determinados problemas y «las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector». Ha de tenerse en cuenta que el Tribunal ha diferenciado entre la competencia estatal para «dictar bases» y la competencia de «coordinación»; competencia esta 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 (STC 144/1985, de 25 de octubre, FJ 4).

La Ley de la viña y del vino se decanta, de un lado, por regular las materias que necesiten de precisión o desarrollo respecto de lo dispuesto en el acervo comunitario y, de otro, por la regulación de 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 y defensa de los derechos de los consumidores. En definitiva, de acuerdo con el reparto constitucional y estatutario de competencias, así como con la jurisprudencia constitucional, y de conformidad con las correspondientes previsiones del ordenamiento comunitario, el Estado tiene competencia para dictar una regulación como la contenida en la Ley de la viña y del vino, parcialmente de naturaleza básica, al amparo del art. 149.1.13 CE.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad de la calificación como legislación básica de los concretos preceptos que señala el recurso, basándose en los siguientes criterios extractados:

a) En lo que se refiere a la de los arts. 22; 23; 25, excepto sus apartados 4, 8 y 10; 26, excepto los párrafos b), e) y g) de su apartado 2, y 27, denuncia como insuficiente la alegación de la demanda de que los mismos afectan directamente al ámbito nuclear de la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña en denominaciones de origen, pues dichos preceptos se sitúan en el título II de la Ley, que incluye, principalmente, las normas relativas a la titularidad, uso y gestión de los bienes protegidos, protección, reconocimiento y gestión de estos vinos, los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada y el procedimiento para reconocer un nivel de protección.

El título competencial del art. 149.1.13 CE permite al Estado actuar en ámbitos reservados a otras administraciones públicas a partir de la fijación de las normas que

regulan una actividad, cuando la misma debe 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. Solo merced a tal título competencial puede el Estado incidir en cuestiones relativas a subsectores económicos concretos, que, siendo de la exclusiva competencia autonómica (arts. 12.1. 4 y 5 EAC 1979), integran ámbitos de la política económica nacional, respecto de los que es inevitable acometer una ordenación mínimamente coherente si se quiere asegurar un mercado único de productos de calidad equiparable en todo el territorio del Estado.

De este modo, se incorporan en la Ley de la viña y del vino la noción de «denominación de origen» de los vinos, 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 se reconoce jurídicamente aquella figura, lo que implica el ejercicio de la competencia de coordinación atribuida al Estado en relación con la actividad económica general. Se trata de asegurar, mediante una definición expresa 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. Para alejar ese riesgo, más que probable, de no existir una definición común, la Ley ofrece una descripción precisa de lo que ha de entenderse por denominación de origen y fija sus rasgos esenciales y comunes, en beneficio de productores y consumidores, en un mercado transparente y único, dotando de certeza y seguridad el tráfico mercantil.

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, con anterioridad incluso a la existencia del Estado de las autonomías y a su consiguiente distribución competencial. El establecimiento en los arts. 22 y 23 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 de un mercado supraautonómico, una unificación de los criterios que han de ser tomados en consideración y una garantía del desarrollo armónico en todo el territorio nacional del mercado vinícola. Todos los aspectos citados en ambos preceptos son así convenientes para establecer una necesaria diferenciación entre los requisitos exigidos a las denominaciones de origen y a las denominaciones de origen calificadas y respetuosos con el alcance de la competencia estatal, sin vaciamiento alguno de la autonómica.

En definitiva, tales definiciones de denominación de origen y denominación de origen calificada suponen el establecimiento de una homogeneización técnica de dichos conceptos efectuada a través de la competencia estatal para la coordinación general de la actividad económica.

b) A juicio del Abogado del Estado, los arts. 25 y 26 de la Ley de la viña y del vino relativos a los órganos de gestión, sus fines y funciones, 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 unos parámetros de configuración institucional y de actuación mínimamente coherentes en todas las comunidades autónomas. La Ley persigue terminar con las disfunciones originadas por la doble función que tenían los consejos reguladores –por un lado, de gestión de los niveles de protección de los vinos, y, por otro, de control para la garantía de que los vinos cumplen todos los requisitos establecidos en las normas correspondientes–, que presenta como principal inconveniente el de las interferencias entre la vigilancia de las normas propias de cada denominación y los intereses comerciales de vitivinicultores y bodegueros. La opción por la independencia absoluta entre los órganos de gestión y los de control preservará la credibilidad y el prestigio de los vinos de calidad españoles, pues aquellos dejan de ser parte integrante de las administraciones públicas y se configuran como organismos

independientes dotados de personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, según determine la normativa autonómica o la estatal, según el ámbito territorial autonómico o supraautonómico de la denominación de origen.

El art. 25 no predetermina, ni, menos aún, impone, a juicio del Abogado del Estado, 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, cuyo desarrollo compete a aquellas. En cuanto a los órganos de control, el art. 27 contiene una regulación de mínimos que prevé un sistema flexible, a elección de los interesados, que permite optar bien por un organismo independiente acreditado para la certificación de productos; bien por un organismo, igualmente independiente, de inspección; por un órgano administrativo u organismo público y, finalmente, la opción, prevista para los vinos con denominación de origen o con denominación de origen calificada, que aún en el seno del consejo regulador dos organismos totalmente separados y autónomos, uno encargado de la gestión de los vinos y otro del control, asegurándose la independencia entre ambos. Sin elementos comunes, por genéricos y necesitados de concreción que se hallen, es imposible preservar unos niveles de calidad homogéneos; niveles que solamente se garantizan cuando los procedimientos de control y certificación responden a pautas de exigencia, seguridad e independencia. En otro caso, con niveles de exigibilidad diferentes y con criterios de certificación cambiantes, inseguros o muy diferenciados, no existe mercado único ni seguridad en el sector vitivinícola.

c) En lo que se refiere a la impugnación del carácter básico que se atribuye a los arts. 38, apartado 1; 39, apartados 1 y 3; 40, apartados 1, 2 en sus párrafos a) y b), 3 y 4; y 41, 42, 44 y 45, incluidos en el capítulo II («Infracciones y sanciones») del título III («Régimen sancionador»), apela el representante del Gobierno a la STC 186/1988, que declaró conforme al orden constitucional de competencias la uniformidad de la gravedad de las sanciones a los infractores de las medidas de ordenación económica, lo que supone un elemento disuasorio que podría no operar con la misma intensidad si todas las comunidades autónomas pudieran establecer libremente su sistema sancionador, de modo, que, en su opinión, resulta perfectamente adecuado a la Constitución que las medidas de coordinación económica establecidas por el Estado 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, pudiendo por ello beneficiarse de las mismas justificaciones que las medidas de coordinación en sí.

6. Por providencia de 12 de febrero de 2013, se señaló el día 14 del mismo mes y año para la deliberación y fallo del presente recurso.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Parlamento de Cataluña impugna la disposición final segunda de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, en cuanto que declara como legislación básica los arts. 22, 23, 25 (excepto sus apartados 4, 8 y 10), 26 [excepto los párrafos b), e) y g) de su apartado 2], 27, el apartado 1 del art. 38, los apartados 1 y 3 del art. 39, los apartados 1, 3 y 4 y los párrafos a) y b) del apartado 2 del art. 40 y los arts. 41, 42, 44 y 45 de la mencionada Ley.

El Parlamento de Cataluña sostiene, en primer lugar, que la Comunidad Autónoma de Cataluña tiene atribuida competencia exclusiva en las materias agricultura [art. 12.1.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC) de 1979] y denominaciones de origen de los vinos (art. 12.1.5 EAC 1979). Según la representación de la recurrente, esta última competencia exclusiva impide que el Estado pueda incidir sobre la materia denominaciones de origen de los vinos, ni siquiera invocando al efecto, como hace la Ley de la viña y del vino, el título competencial bases y coordinación que le reconoce el art.

149.1.13 CE. Funda su alegación en que así lo estableció la STC 112/1995, de 6 de julio; en que la planificación general de la economía española en el ámbito de la viticultura, está condicionada y en buena parte absorbida por la política agrícola común europea; en que la Ley de la viña y del vino no define en ningún lugar cuáles pudieran ser esos fines y objetivos de política económica nacional en el ámbito de la vitivinicultura; y, en fin, en que los preceptos impugnados se refieren a aspectos materiales que entran de lleno en el núcleo fundamental de la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña sobre denominaciones de origen. En segundo lugar, la Cámara recurrente imputa a los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 de la Ley de la viña y del vino, que, al regular ciertos aspectos de los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (vinos de calidad producidos en regiones determinadas), invaden la competencia autonómica de autoorganización, esto es, de decidir cómo organizar el desempeño de sus propias competencias. Por último, razona el Parlamento de Cataluña que si al Estado no le asisten facultades para realizar una actuación como la referida tampoco ostenta competencia normativa para establecer en la citada materia tipos de infracciones y de sanciones.

El Abogado del Estado, en nombre del Gobierno de la Nación, sostiene que la regulación impugnada implica el ejercicio de la competencia de coordinación atribuida al Estado en relación con la actividad económica general por el art. 149.1.13 CE, por lo que pide la desestimación del recurso.

2. Antes de abordar la resolución de la controversia y de acuerdo con nuestra reiterada doctrina [por todas, SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2; y 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 d)], decidiremos este recurso teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que ha entrado en vigor una vez admitido a trámite este recurso.

De otro lado, a pesar que la Cámara recurrente alude a la competencia exclusiva de Cataluña en materia de agricultura (art. 116 EAC 2006), de la que la viticultura es un sector específico, descartamos que tal consideración integre nuestro análisis pues, según doctrina constitucional reiterada (por todas, SSTC 87/1987, de 2 de junio; 152/2003, de 17 de julio; y 212/2005, de 21 de julio), debe preponderar la regla competencial específica (en este caso la relativa a las denominaciones de origen) sobre la más genérica (en este caso la de agricultura). También conduce a descartar esta competencia el hecho de que el escrito de impugnación se limita a mencionarla, sin argumentar con base en ella la pretendida inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, pues en un proceso contra leyes «correspond[e] al recurrente no sólo ponerlo en marcha mediante el ejercicio de su legitimación, sino concretar los motivos de la pretendida inconstitucionalidad y colaborar con la jurisdicción constitucional» (por todas, STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 4), lo que no ha sucedido en el recurso interpuesto.

3. No habiendo duda alguna en el encuadre de los preceptos impugnados en la materia denominaciones de origen, el primer punto que plantea este proceso constitucional es de orden competencial y consiste en si los preceptos impugnados se incardinan en la competencia autonómica exclusiva sobre denominaciones de origen o, por el contrario, pueden entenderse dictados en ejercicio de las competencias estatales que la enmarcan.

Para dirimir esta cuestión hemos de determinar, como paso previo, el alcance de los títulos competenciales que centran la controversia.

a) La materia denominaciones de origen no aparece mencionada ni en el art. 148.1 CE ni en el art. 149.1 CE, por lo que, en virtud de la cláusula residual contenida en el art. 149.1.3 CE, corresponde a las Comunidades Autónomas que la asuman en sus respectivos Estatutos. El art. 12.1.5 EAC 1979 atribuía a la Generalitat competencia exclusiva sobre «las denominaciones de origen en colaboración con el Estado», de acuerdo con las bases y la ordenación de la actividad económica general. El art. 128 EAC 2006, que en virtud de nuestra doctrina sobre el *ius superveniens* es el parámetro de

constitucionalidad que debemos tener en cuenta, dispone, usando términos parcialmente distintos pero manteniendo una regulación similar al derogado art. 12.1.5 EAC 1979, que «corresponde a la Generalitat, respetando lo dispuesto en el artículo 149.1.13 CE, la competencia exclusiva sobre denominaciones de origen y otras menciones de calidad» (apartado 1) y que «las autoridades correspondientes colaboran en la protección de las denominaciones geográficas y de calidad catalanas fuera del territorio de Cataluña y ante las correspondientes instituciones de protección europeas e internacionales» (apartado 4), autoridades que, sin duda, son las estatales.

Esta materia incluye, según el art. 128.1 del Estatuto de Autonomía de 2006, «a) [I]a determinación de los posibles niveles de protección de los productos y su régimen y condiciones, así como los derechos y las obligaciones que se derivan; b) [e]l régimen de titularidad de las denominaciones, respetando la legislación de propiedad industrial; c) [I]a regulación de las formas y las condiciones de producción y comercialización de los correspondientes productos, y el régimen sancionador aplicable; d) [e]l régimen de la organización administrativa de la denominación de origen, o mención de calidad, referida tanto a la gestión como al control de la producción y la comercialización». Por tanto, sigue siendo actual en relación con esta Comunidad Autónoma la configuración de esta materia que hemos venido haciendo, según la que, expresándolo en palabras de la STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 2, su núcleo fundamental «está constituido por un conjunto de actuaciones públicas relativas al procedimiento para efectuar las declaraciones de las denominaciones, a la fijación de las características esenciales que deben reunir los diversos productos para obtener esa protección pública, y al establecimiento y gestión de organismos y procedimientos de seguimiento, control, inspección y sanción tendentes a asegurar el cumplimiento de la normativa reseñada».

b) La competencia autonómica exclusiva en materia de denominaciones de origen aparece enmarcada, según se desprende de la normativa estatutaria citada –tanto del art. 128 EAC 2006 como del derogado 12.1.5 EAC 1979– y de la reiterada doctrina constitucional recaída en relación con este último precepto, por dos competencias estatales. De un lado, la previsión estatutaria de que esta competencia autonómica se ejercerá en colaboración con el Estado y, de otro, la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica que reconoce al Estado el art. 149.1.13 CE. Respecto de esta última, en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 75 hemos afirmado que «[I]as denominaciones de origen no figuran entre las materias enunciadas en el art. 149.1 CE, por lo que el Estado no puede dictar normas básicas o, en general, normas sobre la materia si ésta ha sido atribuida estatutariamente a las Comunidades Autónomas (STC 112/1995, de 6 de julio, FJ 4) ... Evidentemente ello no impide su posible conexión con cualesquiera de los títulos estatales relacionados en el art. 149.1. CE, muy singularmente con el contenido en la regla 13 (ordenación de la economía)».

4. Veamos a continuación, y por separado, el alcance que, según nuestra doctrina, tienen estos dos títulos competenciales estatales, con especial atención a su relación con la competencia autonómica exclusiva sobre denominaciones de origen.

a) En la STC 11/1986, de 28 de enero –y luego en las SSTC 186/1988, de 17 de octubre; 209/1989, de 15 de diciembre; 211/1990, de 20 de diciembre y 112/1995, de 6 de julio– este Tribunal hizo una exégesis integradora de la calificación estatutaria de esta competencia autonómica sobre denominaciones de origen como «exclusiva», poniéndola en relación con la cláusula «en colaboración con el Estado ex 12.1.5 EAC 1979, recogida en el vigente art. 128.4 EAC. De acuerdo con esa jurisprudencia, han de tomarse en cuenta los elementos siguientes: a) la competencia autonómica no es una competencia compartida conforme a la técnica bases estatales *versus* desarrollo y ejecución autonómicas; b) tampoco es una competencia concurrente al modo que ocurre con la cultura en el art. 149.2 de la Constitución y de forma que Estado y Comunidades Autónomas ejerzan a la vez sus competencias concurriendo en la persecución de los objetivos culturales, pero con independencia el uno de las otras; c) ni hay una competencia

estatal de coordinación de las competencias autonómicas para lograr la integración de actos parciales en una globalidad como puede ocurrir con la sanidad; d) la «competencia exclusiva en colaboración no implica una previa diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente en régimen de cooperación específica, sin que ello suponga duplicidades o actuaciones intercambiables»; e) de todo esto se concluye una regla de deslinde de funciones consistente en que «lo que puede hacer uno de los entes colaboradores no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables sino complementarias».

La consecuencia relevante de esta interpretación, en términos de delimitación competencial, es que «[l]a Generalitat tiene, por consiguiente, competencia para aprobar, modificar, y ordenar la publicación de reglamentos de denominaciones de origen, viniendo obligada a remitir o notificar su orden al Ministerio de Agricultura, con el fin de hacer posible o facilitar la competencia de colaboración estatal (así se reconoció en la STC 11/1986, FJ 4. Pero esta obligación de remisión directa no proporciona al Estado una competencia de control sobre la publicación de la Orden, que no sería compatible con el carácter exclusivo de la competencia (*ibidem*)» (STC 112/1995, de 6 de junio, FJ 3). No implica, sin embargo, un control que invada la competencia autonómica que el Estado, antes de publicar en el «Boletín Oficial del Estado» las denominaciones geográficas o de calidad aprobadas y notificadas por una Comunidad Autónoma, realice en desarrollo de dicho control una verificación reglada de la concurrencia tanto de las normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencia como de las de la legalidad ordinaria, lo que resulta confirmado por el hecho de que el apartado 2 del art. 32 de la Ley 24/2003 señale que «si en ese mismo plazo el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación apreciara la existencia de motivos de ilegalidad, dejará en suspenso la publicación en el «Boletín Oficial del Estado» y procederá a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa», precepto que no ha sido impugnado.

b) Distinto de la referida competencia estatal de colaboración es el título competencial que atribuye al Estado las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 CE). Sobre este punto, el Tribunal ha entendido que esta competencia no ha de confundirse con la potestad general de dictar bases en una determinada materia, en el sentido de establecer un «común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales a partir del cual pueda cada Comunidad Autónoma, en defensa de sus propios intereses, introducir las peculiaridades que estime convenientes y oportunas, dentro del marco competencial que en la materia le asigne su Estatuto» (entre otras, SSTC 69/1988, de 19 de abril; 109/2003, de 5 de junio; y 136/2012, de 19 de junio). Por el contrario, este Tribunal ha declarado repetidamente desde la STC 95/1986, de 10 de julio (posteriormente, entre otras, en las SSTC 152/1988, de 20 de julio, y 188/1989, de 16 de noviembre), que las bases de la planificación general de la actividad económica consisten en el establecimiento de «las normas estatales que fijen las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de sectores económicos concretos, así como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector» (STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 2), admitiendo así que esta competencia ampara todas las normas y actuaciones, sea cual sea su naturaleza, orientadas al logro de tales fines, entre los que la doctrina constitucional ha situado el de garantizar el mantenimiento de la unidad de mercado (SSTC 118/1996, de 27 de junio, FJ 10, y 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 6) o de la «unidad económica» (SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2, 186/1988, de 17 de octubre, FJ 2, 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3, y 146/1992, de 16 de octubre, FJ 2), pero también el de «alcanzar los objetivos de la económica general o sectorial» (STC 96/1990, FJ 3, y en el mismo sentido SSTC 80/1985, FJ 1, y 188/1989, FJ 5), así como el de incidir en principios rectores de la política económica y social (SSTC 95/2002, FFJJ 7 y 11, seguida por las SSTC 190/2002, de 17 de octubre; 228/2003 y 230/2003, de 18 de diciembre).

Descendiendo al sector que nos ocupa, en la STC 186/1988, de 17 de octubre, dijimos que «el Estado puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia

para proceder a la ordenación general de la economía» (FJ 6) y, aplicando la concepción descrita de las bases de la planificación general de la actividad económica para resolver una controversia referida específicamente a la materia denominaciones de origen, afirmamos que «la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal, que, a su vez, llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada caso adoptadas» (FJ 8).

De esta forma, el primer límite asegura que el ejercicio de la competencia estatal no elimina por completo la competencia autonómica colindante y la segunda de las condiciones, al requerir que haya un principio al que se encamine la intervención estatal y que ésta llegue solo hasta donde lo exija aquél, refleja el carácter directivo como nota que identifica las bases de la planificación general de la actividad económica y las distingue de la noción general de bases.

En todo caso, al efecto de delimitar los contornos de esta competencia es también esencial considerar los criterios de la STC 112/1995, de 6 de julio, que resuelve un conflicto positivo de competencia planteado respecto del Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que el Estado fija las normas a las que deben ajustarse las «denominaciones de origen» y «denominaciones de origen calificadas» de vinos, así como sus respectivos reglamentos. No separándose en nada del criterio previamente fijado en la citada STC 186/1988 y que acabamos de recordar, esta STC 112/1995 estableció como canon para decidir la controversia que «la facultad de fijar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica no puede ser confundida con la potestad general de dictar bases en materia de denominaciones de origen allí donde el Estado no posea esta competencia, si bien es claro que “el Estado puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia para proceder a la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), pero ello siempre que no vacíe de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la viticultura” (STC 186/1988, fundamento jurídico 6)». Y esta es la misma doctrina que luego se recoge en la STC 44/2007, de 1 de marzo, FJ 7.

La STC 112/1995 concluye, sin embargo, con una consideración ligada al caso concreto que allí se planteaba, caracterizado porque el Real Decreto 157/1988 allí impugnado no ordenaba el sector económico del vino sino exclusivamente las «denominaciones de origen» y «denominaciones de origen calificadas» de vino, según la que «no es esta competencia la que ha sido ejercida aquí. Los arts. 2 a 16 del decreto impugnado aparecen en el capítulo segundo del mismo, bajo la rúbrica «denominaciones de origen» y los arts. 17 a 21, en el capítulo tercero, bajo la rúbrica «denominaciones de origen cualificadas». «Por consiguiente, con independencia de su contenido, es claro que no representan normas básicas de planificación general de la actividad económica en el sector, sino reglas específicas destinadas exclusivamente a regular las bases a las que han de ajustarse las denominaciones de origen y que, por lo tanto, no pueden ser de aplicación a las Comunidades Autónomas que hayan asumido la competencia exclusiva sobre esta particular materia».

5. Delimitado el sentido y alcance de las competencias en conflicto, ya tenemos los elementos necesarios para enjuiciar si los arts. 22, 23, 25, 26 y 27 de la Ley 24/2003, en la parte en que son impugnados en este proceso, constituyen una intervención estatal incardinable en una de las competencias estatales mencionadas o, por no encontrar apoyo en tales títulos competenciales, invaden la competencia autonómica exclusiva en materia de denominaciones de origen.

Antes de realizar ese análisis resulta imprescindible tomar en consideración el contexto normativo en que se integran los preceptos impugnados, que viene dado principalmente por la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino. Esta ley tiene por objeto, según anuncia su art. 1, la ordenación básica, en el marco de la normativa de la Unión Europea, de la viña y el vino y, como parte de ella, la regulación, en defensa de

productores y consumidores, de los niveles diferenciados de protección del origen y calidad de los vinos. En este punto la Ley de la viña y del vino establece, siguiendo la línea de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, pero con un contenido más flexible, algunos elementos del sistema de protección del origen y la calidad de los vinos (arts. 12 y ss.), remitiendo en lo demás de un modo expreso a la intervención de la legislación autonómica y de la normativa específica de cada nivel de protección, que concurren así a configurar dicho sistema.

Destacan en ese sistema los llamados vinos de calidad producidos en una región determinada (vinos de calidad producidos en regiones determinadas en la terminología de la Ley) cuya definición se remite en el art. 20.1 de la Ley de la viña y del vino a la normativa comunitaria. Según establece el art. 118 ter del Reglamento CE 1234/2007, del Consejo, de 22 de octubre de 2007, esta categoría alude a los vinos cuyas características se vinculan con mayor o menor intensidad con su origen geográfico. Dentro de ella la Ley 24/2003 distingue varios niveles de protección: vinos de calidad con indicación geográfica, vinos con denominación de origen, vinos con denominación de origen calificada y vinos de pagos. A cada uno de esos niveles de protección se accede a instancias de los viticultores y elaboradores de vinos que ejerzan sus actividades en el área geográfica concernida (art. 28 de la Ley de la viña y del vino), que deberán acreditar tanto que el nombre geográfico que aspiran a ver protegido es suficientemente preciso y está relacionado con la zona geográfica delimitada, como la notoriedad de los vinos procedentes de la misma. Una vez instruido el expediente correspondiente, la Administración competente, que para los vinos procedentes de un área geográfica ubicada en el territorio de una sola comunidad autónoma será la Administración de ésta, ex art. 28.1 de la Ley de la viña y del vino, y, en otro caso, la del Estado, procede a reconocer el nivel de protección (art. 31 de la Ley).

En el texto legal constituye la condición del reconocimiento de la protección de un nombre geográfico que cada uno de ellos cuente con una norma específica reguladora, con un órgano de gestión, en el que estarán representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos en los registros establecidos en aquella norma, y con un sistema de control independiente del órgano de gestión.

Mientras que en la preconstitucional Ley 25/1970, de 2 de diciembre, el reconocimiento definitivo por parte del Ministerio de Agricultura culminaba el proceso de constitución de una denominación de origen, en la Ley 24/2003 (art. 32), por el contrario y como hemos subrayado, se establece un trámite posterior al reconocimiento de un vino de calidad producido en una región determinada cuando éste se efectúa por una Comunidad Autónoma, pues tal reconocimiento, o aprobación en los términos del art. 32, será comunicada a la Administración del Estado con una certificación de las disposiciones correspondientes, a fin de proceder a su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», y ello a efectos de su protección nacional o internacional, ya que si la Administración estatal apreciara la existencia de motivos de ilegalidad dejará en suspenso la publicación e impugnará el reconocimiento ante el orden contencioso-administrativo.

La protección de los nombres geográficos implica la prohibición de utilizarlos para la designación de otros productos del sector vitivinícola, salvo los supuestos amparados por la normativa comunitaria, y para la designación de vinos que no cumplan los requisitos del nivel de protección correspondiente. Finalmente, el sistema legal se completa con un régimen de infracciones y sanciones, que, como dice la exposición de motivos de la Ley de la viña y del vino, se establece «en una norma de rango legal en cumplimiento del principio de legalidad», teniendo el carácter de normativa básica «únicamente aquellos preceptos que por su trascendencia juegan como niveladores del sistema sancionador, de manera que aseguren unos criterios de mínima y básica homogeneidad al conjunto del sistema».

En definitiva, 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).

6. Una actuación estatal en tal sentido, en la medida que condiciona el ejercicio de la competencia autonómica exclusiva sobre denominaciones de origen ex art. 128 EAC, no puede hallar sustento en la competencia estatal de colaboración que el propio precepto estatutario reconoce, pues ésta, como señalamos más atrás, autoriza una verificación reglada del ajuste de la acción autonómica a la normativa vigente, seguida en su caso de la consecuente impugnación ante los tribunales de justicia, pero no la aprobación de normas que al sujetar el desarrollo de la competencia autonómica limiten su carácter exclusivo.

Distinto es el alcance de la competencia estatal para sentar bases de la planificación general de la actividad económica, pues ésta sí permite que el Estado, en aras de una finalidad que persigue garantizar, imponga una decisión normativa o ejecutiva que la instancia autonómica ha de tomar en cuenta al actuar una materia de su competencia exclusiva. Tendremos, por tanto, que verificar si los preceptos impugnados responden o no al esquema que caracteriza este título competencial.

El Letrado de la Cámara recurrente considera que esta ponderación ya fue realizada por el Tribunal Constitucional en la STC 112/1995, de 6 de julio, donde se resolvió que los arts. 2 a 21 del Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que el Estado fija las normas a las que deben ajustarse las «denominaciones de origen» y «denominaciones de origen calificadas de vinos», así como sus respectivos reglamentos, «con independencia de su contenido, no representan normas básicas de planificación general de la actividad económica en el sector, sino reglas específicas destinadas exclusivamente a regular las bases a las que han de ajustarse las denominaciones de origen».

No podemos acoger esta alegación, pues el objeto de la impugnación en este proceso difiere de aquél y la distinción entre ambos se conecta con lo que allí fue el criterio decisorio. En efecto, en aquel proceso se enjuiciaba una norma cuyo único objeto era regular las «denominaciones de origen» y «denominaciones de origen calificadas» de vinos, por lo que era lógico decir que los preceptos allí impugnados, con independencia de su contenido, no contenían la ordenación general de un sector económico sino solamente «reglas específicas destinadas exclusivamente a regular las bases a las que han de ajustarse las denominaciones de origen». Este recurso de inconstitucionalidad, por el contrario, tiene por objeto unos preceptos que, si bien disciplinan las «denominaciones de origen» y «denominaciones de origen calificadas» de vinos, se insertan en el contexto más amplio de la Ley de la viña y del vino, integrando una parte de la ordenación general del sector vitícola que en dicha Ley se hace, y, en consecuencia, dirigiéndose a los objetivos a que dicha ordenación general tiende. Es por ello que *a priori* no se puede descartar, como sí se hizo en la STC 112/1995, que los preceptos impugnados constituyan un ejercicio lícito de la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.13 CE.

Admitido que la regulación estatal de las denominaciones de origen, cuando se realiza como parte integrante de la disciplina general del sector económico del vino, puede, al menos como hipótesis, estar sustentada en la competencia que atribuye al Estado el art. 149.1.13 CE, procede examinar si en este caso concurren los elementos para que así ocurra.

Para determinarlo hemos de seguir la doctrina constitucional que consignamos en la STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 7, donde puntualizamos que «la ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado a través de medidas económicas en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas, que no pueden quedar en ningún caso vacías de contenido a causa de la intervención estatal, que, a su vez, llegará hasta donde lo exija el principio que instrumenta, límite éste cuya observancia se deduce partiendo de la finalidad perseguida por las medidas en cada

caso adoptadas». Por ello nuestro análisis consistirá en verificar si las líneas directrices y criterios generales con los que la Ley de la viña y del vino vertebró el sector vitícola son o no objetivos de política sectorial que el Estado puede fijar legítimamente al amparo del art. 149.1.13 CE y, a continuación, en comprobar si los preceptos impugnados se orientan a asegurar la efectividad de esos principios y no van más allá de lo que ellos exijan, así como que no vacían de contenido la competencia autonómica.

7. Previamente debemos recordar que la representación de la recurrente formula una objeción general, según la cual no se aprecia que los preceptos calificados como básicos puedan tener alguna incidencia respecto a la planificación general de la economía española en el ámbito de la viticultura, en la medida en que está condicionada y en buena parte absorbida por la política agrícola común europea. Hemos de rechazar esta alegación, pues que la normativa europea condicione y en buena parte absorba la planificación general de la economía española en el sector del vino, lejos de justificar que al Estado no le resta espacio para dictar normas que realicen esa función, supone el reconocimiento de que en esa materia pueden establecerse reglas que, con el objeto de diseñar una planificación general del sector, señalen las líneas directrices y criterios generales que han de presidir su organización, así como preverse medidas instrumentadas a la realización de aquéllos. Además, dado que la intervención del Derecho comunitario europeo no altera el reparto constitucional de competencias (STC 99/2012, de 11 de febrero, FJ 2 b), dicha planificación general del sector del vino corresponde, por efecto de la atribución que se sigue del art. 149.1.13 CE, al Estado, que podrá limitarse a trasponer la parte de aquél que contenga esa planificación general o, respetándola, optar por una ordenación del sector más intensa, siempre, claro está, sin ir más allá de los límites del título competencial que le habilita.

Esta conclusión, por lo demás, ya tuvo ocasión de formularla este Tribunal cuando en la STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 9, afirmamos que «debemos partir de que el Estado, al amparo del art. 149.1.13 C.E., puede, en desarrollo y aplicación del reglamento (CEE) núm. 2.328/91, llevar a cabo una programación general para España de la “acción común” contenida en dicho reglamento comunitario, ya que aquella competencia cubre “tanto las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de un sector concreto, como las previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos dentro de la ordenación de cada sector” (STC 213/1994, fundamento jurídico 4, entre otras muchas) y dicha competencia no resulta alterada por el hecho de que se trate de desarrollar un reglamento comunitario, según hemos declarado con reiteración (SSTC 252/1988, 64/1991, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992)».

De lo anterior se infiere que no nos corresponde verificar la corrección de la afirmación de que la normativa europea condiciona y en buena parte absorbe la planificación general de la economía española en el sector del vino, que en términos abstractos nos plantea el recurrente. Nuestro enjuiciamiento debe circunscribirse a determinar si las concretas normas impugnadas pueden considerarse o no dictadas en el ejercicio legítimo de la competencia que el art. 149.1.3 CE atribuye al Estado, pues como hemos señalado en diversas ocasiones en relación con las directivas europeas y el mismo criterio cabe aplicar a las disposiciones internas que traen causa de reglamentos comunitarios, «el hecho de que las Directivas europeas tengan como finalidad la de homogeneizar, aproximar o armonizar los distintos ordenamientos y que sean de obligado cumplimiento por todas las autoridades o instituciones, centrales y descentralizadas, de los Estados miembros y que, incluso, puedan tener un efecto directo, no significa que las normas estatales que las adapten a nuestro ordenamiento deban ser consideradas necesariamente “básicas”.» (STC 102/1995, de 26 de junio, FJ 14; en el mismo sentido SSTC 141/1993, de 22 de abril, FJ 2, y 13/1998, de 22 de enero, FJ 3).

8. Los Letrados del Parlamento de Cataluña sostienen, además, que la Ley de la viña y del vino «no define en ningún lugar cuáles pudieran ser esos fines y objetivos de política económica nacional en el ámbito de la vitivinicultura que justificaran la intervención

normativa del Estado» y también que «los artículos que la Disposición Final Segunda declara como legislación básica y que son objeto de este recurso de inconstitucionalidad se refieren a aspectos materiales que entran de lleno en el núcleo fundamental de la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña sobre denominaciones de origen, según fue definido en el fundamento jurídico 2, de la STC 112/1995».

Debemos constatar, en relación con esta última alegación, que en la STC 112/1995 el Tribunal no enjuició el contenido de los arts. 2 a 21 del Real Decreto 157/1988, pues expresamente resolvió que «con independencia de su contenido, no representan normas básicas de planificación general de la actividad económica en el sector, sino reglas específicas destinadas exclusivamente a regular las bases a las que han de ajustarse las denominaciones de origen». Por ello, no cabe afirmar que los preceptos impugnados, por la sola circunstancia que sus mandatos pudieran ser idénticos o parcialmente iguales a los del Real Decreto 157/1988, se refieren a aspectos materiales que entran de lleno en el núcleo fundamental de la competencia exclusiva de la Generalitat de Cataluña sobre denominaciones de origen.

Además, a partir de la comparación de ambas normas, también constatamos que la Ley 24/2003 y el Real Decreto 157/1988 difieren sustancialmente en cuanto a su contenido, pues el segundo establecía exhaustivamente las reglas básicas a que debían sujetarse todas las denominaciones de origen, cosa que no hace la primera. Entre los extremos que regulaba aquél y no ésta destacan, entre otros, el contenido mínimo de los reglamentos de las denominaciones de origen (art. 2), la delimitación de la zona de producción (art. 3), las variedades de vid a incluir en cada reglamento como aptas para obtener vino con denominación de origen (art. 4), las prácticas culturales (art. 6), la zona de crianza (art. 7), el sistema de elaboración y envejecimiento (art. 8), las normas relativas a los consejos reguladores y a los registros que debían llevar (arts. 11 a 15).

Por todo lo expuesto, no resultando de nuestra doctrina la conclusión automática alegada por los recurrentes, se hace imprescindible verificar precepto por precepto si, dado su contenido, están o no orientados a la realización efectiva de los criterios generales ordenadores del sector del vino y, si estándolo, no se exceden de lo que éstos requieren ni vacían de contenido la competencia autonómica.

9. Centrado de este modo el enjuiciamiento que nos corresponde en este asunto, debemos constatar que las alegaciones de los recurrentes, que han quedado referidas con detalle en el fundamento jurídico precedente, no contienen una argumentación precisa de por qué a su juicio los preceptos impugnados no responden a la noción de bases de la planificación general de la actividad económica. Se trata, por ello, de una impugnación genérica, lo cual es de especial relevancia a la luz de la doctrina constitucional según la que «tratándose del legislador democrático no podemos perder de vista que la presunción de constitucionalidad ocupa un lugar destacado en el desarrollo de dicho control, correspondiendo al recurrente no sólo ponerlo en marcha mediante el ejercicio de su legitimación, sino concretar los motivos de la pretendida inconstitucionalidad y colaborar con la jurisdicción constitucional» (por todas, STC 49/2008, de 9 de abril, FJ 4), y a pesar de ello procederemos en los fundamentos jurídicos siguientes al análisis de los preceptos impugnados, comenzando por verificar si los principios del sector del vino sentados por la Ley de la viña y del vino, y a cuya realización se orientan las previsiones recurridas de los arts. 22, 23, 25, 26 y 27, cabe considerarlos, de acuerdo con nuestra doctrina, como objetivos que el Estado puede legítimamente perseguir al amparo de su competencia relativa a la ordenación general de la economía ex art. 149.1.13 CE.

En este sentido, el sector vitivinícola, en virtud de los datos que suministra el apartado IV del preámbulo de la Ley de la viña y del vino, constituye sin duda un hecho económico relevante en la economía nacional. La STC 118/1996, de 27 de junio, aunque refiriéndose al sistema de transporte, reconoce que «lo que parece claro es que, si es un hecho económico de gran importancia, la posibilidad de que el Estado, para ajustarlo al objetivo constitucionalmente legítimo de llevar a cabo una política económica común (STC 96/1984, de 19 de octubre) y para adecuarlo a las exigencias de unidad de la economía nacional que requiere un mercado único (STC 64/1990, de 5 de abril),

establezca criterios generales a tener en cuenta a la hora de efectuar el desarrollo normativo con tal de que se limiten a asegurar en ese sector específico la unidad de los principios básicos del orden económico, es constitucionalmente legítima».

Reiteradamente en nuestra doctrina hemos aceptado que, tratándose de un sector de importancia para la economía general, como hemos visto que es el del vino, el Estado puede, en ejercicio de la competencia que le atribuye el art. 149.1.13 CE, fijar objetivos de política sectorial (SSTC 80/1985, de 4 de julio, FJ 1; 188/1989, de 16 de noviembre, FJ 5; STC 96/1990, de 24 de mayo, FJ 3). Por referirnos a los supuestos más recientes, el Tribunal ha admitido en la STC 26/2012, de 1 de marzo, FJ 5, que el Estado imponga un marco más flexible y transparente para el acceso y ejercicio de actividades en el sector servicios (disponiendo al efecto que deben de eliminarse todos aquellos regímenes de autorización que no estén justificados por una razón imperiosa de interés general); en la STC 135/2012, de 19 de junio, FJ 4, que el Estado haya optado por un sistema económico integrado en el sector del transporte y distribución de gas (fijando para que ese objetivo se logre de un modo eficaz una serie de criterios uniformes que vinculan la autorización de instalaciones); en las SSTC 170/2012, de 4 de octubre, FJ 10, y 233/2012, de 13 de diciembre, FJ 2 y 4, que el Estado señale el objetivo de favorecer una mayor competencia dentro del sector de la distribución minorista de productos petrolíferos, estableciendo en orden a su materialización (a) la incorporación de estaciones de servicio en los establecimientos comerciales de nueva apertura como medio de aumentar el número de oferentes; (b) la previsión de silencio positivo respecto de la licencias municipales necesarias para su construcción y puesta en funcionamiento en los centros que estuvieren operativos a la entrada en vigor de la norma.

También en el concreto sector del vino este Tribunal ha reconocido que el Estado puede en virtud de esta competencia perseguir objetivos de política sectorial. Así en la STC 186/1988, de 17 de octubre, admitimos la licitud constitucional de una norma mediante la que el Estado, actuando su competencia en materia de ordenación general de la economía, perseguía «fomentar el mercado nacional e internacional de caldos de calidad y aumentar la competitividad de la producción vitivinícola nacional» (FJ 7).

Con este bagaje de doctrina constitucional estamos en condiciones de examinar los principios fijados por el legislador estatal en la Ley de la viña y del vino, y a cuyo logro se orientan las medidas singulares previstas en los arts. 22, 23, 25, 26 y 27 que en este proceso se recurren, y decidir si son o no son objetivos que el Estado puede legítimamente perseguir al amparo de su competencia relativa a la ordenación general de la economía ex art. 149.1.13 CE. Debemos puntualizar antes de nada que a este Tribunal, con ocasión de este control, no le corresponde enunciar qué criterios generales articuladores del sector del vino pudieran tener tal consideración, sino solamente, partiendo de los objetivos señalados por el legislador estatal, resolver si son o no ejercicio legítimo de tal competencia estatal.

Pues bien, la Ley de la viña y del vino, como parte esencial de la ordenación del sector vitivinícola, prevé en su art. 12, que no ha sido impugnado en este proceso constitucional, que «el sistema de protección del origen y la calidad de los vinos se basará en los siguientes principios: a) Asegurar la calidad y mantener la diversidad de los vinos; b) proporcionar a los operadores condiciones de competencia leal; c) Garantizar la protección de los consumidores y el cumplimiento del principio general de veracidad y demostrabilidad de la información que figure en el etiquetado; d) Permitir la progresión de los vinos en diferentes niveles con un grado de requisitos creciente ...; e) Contar con un sistema para el control previsto en esta ley...»

Sobre todo los dos primeros principios enunciados en el art. 12 de la Ley de la viña y del vino tienen una repercusión económica inmediata. De un lado, el regulador de este sector económico tiene muy presente que el consumo de vino en la Unión Europea disminuye de manera continua y desde 1996 el volumen de las exportaciones comunitarias de este producto aumenta a un ritmo mucho menor que el de las importaciones, todo lo cual se traduce en un deterioro del equilibrio entre la oferta y la demanda y, a su vez, repercute en los precios de producción y las rentas de los productores [considerando

segundo del Reglamento (CE) 479/2008, de 29 de abril, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola].

Por su parte, el Reglamento 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo, por el que se establecía la anterior organización común del mercado vitivinícola, ya reconocía la conexión entre la calidad de los vinos y el mejor funcionamiento de ese mercado al decir en su considerando 57 que «el desarrollo de una política de calidad en el sector agrícola, y especialmente en el sector vitivinícola, no puede sino contribuir a la mejora de las condiciones del mercado y, por ello mismo, al incremento de las salidas de los productos; la adopción de normas» y, en el mismo considerando, apuntaba el vínculo estrecho entre la intervención pública dirigida a la protección de los vinos y esa política de fomento de la calidad [«la adopción de normas comunitarias complementarias referentes a la producción y al control de los vcpd (vinos de calidad producidos en regiones determinadas) se inscribe en el marco de dicha política y puede contribuir a la consecución de los objetivos enunciados»].

Por todo lo expuesto, podemos concluir que en un sector de gran importancia para la economía española, como es el mercado del vino, 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.

Además de lo anterior, y quizá con mayor relevancia, constatamos que el legislador estatal, al señalar estos dos principios en el art. 12 de la Ley de la viña y del vino, no hace sino establecer 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).

10. Analizaremos a continuación si los preceptos impugnados contienen medidas directamente conectadas con el logro efectivo de esos criterios de ordenación general del sector del vino, pues ello nos dará el elemento decisivo para dirimir la controversia competencial que preside la primera parte de este recurso de inconstitucionalidad, esto es, 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.

El art. 22 de la Ley de la viña y del vino, bajo la rúbrica «Vinos con denominación de origen», dispone:

«1. A los efectos de esta ley se entenderá por “denominación de origen” el nombre de una región, comarca, localidad o lugar determinado que haya sido reconocido administrativamente para designar vinos que cumplan las siguientes condiciones:

- a) Haber sido elaborados en la región, comarca, localidad o lugar determinados con uvas procedentes de los mismos.
- b) Disfrutar de un elevado prestigio en el tráfico comercial en atención a su origen.
- c) Y cuya calidad y características se deban fundamental o exclusivamente al medio geográfico que incluye los factores naturales y humanos.

2. Será requisito necesario para el reconocimiento de una denominación de origen que la región, comarca o lugar a la que se refiera hayan sido reconocidos previamente como ámbito geográfico de un vino de calidad con indicación geográfica con una antelación de, al menos, cinco años.

3. Además de los criterios señalados en el artículo 15, la delimitación geográfica de una denominación de origen incluirá exclusivamente terrenos de especial aptitud para el cultivo de la vid.

4. La gestión de la denominación de origen deberá estar encomendada a un órgano de gestión, denominado Consejo Regulador, en la forma que la normativa de la Administración pública competente determine.»

La regulación de los tres primeros apartados está encaminada a la homologación básica del nivel de protección «denominación de origen», evitando así que con un mismo nombre se designen cosas distintas, pues la consiguiente confusión que se introduciría en el mercado del vino enervaría la utilidad de estos signos distintivos, produciendo un perjuicio notorio e inmediato tanto en la calidad de los vinos como en las condiciones de competencia leal que se proporcionan a los operadores del sector en ámbitos tan relevantes como la producción, la elaboración y la comercialización, proceso que, en su conjunto, nos lleva a concluir, a partir de la finalidad que persiguen, que las medidas previstas en este art. 22 de la Ley de la viña y del vino, sirven a los criterios generales de ordenación del sector del vino y que no van más allá de lo requerido por los principios de protección de la calidad y de la competencia.

De otro lado, basta con tener en cuenta que, como constatamos en el fundamento jurídico 8, el Real Decreto 157/1988 contenía muchas otras previsiones sobre los requisitos para acceder al nivel de protección «denominaciones de origen», sobre las que la Ley de la viña y del vino guarda silencio, para concluir que el precepto que en este momento consideramos, además de perseguir un criterio general de ordenación del sector, no vacía de contenido la competencia autonómica exclusiva sobre denominaciones de origen, que se podrá desplegar, como mínimo, sobre todos esos aspectos que antes estaban regulados de manera unitaria por el citado real decreto.

Por todo ello, hemos de concluir que dichos apartados del art. 22 de la Ley de la viña y del vino constituyen una intervención estatal en el ámbito material de las denominaciones de origen amparada en el título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE, no suponiendo por tanto invasión de la competencia autonómica sobre dicho ámbito material, pues aunque se enuncia como exclusiva «no impide su posible conexión con cualesquiera de los títulos estatales relacionados en el art. 149.1. CE, muy singularmente con el contenido en la regla 13» (STC 31/2010, FJ 75).

El apartado cuarto del art. 22 de la Ley de la viña y del vino, por su parte, expresa la opción por encargar la gestión de la denominación de origen a un órgano cuyo alcance examinaremos al referirnos al art. 25 de la Ley, pero ya debemos resaltar en este momento que la precisión de cómo desarrollará esta función dicho órgano se remite «a la normativa que la Administración pública competente determine», remisión que no es susceptible de incidir en el orden constitucional de competencias (SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 14, y 244/2012, de 18 de diciembre, FJ 6).

11. El art. 23 de la Ley de la viña y del vino, bajo la rúbrica «Vinos con denominación de origen calificada», dispone:

«1. Además de los requisitos exigibles a las denominaciones de origen, las denominaciones de origen calificadas deberán cumplir los siguientes:

a) Que hayan transcurrido, al menos, 10 años desde su reconocimiento como denominación de origen.

b) Que los productos amparados se comercialicen exclusivamente embotellados desde bodegas inscritas y ubicadas en la zona geográfica delimitada.

c) Que su organismo u órgano de control establezca y ejecute un adecuado sistema de control, cuantitativo y cualitativo, de los vinos protegidos, desde la producción hasta la salida al mercado, que incluya un control físico-químico y organoléptico por lotes homogéneos de volumen limitado.

d) Que en las bodegas inscritas, que habrán de ser independientes y separadas, al menos, por una vía pública de otras bodegas o locales no inscritos,

solamente tenga entrada uva procedente de viñedos inscritos o mostos o vinos procedentes de otras bodegas también inscritas en la misma denominación de origen calificada, y que en ellas se elabore o embottle exclusivamente vino con derecho a la denominación de origen calificada o, en su caso, a los vinos de pagos calificados ubicados en su territorio.

e) Que dentro de su zona de producción, estén delimitados cartográficamente, por cada término municipal, los terrenos que se consideren aptos para producir vinos con derecho a la denominación de origen calificada.

2. La gestión deberá estar encomendada a un órgano de gestión, denominado Consejo Regulador, en la forma que la normativa de la Administración pública competente determine.»

El primer apartado del art. 23 de la Ley de la viña y del vino, respondiendo a una función similar al artículo anterior, indica los requisitos adicionales que son necesarios para obtener un nivel de protección superior como es la «denominación de origen calificada», por lo que aplicando las mismas consideraciones reseñadas del artículo 22, concluimos que tampoco este precepto significa invasión alguna de la competencia autonómica en materia de denominaciones de origen calificadas.

El segundo apartado del art. 23 de la Ley de la viña y del vino, como ocurría con el apartado cuarto del art. 22, opta por encargar la gestión de una denominación de origen calificada a un órgano cuyo alcance, como ya dijimos, examinaremos al referirnos al art. 25 de la Ley, debiendo resaltar también, en este momento, que la precisión de cómo desarrollará esta función dicho órgano se remite «a la normativa que la Administración pública competente determine», siendo de aplicar respecto de esta remisión los criterios manifestados en el precedente fundamento jurídico.

12. El art. 25 de la Ley 24/2003, de 10 de julio de la viña y del vino, bajo la rúbrica «Órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada», dispone en los apartados impugnados que:

«1. La gestión de cada vino de calidad con indicación geográfica, denominación de origen, denominación de origen calificada y, en su caso, vino de pago, será realizada por un órgano de gestión, en el que estarán representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos en los registros que se establezcan en la norma específica reguladora del v.c.p.r.d.

2. En todo caso, los órganos de gestión tendrán personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, plena capacidad de obrar y funcionarán en régimen de derecho público o privado. Podrán participar, constituir o relacionarse con toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, estableciendo entre sí, en su caso, los oportunos acuerdos de colaboración.

3. Los órganos de gestión se regirán por lo dispuesto en esta ley, las leyes de las comunidades autónomas con competencias en la materia, en sus respectivas normas de desarrollo y en la norma específica del v.c.p.r.d., así como en sus estatutos particulares en su caso.

5. Los órganos de gestión deberán ser autorizados por la Administración competente antes de iniciar su actividad.

6. Reglamentariamente, en el ámbito de la Administración General del Estado y por la legislación correspondiente en el ámbito de las comunidades autónomas, se podrán establecer las mayorías cualificadas necesarias para la adopción de acuerdos y decisiones por el órgano de gestión y, en especial, para la propuesta del reglamento del v.c.p.r.d.

7. La estructura y funcionamiento de los órganos de gestión se establecerá mediante el desarrollo reglamentario oportuno efectuado por la autoridad competente, cumpliendo, en cualquier caso, lo establecido en esta ley y manteniendo como principio básico su funcionamiento sin ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos y sectoriales integrados en el

v.c.p.r.d., con especial contemplación de los minoritarios, debiendo existir paridad en la representación de los diferentes intereses en presencia.

9. Cuando el órgano de gestión revista la modalidad de entidad de derecho público, la Administración competente fijará las condiciones de establecimiento de cuotas de pertenencia y derechos por prestación de servicios en los términos que por la normativa correspondiente se determinen.»

Uno de los principios esenciales que vertebran la ordenación del sector vitivinícola que hace la Ley de la viña y del vino es que la gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada, cualquiera que sea su especie, en lugar de corresponder a un órgano administrativo, como venía sucediendo con arreglo a la normativa anterior, ha de ser realizada por quienes ostentan los intereses profesionales y comerciales integrados en él. Así lo expresa el apartado primero, cuando prevé que dicha gestión «será realizada por un órgano de gestión, en el que estarán representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos en los registros que se establezcan en la norma específica reguladora del v.c.p.r.d.», y el apartado séptimo, cuando establece como principios básicos el «funcionamiento sin ánimo de lucro» y «la representatividad de los intereses económicos y sectoriales integrados en el v.c.p.r.d., con especial contemplación de los minoritarios, debiendo existir paridad en la representación de los diferentes intereses en presencia». Este principio de autoadministración persigue que las decisiones sobre la gestión de estos niveles de protección sean adoptadas, no por sujetos ajenos al sector, sino por quienes operan en él, precisamente con el objetivo de que, por su mejor conocimiento de las circunstancias relevantes y mayor conexión con los intereses en juego, aquéllas sean las que más favorezcan la calidad y diversidad de los vinos y, por su intermediación, el mercado del vino, tan importante para la economía española, funcione adecuadamente y consiga mejores resultados.

Estrechamente conectado con este principio, el apartado segundo impone la exigencia, también novedosa respecto del sistema anterior, de que este órgano de gestión tenga personalidad jurídica propia, lo que posibilita la independencia de criterio, imprescindible en este nuevo modelo de gestión, y confiere la capacidad necesaria para entablar las relaciones que dicha gestión requiera, como por otra parte reconoce el inciso final de ese apartado segundo al disponer que «podrán participar, constituir o relacionarse con toda clase de asociaciones, fundaciones y sociedades civiles o mercantiles, estableciendo entre sí, en su caso, los oportunos acuerdos de colaboración». Resulta igualmente relevante poner de relieve que esta capacidad de relación, en la medida que permite a los órganos de gestión, mediante las técnicas y procedimientos libremente acordados por ellos, colaborar en el ejercicio de sus funciones, constituye una medida que encuentra apoyo en la competencia estatal de coordinación general ex art. 149.1.13 CE, que, según reiterada doctrina constitucional, comprende «la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades ..., de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema» [por todas, las SSTC 32/1983, de 28 de abril, FJ 2, 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 20 e) y 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 20 f)].

El apartado tercero enuncia las normas por las que se rigen estos órganos de gestión y si se entiende como una simple enumeración no se puede ver en él invasión alguna de la competencia autonómica. En otro caso, si se le atribuyera la previsión de un orden de prelación tampoco habría extralimitación competencial siempre que la aplicación en primer término de «lo dispuesto en esta ley» se ciñese a aquellos preceptos que tuviesen apoyo en una competencia estatal, cuestión que es la que es objeto de este proceso constitucional.

Los apartados quinto y noveno, así como el primer inciso del apartado séptimo, contienen previsiones instrumentales respecto del funcionamiento de los órganos de gestión tal como han quedado definidos, remitiendo dichos preceptos su concreción a la Administración competente o al desarrollo reglamentario, remisión que debe comprenderse en el sentido de que no impide la intermediación del legislador autonómico,

que, en ejercicio legítimo de su competencia en materia de denominaciones de origen, podrá condicionar la actuación de la Administración competente, por lo que esta interpretación la llevaremos al fallo.

Cuestión distinta es la referencia a posibles mayorías cualificadas que hace el apartado sexto, pues no se advierte conexión con el modelo de gestión previsto en el artículo 25 de la Ley de la viña y del vino, pero en este proceso lo relevante es si un determinado precepto invade las competencias del recurrente, aspecto que no concurre, pues el 25.6 de la Ley se remite enteramente a «la legislación correspondiente en el ámbito de las Comunidades Autónomas», pudiendo ésta tanto disponer en qué casos cabe imponer esas mayorías como optar por no establecerlas en ninguno, lo que implica el reconocimiento de una necesaria flexibilidad que no invade las competencias autonómicas.

Así, hemos de concluir en este punto reconociendo que la configuración que los apartados impugnados del art. 25 de la Ley de la viña y del vino hacen del órgano de gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada tiene una importante repercusión en la calidad y diversidad en el sector del vino, tratándose de una medida que se ajusta a lo que es necesario para la consecución efectiva de ese criterio ordenador del sector vitivinícola, sentado como ejercicio legítimo de la competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica.

Además, para que dichas medidas se configuren como ejercicio legítimo de la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE es necesario que no vacíen de contenido la competencia autonómica material implicada (SSTC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 7; 75/1989, 21 de abril, FJ 5; y 95/2001, de 5 de abril, FJ 3). En este sentido, los apartados examinados, lejos de regular exhaustivamente este órgano de gestión, dejan muchas opciones abiertas, por lo que procede afirmar que no vacían la competencia autonómica. Sirva de ejemplo que el apartado segundo, en un aspecto esencial del diseño del órgano de gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada, aun exigiendo que tenga personalidad jurídica propia, permite que la misma sea de naturaleza pública o de naturaleza privada, habiendo optado efectivamente las legislaciones autonómicas por uno u otro modelo (a modo de ejemplo, el art. 23 de la Ley de Castilla-La Mancha 8/2003, de 20 de marzo, opta por órganos de gestión de naturaleza privada; el art. 3.1 del Decreto Balear 49/2004, de 28 de mayo, los configura como corporaciones de Derecho público; y art. 25 de la Ley de Castilla y León 8/2005, de 10 de junio, prevé que sean de uno u otro tipo según cuál sea el nivel de protección.). También resulta significativo que todos los apartados impugnados, a excepción del segundo, remiten expresamente bien a las leyes autonómicas, al desarrollo reglamentario a realizar por la autoridad competente o a la norma específica reguladora de cada vino de calidad producido en una región determinada.

Por todo ello, procede afirmar que los apartados impugnados del art. 25 de la Ley de la viña y del vino constituyen una intervención estatal en el ámbito material de las denominaciones de origen amparada en el título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE, no suponiendo por tanto invasión de la competencia autonómica sobre dicho ámbito material. 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.

13. El art. 26 Ley de la viña y del vino, bajo la rúbrica «Fines y funciones de los órganos de gestión», dispone en los apartados impugnados, que son solo aquellos a los que la disposición final segunda de la Ley atribuye carácter básico:

«1. Los fines de los órganos de gestión son la representación, defensa, garantía, investigación y desarrollo de mercados y promoción tanto de los vinos amparados como del nivel de protección.

2. Para el cumplimiento de sus fines los órganos de gestión deberán desempeñar, al menos, las siguientes funciones:

- a) Proponer el reglamento del v.c.p.r.d. así como sus posibles modificaciones.
- c) Velar por el cumplimiento del reglamento del v.c.p.r.d., pudiendo denunciar cualquier uso incorrecto ante los órganos administrativos y jurisdiccionales competentes.
- d) Adoptar, en el marco de reglamento del v.c.p.r.d., el establecimiento para cada campaña, según criterios de defensa y mejora de la calidad y dentro de los límites fijados por el reglamento, los rendimientos, límites máximos de producción y de transformación, autorización de la forma y condiciones de riego, o cualquier otro aspecto de coyuntura anual que pueda influir en estos procesos.
- f) Llevar los registros definidos en el reglamento del v.c.p.r.d.
- h) Gestionar las cuotas obligatorias que en el reglamento del v.c.p.r.d. se establezcan para la financiación del órgano de gestión o Consejo Regulador.
- i) Proponer los requisitos mínimos de control a los que debe someterse cada operador inscrito en todas y cada una de las fases de producción, elaboración y comercialización de los vinos amparados por cada v.c.p.r.d., y, en su caso, los mínimos de control para la concesión inicial y para el mantenimiento de la certificación.
- j) Colaborar con las autoridades competentes en materia de vitivinicultura, en particular en el mantenimiento de los registros públicos oficiales vitivinícolas, así como con los órganos encargados del control.

3. Cuando llegue a conocimiento de un órgano de gestión cualquier presunto incumplimiento de la normativa vitivinícola, incluida la normativa propia del v.c.p.r.d., aquél deberá denunciarlo a la autoridad que en cada caso resulte competente.

4. Con independencia de la naturaleza jurídica pública o privada de los órganos de gestión, las resoluciones que adopten respecto a las funciones enumeradas en los párrafos d), f) y h) del apartado 2 de este artículo podrán ser objeto de impugnación en vía administrativa ante la autoridad que resulte competente según el ámbito territorial del v.c.p.r.d., en la forma que la normativa de la Administración pública competente determine.»

El modelo de órgano de gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada que regula el art. 25 de la Ley, basado en que el mejor conocimiento de la realidad del sector y la mayor proximidad con los intereses en juego determina que las decisiones de gestión adoptadas por los propios titulares de viñedos y bodegas integrados en cada uno de ellos coadyuvan a la calidad y diversidad del producto, exige como corolario necesario que se prevea la intervención de dicho órgano de gestión en tales cuestiones, entre las que se hallan las relativas a los mercados y a la promoción tanto de los vinos amparados como del nivel de protección (art. 26.1), así como que les sea atribuido un mínimo de funciones para la realización de esos fines, dejando espacio, como expresamente prevé el art. 26.2, al legislador autonómico para ampliar dichas funciones.

Pertenecen a ese núcleo las funciones relativas al reglamento específico de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, tales como proponerlo [art. 26.2 a)], vigilar su cumplimiento y denunciar ante la autoridad competente su incumplimiento [26.2 b)] o el de cualquier normativa vitivinícola (26.3), pues es allí donde se adoptan las medidas más importantes del funcionamiento de cada uno de esos niveles de protección, siendo de la máxima relevancia, so pena de enervar la eficacia de este diseño legal del órgano de gestión, que la visión experta que aporta el órgano de gestión tenga participación tanto en la fijación de las medidas como en la verificación de su cumplimiento y, en su caso, en la denuncia de los incumplimientos.

Las medidas de campaña, que son aquellas que por resultar influidas por elementos coyunturales no se fijan en el reglamento específico de los vinos de calidad producidos en

regiones determinadas, sino que se establecen anualmente, son adoptadas también por el órgano de gestión [26.2 d], precisamente porque su integración garantiza que su decisión sea la más propicia a la calidad y diversidad de los vinos y, en consecuencia, al logro de la mayor efectividad económica del sector.

Esa nota de especialidad en la materia concernida es la que determina que se atribuya igualmente al órgano de gestión la propuesta de los mínimos de control a que ha de someterse cada operador inscrito [26.2 i)] y la colaboración con las autoridades competentes en materia de vitivinicultura [26.2 j)], criterio ya examinado por la precedente jurisprudencia constitucional en supuestos que guardan suficiente afinidad (sirvan de ejemplo las SSTC 100/1991, de 13 de mayo, FJ 5, 243/1994, de 21 de julio y 196/1997, de 13 de noviembre, FJ, 11).

Por otro lado, las funciones atribuidas al órgano de gestión en los arts. 26.2 f) y 26.2 h) de la Ley de la viña y del vino son inherentes al modelo de gestión configurado en el art. 25 de la Ley, pues, de un lado, sin llevar los registros de los titulares de viñedos y bodegas no se puede saber quiénes son admitidos a participar en la autoadministración y, de otro, sin gestionar las cuotas obligatorias de financiación se carecería de la misma y, en consecuencia, no se podría desempeñar el papel central en la ordenación del sector vitivinícola que el art. 25 de la Ley le asigna, sin que dicha regulación registral impida o dificulte las competencias autonómicas.

Por las razones expuestas, y constatando que, tal como exige la doctrina constitucional (SSTC 186/1988, FJ 7; 75/1989, FJ 5; y 95/2001, FJ 3) la competencia autonómica no queda vacía de contenido, pues el art. 26.2 de la Ley de la viña y del vino prevé expresamente que estas funciones implican una ordenación de mínimos, pudiendo el legislador autonómico ampliarlas, procede afirmar que los apartados referidos del art. 26 de la Ley constituyen una intervención estatal en el ámbito material de las denominaciones de origen amparada en el título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE, no suponiendo por tanto invasión de la competencia autonómica sobre dicho ámbito material, máxime cuando dicha regulación resulta imprescindible y se justifica por su contenido técnico.

Resta por analizar en este ámbito el art. 26.4 de la Ley, cuyo sentido es que las resoluciones que adopte el órgano de gestión respecto de las funciones enumeradas en los párrafos d), f) y h) del art. 26.2, en tanto que se trata de funciones públicas, podrán ser impugnadas en vía administrativa ante la autoridad competente, independientemente de que aquél tenga naturaleza jurídica pública o privada, con lo que implícitamente se reconoce que en esos casos actúa como un delegado de la Administración competente. Esta disposición viene exigida por el modelo de órgano de gestión previsto en el art. 25 de la Ley de la viña y del vino, pues solo con ella puede hacerse compatible que aquél pueda ser de naturaleza privada y, a la vez, desempeñar funciones públicas. Además, el art. 26.4, en la medida que se limita a prever que esas resoluciones serán recurribles en vía administrativa, indicando que la impugnación se hará efectiva «en la forma que la normativa de la Administración pública competente determine», no supone invasión alguna de la competencia autonómica en materia de denominaciones de origen.

14. El art. 27 de la Ley 24/2003, de 10 de julio de la viña y del vino, bajo la rúbrica «Órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada», dispone:

«1. El reglamento de cada v.c.p.r.d. establecerá su sistema de control que, en todo caso, estará separado de la gestión del mismo. El control será efectuado:

a) Por un organismo público, que actuará de acuerdo con los principios del Real Decreto 50/1993, de 15 de enero, por el que se regula el control oficial de los productos alimenticios, y del Real Decreto 1397/1995, de 4 de agosto, por el que se aprueban medidas adicionales sobre el control oficial de productos alimenticios.

b) O, para los vinos con denominación de origen o con denominación de origen calificada, por un órgano de control, que deberá cumplir además los siguientes requisitos:

1.º Que se encuentren adecuadamente separados los órganos de gestión y control y que la actuación de estos últimos se realice sin dependencia jerárquica ni administrativa respecto de los órganos de dirección del Consejo Regulador y bajo la tutela de la Administración competente.

2.º Que se garanticen la independencia e inamovilidad de los controladores por un período mínimo de seis años y éstos sean habilitados, entre expertos independientes, por la Administración competente, a iniciativa del Consejo Regulador.

3.º Que cumplan, según su naturaleza pública o privada, los principios y criterios señalados en los párrafos a), c) o d).

c) O por un organismo independiente de control, acreditado en el cumplimiento de la norma sobre "Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto" (UNE-EN 45011 o norma que la sustituya) y autorizado por la Administración competente.

d) O por un organismo independiente de inspección, acreditado en el cumplimiento de la norma sobre "Criterios generales para el funcionamiento de los diversos tipos de organismos que realizan inspección" (UNE-EN 45004 o norma que la sustituya) y autorizado por la Administración competente.

2. Cuando el Reglamento de un v.c.p.r.d. opte por uno de los sistemas de control regulados en los párrafos c) o d) del apartado anterior, la elección del organismo independiente de inspección o control corresponderá, en todo caso, al operador que deba ser objeto de control.

3. Los organismos privados de inspección que cumplan la norma EN 45004 remitirán los resultados de sus controles a la autoridad competente, para que ésta decida sobre la concesión del nombre geográfico y sobre las medidas correctoras, en su caso, que podrán incluir la iniciación de procedimiento administrativo sancionador.

4. Cuando el reglamento de un v.c.p.r.d. opte por el control de organismos privados autorizados que cumplan la norma sobre "Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto" la decisión de éstos sobre la concesión del nombre geográfico tendrá carácter vinculante para la autoridad competente.

A tal efecto, tales organismos deberán:

a) Tener establecido un procedimiento de certificación del v.c.p.r.d. según lo previsto en su reglamento, incluyendo la supervisión de la producción de la materia prima, de la elaboración del producto y del producto terminado.

b) Tener fijadas las tarifas aplicables a cada uno de los productos objeto de control y certificación, por los conceptos que se determinen reglamentariamente por la Administración competente.

c) Conservar para su posible consulta por la Administración competente, durante un plazo de seis años, los expedientes, documentación y datos de los controles realizados y de las certificaciones emitidas.

d) Estar acreditado o haber solicitado la acreditación, conforme a la norma sobre "Requisitos generales para entidades que realizan la certificación de producto", con un alcance que incluya el v.c.p.r.d., objeto de control y certificación.

e) Comunicar a las autoridades competentes y a los órganos de gestión, la existencia de las irregularidades detectadas en el ejercicio de las funciones de control.

5. En ningún caso tendrá la consideración de sanción la denegación de la utilización del nombre geográfico o la suspensión temporal de ésta.

6. Sin perjuicio de los controles a los que se refieren los apartados anteriores, las Administraciones públicas competentes en materia vitivinícola podrán efectuar, en todo caso, aquellos controles complementarios que consideren convenientes, tanto a los operadores como a los organismos u órganos de control.»

La primera norma que contiene el 27.1 de la Ley de la viña y del vino es que el control ha de estar separado de la gestión. La experiencia derivada del anterior sistema de protección de los vinos de calidad producidos en una región determinada, dimanante de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre y Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, en el que el órgano de gestión no solo administraba el nivel de protección sino que también tenía atribuidas las tareas de control, puso de relieve que la confusión de intereses contrapuestos en ocasiones perjudicaba la objetividad de los controles, con el detrimento consiguiente para la calidad de los vinos y la influencia negativa que ello comportaba sobre el nivel de protección en general y con el desincentivo propio a mejorar la calidad que se extendía entre los operadores. De este modo, cuando el art. 27 de la Ley de la viña y del vino impone que el control esté separado de la gestión está estableciendo una medida de notable significado para la ordenación vitivinícola, pues afecta directamente a la calidad de los vinos y prestigio de los niveles de protección, así como proporciona condiciones imprescindibles para que la competencia entre operadores sea leal.

La segunda regla recogida en el 27.1 es que el reglamento de cada vino de calidad producido en regiones determinadas establecerá su sistema de control. Al igual que dijimos respecto de los apartados quinto, séptimo y noveno del art. 25 de la Ley de la viña y del vino, esta disposición solo es constitucional si se comprende en el sentido de que no impide la intermediación del legislador autonómico, que, en ejercicio legítimo de su competencia en materia de denominaciones de origen, podrá condicionar la actuación de la Administración competente, interpretación que también llevaremos al fallo.

El 27.1 de la Ley 24/2003 de la viña y del vino contiene un tercer mandato que consiste en que el legislador autonómico y el reglamento de cada vino de calidad producido en regiones determinadas no pueden configurar cualquier sistema de control, sino que han de seleccionar uno de los cuatro que contempla el art. 27.1 de la Ley, según sea desempeñado (a) por un organismo público, (b) por un órgano de control inserto en el de gestión pero separado de él y con garantías de funcionamiento independiente, (c) por un organismo independiente de control y (d) por un organismo independiente de inspección. La regulación de estos dos últimos sistemas de control se complementa con lo dispuesto en el art. 27.3 y 27.4. Conforme al art. 27.3 de la Ley, los organismos privados de inspección remitirán los resultados de sus controles a la autoridad competente para que ésta decida. De acuerdo con el 27.4 de la Ley, por el contrario, la decisión de los organismos privados de control tendrán carácter vinculante para la autoridad competente, lo que lleva aparejado que deban cumplir cinco condiciones adicionales previstas en ese mismo 27.4 para reforzar la objetividad de sus controles.

Las mismas razones expuestas respecto de la primera regla son plenamente aplicables a esta tercera, pues de un análisis meditado del art. 27.1 de la Ley de la viña y del vino, y de los arts. 27.3 y 27.4 que lo complementan, se desprende que si se recogen esos cuatro tipos de mecanismo de control, con las características propias de cada uno de ellos, es porque son los únicos que pueden ofrecer las garantías de objetividad necesarias para asegurar la calidad de los vinos y proporcionar bases suficientes para una competencia leal, procediendo añadir que no se exceden de lo que exige el logro efectivo de ese objetivo. A esto se suma que el sistema descrito no vacía de contenido la competencia autonómica, pues deja amplios márgenes de opción para precisar el mecanismo definitivo. De un lado, la instancia autonómica será quien, a través del legislador e igualmente al aprobar el reglamento de cada vino de calidad producido en regiones determinadas, seleccionará el mecanismo aplicable y de otro, cada uno de los modos de control que admite el precepto, salvo el primero, remiten para su configuración final a la Administración competente [arts. 27.1 b) 2, 27.1 c) y 27.1 d)].

Los apartados quinto y sexto refuerzan la idea de objetividad y efectividad del control que tiene notables repercusiones económicas en el sector del vino, como ya hemos indicado. En efecto, el apartado quinto prevé que cuando un control manifieste la falta de condiciones de un operador se le denegará el uso del nombre geográfico o se le suspenderá en él precisamente por carecer de los requisitos exigibles para su uso, sin necesidad de seguir un cauce sancionador al efecto. Por su parte, el apartado sexto garantiza la objetividad de los controles posibilitando que las Administraciones competentes verifiquen el funcionamiento de los organismos de control o realicen controles adicionales a los operadores del sector del vino.

No sucede lo mismo con la previsión contenida en el art. 27.2 de la Ley de la viña y del vino, pues no se puede decir que la medida que recoge esté orientada a garantizar la objetividad del control y, en consecuencia, a favorecer la calidad de los vinos y las condiciones que aseguren la competencia leal entre los intervinientes en ese mercado. En efecto, permitir que, en determinados casos, sea el operador que deba ser objeto de control quien seleccione al concreto organismo de control o de inspección que va a realizar la fiscalización puede contribuir precisamente al surgimiento de situaciones de confusión de intereses, dado que el supervisado elige al supervisor, que pueden poner en tela de juicio la objetividad del referido control.

Por ello, al constatarse que no existe conexión con los criterios generales de ordenación del sector del vino, el Estado invade en el art. 27.2 de la Ley 24/2003 la competencia autonómica exclusiva en materia de denominaciones de origen, incurriendo por ello en inconstitucionalidad.

En suma, procede afirmar que los apartados uno, tres, cuatro, cinco y seis del art. 27 de la Ley de la viña y del vino constituyen una intervención estatal en el ámbito material de las denominaciones de origen amparada en el título competencial que corresponde al Estado ex art. 149.1.13 CE y, dado que no vacían de contenido la competencia autonómica (SSTC 186/1988, FJ 7; 75/1989, FJ 5; y 95/2001, FJ 3), pues se limitan a establecer varios sistemas de control remitiendo a una instancia posterior la opción por uno u otro, no suponen invasión de la competencia autonómica sobre dicho ámbito material. En especial, el inciso del art. 27.1 que dispone que «el reglamento de cada vino de calidad producido en regiones determinadas establecerá su sistema de control» es constitucional siempre que se interprete que la remisión que hace al «reglamento de cada v.c.p.r.d.» no impide la intermediación del legislador autonómico, que, en ejercicio legítimo de su competencia en materia de denominaciones de origen, podrá condicionar la actuación de la Administración competente.

15. Examinada la calificación como básicos de los artículos relacionados en el encabezamiento en cuanto a la alegada invasión de la competencia exclusiva de Cataluña en materia de denominaciones de origen y otras menciones de calidad, procede a continuación, siguiendo el orden de exposición del escrito de impugnación, analizar si tal calificación respecto del art. 25 (excepto sus apartados 4, 8 y 10) y el art. 26 [excepto los párrafos b), e) y g) de su apartado 2] invade la competencia de autoorganización de dicha Comunidad Autónoma.

Desde esta exclusiva perspectiva, puesto que el examen de dichos preceptos ya ha sido efectuado, procede subrayar que el art. 25 de la Ley de la viña y del vino, bajo la rúbrica «Órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada», establece, en lo que aquí interesa, que la gestión de cada uno de esos vinos de calidad producidos en región determinada la desempeñará un órgano en el que estarán representados los titulares de viñedos y bodegas inscritos en los registros que se establezcan en su norma específica reguladora. Tales órganos de gestión tendrán personalidad jurídica propia, de naturaleza pública o privada, y plena capacidad de obrar y funcionarán en régimen de derecho público o privado. Se regirán por lo dispuesto en la propia Ley de la viña y del vino, en las leyes de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, en sus respectivas normas de desarrollo y en la norma específica del vino de calidad producido en una región determinada, así como en sus estatutos particulares en su caso.

Después de establecer el art. 25.5 de la Ley que los órganos de gestión deberán ser autorizados por la Administración competente antes de iniciar su actividad, se consigna que reglamentariamente en el ámbito de la Administración general del Estado, y por la legislación correspondiente en el ámbito de las comunidades autónomas, se podrán establecer las mayorías cualificadas necesarias para la adopción de acuerdos por el órgano de gestión, cuya estructura y funcionamiento se realizarán «mediante el desarrollo reglamentario oportuno efectuado por la autoridad competente, cumpliendo, en cualquier caso, lo establecido en esta ley y manteniendo como principio básico su funcionamiento sin ánimo de lucro y la representatividad de los intereses económicos y sectoriales integrados en el vino de calidad producido en una región determinada, con especial contemplación de los minoritarios, debiendo existir paridad en la representación de los diferentes intereses en presencia» (art. 25.7).

Finalmente, el art 25.9 de la Ley de la viña y del vino establece que cuando el órgano de gestión revista la modalidad de entidad de derecho público, la Administración competente fijará las condiciones de establecimiento de cuotas de pertenencia y derechos por prestación de servicios en los términos que por la normativa correspondiente se determinen.

Por su parte, el art. 26 de la Ley establece, como ya hemos subrayado, que los órganos de gestión tienen por fines «la representación, defensa, garantía, investigación y desarrollo de mercados y promoción tanto de los vinos amparados como del nivel de protección» y a continuación enumera sus funciones.

En los antecedentes consta que el Parlamento recurrente alega que la Ley catalana 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, ha configurado los consejos reguladores de las denominaciones de origen como corporaciones de Derecho público cuyas actuaciones, cuando comporten el ejercicio de potestades públicas, quedan sujetas al Derecho administrativo, lo que supone que forman parte de la Administración institucional catalana, que crea y modula la Generalitat de Cataluña, en uso de su poder de autorganización, sin que el hecho de que su competencia en materia de denominaciones de origen haya de ejercerse de acuerdo con la ordenación económica general y en colaboración con el Estado permita a éste invadir aquella potestad.

El Abogado del Estado, por su parte, defiende la constitucionalidad del carácter básico de esos dos preceptos, que pretenden asegurar un mínimo de operatividad y eficacia en la gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada, imponiendo la separación de la funciones de gestión y de control y que, además, no imponen un modelo concreto de organización, sino que ofrecen diversas opciones a las comunidades autónomas competentes.

16. Esta segunda impugnación también tiene contenido competencial. El Tribunal ha de resolver si la competencia autonómica de autoorganización proyectada sobre los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en región determinada puede verse limitada en los términos previstos en los apartados impugnados de los arts. 25 y 26 de la Ley 24/2003 por la competencia estatal para establecer las bases de la planificación económica general (art. 149.1.13 CE) o por la que le corresponde en materia de bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE).

Respecto de la competencia relativa a la libre organización de la propia Administración autonómica, en la STC 50/1999, 6 de abril, FJ 3, dijimos que «debe advertirse que esta competencia, que efectivamente ha sido reconocida por este Tribunal en diversas ocasiones como algo inherente a la autonomía (STC 227/1988, fundamento jurídico 24), en tanto que competencia exclusiva tiene como único contenido la potestad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran las respectivas Administraciones autonómicas o dependen de ellas (SSTC 35/1982, 165/1986, 137/1988 y 227/1988). Hemos declarado que “conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo” (STC 165/1986, fundamento jurídico 6), establecer cuales son “los órganos e instituciones” que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamento jurídico 2), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe

abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y *a sensu contrario* STC 13/1988)». Y en la STC 251/2006, de 25 de julio, FJ 10, puntualizamos que «en lo relativo al alcance que pueden tener los criterios normativos que el Estado puede imponer a las Comunidades Autónomas en una materia tan relevante para el principio de autonomía como lo es la organización administrativa de aquéllas, “no debe olvidarse que, según establece el art. 149.1.18 CE, el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia es el de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas y no cabe duda de que cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa de las cuestiones reguladas por los preceptos impugnados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el contrario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias” (STC50/1999, de 6 de abril, FJ 3).»

Sin embargo, en la misma STC 50/1999 recordamos que «también hemos reiterado desde la STC 32/1981, fundamento jurídico 6, que fuera de este ámbito de actividad autonómica exclusiva, el Estado puede establecer, desde la competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas del art. 149.1.18 C.E., principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones públicas. Esto significa que, en palabras de la STC 227/1988, “la potestad organizatoria (autonómica)... para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento” de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado. En definitiva, salvo en lo relativo a la creación de la propia Administración, la potestad de autoorganización, incluso en lo que afecta a los aspectos de organización interna y de funcionamiento, no puede incluirse en la competencia exclusiva de autoorganización de las Comunidades Autónomas; aunque ciertamente, como veremos de inmediato, no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación.»

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 en los términos que ya expusimos en otro lugar de esta sentencia, a lo que debemos añadir que este Tribunal ha admitido que esa competencia puede limitar decisiones de la Administración sobre ámbitos de su organización como la tasa de reposición de efectivos (SSTC 171/1996, de 30 de octubre, FFJJ 2 y 3; 62/2001, de 1 de marzo, FJ 4; y 24/2002, de 31 de enero, FJ 5) o el incremento de la retribución de sus funcionarios (por todas, STC 222/2006, de 6 de julio).

17. Procederemos a continuación a resolver esta segunda controversia competencial a partir de la doctrina constitucional reseñada.

Hemos de partir de que los órganos de gestión de las denominaciones de origen y de las denominaciones de origen calificadas es una materia eminentemente autonómica. Ello resulta de 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.

Ahora bien, es igualmente cierto que las competencias autonómicas, ni siquiera las que le corresponden con el carácter de exclusivas, no cierran el paso a las competencias que el art. 149.1 CE reconoce al Estado, que constituyen, en expresión de la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 104, «límites infranqueables a los enunciados estatutarios». Lo que tenemos que dilucidar, por tanto, es si los preceptos recurridos son legítimo ejercicio de alguna de estas competencias estatales, pues, de serlo, los límites que

imponen a la potestad autoorganizatoria de la Comunidad Autónoma de Cataluña serán constitucionalmente lícitos.

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.

De este 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. En efecto, el modelo de órgano de gestión de cada vino de calidad producido en una región determinada que regula el art. 25 de la Ley de la viña y del vino está basado en que el mejor conocimiento de la realidad del sector y la mayor proximidad con los intereses en juego determina que las decisiones de gestión adoptadas por los propios titulares de viñedos y bodegas integrados en cada uno de ellos coadyuvan a la calidad y diversidad del producto. Esta configuración exige, como ya se razonó, que la gestión esté presidida por un principio de autoadministración y que el órgano que la realice tenga personalidad jurídica y un mínimo de funciones como el que le garantiza el art. 26 de la Ley.

En todo caso, el recurso no critica con suficientes razonamientos la normativa contenida en los arts. 25 y 26, por lo que nos limitaremos a señalar que el art. 25 de la Ley de la viña y del vino no impone al legislador autonómico la naturaleza pública o privada de los órganos de gestión, decisión que queda en manos de aquél, ni parece impedir que la ley catalana conserve la caracterización de los consejos reguladores como corporaciones de Derecho público.

Por estas razones, hemos de 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.

18. Junto a este motivo, existen otros dos que coadyuvan a dicha desestimación. De un lado, negamos que la circunstancia de que la Ley del Parlamento de Cataluña 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, al atribuir en su art. 10.1 carácter de corporaciones de Derecho público a los consejos reguladores de las denominaciones de origen de Cataluña haya convertido a dichos consejos en órganos de la Administración catalana, pues una cosa es, en efecto, que tales corporaciones participen de la naturaleza de las administraciones públicas (STC 20/1988, de 18 de febrero, FJ 4) y otra que sean órganos administrativos personificados integrados en la administración institucional.

El propio art. 10 de la citada Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola, confirma esta apreciación cuando prevé que la Administración de la Generalitat esté representada en la comisión rectora de cada denominación de origen, como sujeto externo a la misma, por dos vocales sin derecho a voto designados por el Instituto Catalán de la Viña y el Vino, este sí, organismo de aquella Administración.

Además, frente a una alegación similar, también referida a la gestión dentro del sector del vino, tuvimos ocasión de puntualizar en la STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 7, que «no resultan convincentes las alegaciones de la representación del Gobierno Vasco acerca de la invasión por el art. 4.1 del Real Decreto de la competencia del País Vasco para regular su organización institucional, ya que las “organizaciones profesionales agrarias” y “otras instituciones afectadas” a las que el precepto se refiere no son

encuadrables dentro de la organización institucional de la Comunidad Autónoma en el sentido estatutario que la misma tiene, las primeras por ser colectivos que se desarrollan al margen de la organización de la Comunidad Autónoma y las segundas por indeterminadas.»

El otro motivo consiste en que, como se admite en la demanda por referencia a la STC 112/1995, de 6 de julio, forma parte del «núcleo fundamental» de la materia denominaciones de origen «el establecimiento y gestión de organismos y procedimientos de seguimiento, control, inspección y sanción, tendentes a asegurar el cumplimiento de la normativa» (FJ 2), lo que comprende la regulación de los órganos de gestión. Ello resulta corroborado por la propia legislación catalana, en la medida que la regulación de estos órganos de gestión la efectúa, no en una norma horizontal u organizativa, sino en la norma sectorial en que regula las denominaciones de origen vinícolas (la Ley 15/2002, de 27 de junio, de ordenación vitivinícola). Resulta así que la regulación de los órganos de gestión no afecta a las competencias de organización de la Administración de la Generalitat y, por el contrario, forma parte del contenido propio de la materia denominaciones de origen, sobre la que como hemos indicado, pueden incidir las bases estatales.

En este sentido, como reconocimos en los fundamentos jurídicos 75 y 93 de la STC 31/2010, de 28 de junio, la competencia sobre gestión o control de comercialización no impide que el Estado pueda dictar normas ordenadoras con fundamento en el artículo 149.1.18 CE en aspectos organizativos, o con apoyo en otro título competencial, como aquí hemos reconocido con fundamento en el artículo 149.1.13 CE que presupone la existencia de la competencia estatal sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

19. La tercera y última impugnación se dirige contra la disposición final segunda de la Ley de la viña y del vino, en cuanto que declara como legislación básica el apartado 1 del art. 38, los apartados 1 y 3 del art. 39, los apartados 1, 3 y 4 y los párrafos a) y b) del apartado 2 del art. 40 y los arts. 41, 42, 44 y 45 de la mencionada Ley, preceptos todos ellos de carácter sancionador.

De acuerdo con la doctrina reiterada de este Tribunal (entre otras muchas, SSTC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, 135/2010, de 2 de diciembre, FJ 4, 144/2011, de 26 de septiembre, FJ 4, 90/2012, de 7 de mayo, FJ 4) el art. 25.1 CE, que incorpora la regla *nullum crimen. nulla poena sine lege*, comprende una doble garantía, formal y material. La garantía material, como señaló la STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, deriva «del mandato de taxatividad o de *lex certa* y se concreta en la exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, que hace recaer sobre el legislador el deber de configurarlas en las leyes sancionadoras con la mayor precisión posible para que los ciudadanos puedan conocer de antemano el ámbito de lo proscrito y prever, así, las consecuencias de sus acciones» (en el mismo sentido, entre otras muchas, SSTC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2; 144/2011, de 26 de septiembre de 2011, FJ 4; y 90/2012, de 7 de mayo, FJ 4). Por esta razón, como también señala la citada STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, «la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador».

La garantía formal, como señala la STC 166/2012, de 1 octubre, FJ 5, hace referencia al rango necesario de las normas tipificadoras de esas conductas y sanciones y sostiene, siguiendo la constante jurisprudencia de este Tribunal, que el término «legislación vigente» contenido en el art. 25.1 CE «es expresivo de una reserva de ley en materia sancionadora (por todas STC 77/2006, de 13 de marzo, FJ único y jurisprudencia allí citada)».

No obstante, este Tribunal ha señalado también (entre otras muchas, STC 26/2005 de 14 de febrero, FJ 3) que en relación con «las infracciones y sanciones administrativas el

alcance de la reserva de ley no puede ser tan riguroso como lo es por referencia a los tipos y sanciones penales en sentido estricto, y ello tanto “por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas” como “por el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en ciertas materias, bien, por último, por exigencias de prudencia o de oportunidad” (STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2)». Por esta razón es doctrina constitucional reiterada, por todas, STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, que la garantía formal, a diferencia de la garantía material, cuyo alcance es absoluto, «tiene una eficacia relativa o limitada en el ámbito sancionador administrativo, toda vez que no cabe excluir la colaboración reglamentaria en la propia tarea de tipificación de las infracciones y atribución de las correspondientes sanciones, aunque sí hay que excluir el que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley.» De ahí que en la citada STC 242/2005, de 10 de octubre, FJ 2, se sostenga que «la garantía formal implica que la ley debe contener la determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica y al reglamento sólo puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la ley (por todas, SSTC 161/2003, de 15 de septiembre, FJ 2, ó 26/2005, de 14 de febrero, FJ 3).» En definitiva, como ha señalado la STC 104/2009, de 4 de mayo, FJ 2, lo que el art. 25.1 CE prohíbe «es la remisión de la ley al reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica».

La recurrente, con base en la regla de deslinde competencial reiterada por este Tribunal por la que la titularidad de la potestad sancionadora va ligada a la competencia sustantiva de que se trate (SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 137/1986, de 6 de noviembre, FJ 3; 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25; 152/1988, de 20 de julio, FJ 14; y 15/1989, de 26 de enero, FJ 10, entre muchas), alega literalmente que «la calificación de los mencionados artículos como legislación básica sólo podríamos, como mucho, entenderla referida a las materias que sin ser derecho sancionador, la propia disposición final segunda considera básicas. Como sea que, como ha quedado demostrado en este escrito, el Estado no puede, valiéndose de su competencia para dictar normas que regulen las bases y la coordinación de la planificación económica del sector de la vitivinicultura, afectar a la competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña en materia de denominaciones de origen, estableciendo como legislación básica a una serie de artículos que regulan materias que inciden en el núcleo fundamental de la mencionada competencia, tampoco podrá, en consecuencia, pretender el carácter de básico para aquellos artículos que se refieren al régimen sancionador de una materia cuya competencia es de la Generalidad, o cuya calificación como legislación básica se ha demostrado inconstitucional».

Del análisis precedente se infiere que la recurrente reconoce al Estado competencia sustantiva, y correlativamente capacidad para establecer normativa sancionadora sobre las materias que la disposición final segunda de la Ley de la viña y del vino considera básicas y que aquélla no ha impugnado en este proceso constitucional, faltando una fundamentación específica sobre esta materia. Esta controversia competencial, por tanto, se ciñe a la normativa sancionadora conexas a las materias reguladas en los preceptos impugnados en este recurso de inconstitucionalidad que no tengan carácter sancionador, esto es, a aquellas normas sancionadoras impugnadas que sean correlato de los arts. 22, 23 y 27 de la Ley de la viña y del vino o de los apartados cuestionados de los arts. 25 y 26 de la Ley.

Esta delimitación del objeto, siguiendo los postulados reconocidos reiteradamente por la jurisprudencia de este Tribunal (por todas, SSTC 98/1989, de 1 de junio, FJ 5; 195/1998, de 1 de octubre, FJ 1 y 112/2006, de 5 de abril, FJ 19) excluye de él enteramente a los arts. 41, 42, 44 y 45 de la Ley de la viña y del vino porque, al ser su regulación de aplicación general, el Estado los ha dictado válidamente, por lo que hace al menos a aquellos tipos infractores sobre los que, por no tener relación con los preceptos impugnados da orden sustantivo, no se proyecta la controversia competencial. Se exceptúa solamente el art. 41.4, en la medida que contiene una regla especial aplicable a

los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas y a los organismos u órganos de inspección o control.

Por su parte, los arts. 38, 39 y 40 de la Ley, que respectivamente tipifican las infracciones leves, graves y muy graves, presentan una estructura muy significativa, pues su primer apartado recoge una enumeración de tipos infractores de aplicación general mientras el segundo tipifica las infracciones previstas específicamente «para los operadores voluntariamente acogidos a un nivel de protección» (arts. 38.2 y 39.2) o «en relación a los v.c.p.r.d.» (art. 40.2), derivándose además de la disposición final segunda que los arts. 38.2, 39.2 y 40. [salvo los párrafos a) y b) de este último] no tienen carácter básico. Esta tipificación es un indicio relevante de que el legislador estatal incluyó la delimitación de las conductas infractoras directamente conectadas con los niveles de protección en un precepto al que no atribuía carácter básico, en atención a que su competencia sobre esa materia estaría limitada a la intervención constitucionalmente legítima en virtud del título competencial ex 149.1.13. Y, por el contrario, que los tipos infractores recogidos en los arts. 38.1, 39.1 y 40.1 de la Ley de la viña y del vino, preceptos básicos como hemos dicho, no revisten tal nexo con la regulación sustantiva que hacen los preceptos impugnados, esto es, los arts. 22, 23 y 27 y los apartados cuestionados de los arts. 25 y 26. Esta conclusión determina que los arts. 38.1, 39.1 y 40.1 de la Ley quedasen fuera de la controversia competencial que preside este recurso de inconstitucionalidad, lo que resulta confirmado a partir de un análisis detenido de dichos tipos, pues las conductas allí tipificadas se refieren a materias sustantivas distintas que encuentran su regulación en normas diversas de los preceptos impugnados.

Estas materias se pueden resumir como sigue: a) libros-registro y otra clase de declaraciones que tienen por objeto en común el conocimiento preciso de la producción, con objetivos tan dispares como el control fiscal o la verificación del etiquetado [arts. 38.1 a), b), c) y d); 39.1 a), b) y c)]; b) régimen de plantaciones [arts. 38.1 f), l), m), n) y ñ); 39.1 m)]; c) riego de vid [art. 38.1 o)]; d) etiquetado y presentación del producto [arts. 38.1 h), i); 39.1 e) y f); 40.1 b)]; e) errores o falsedades en solicitudes vitícolas, como las de subvenciones [arts. 38.1 e) y 39.1. d)]; f) manipulaciones no autorizadas o falsificación de productos [arts. 38.1 k), 39.1 i), j), k), ñ) y o); 40.1 a), c), d) y f)]; g) no hacer entrega de productos para destilaciones obligatorias [art. 38.1 j) y 39.1.g)] y h) obstaculizar la inspección o el control [arts. 38.1 p); 39.1 n) y 40.1 e) y g)].

Mención especial merecen las conductas tipificadas en los apartados a) y b) del art. 40.2 de la Ley, pues aun indicando la rúbrica del art. 40.2 que se trata de infracciones en relación con los vinos de calidad producidos en regiones determinadas, están conectadas más específicamente con preceptos sustantivos distintos de los que aquí se impugnaron, como los art. 17 y 18 en el primer caso y, además de éstos, el art. 3 en el segundo caso.

En fin, de acuerdo al análisis expuesto, la controversia competencial que es objeto de esta tercera impugnación se reduce a los arts. 39.3, 40.3, 40.4 y 41.4 de la Ley de la viña y del vino.

20. Nuestra doctrina sobre la materia es, tal como la ha recordado recientemente la STC 8/2012, de 18 de enero, FJ 11, que «es una regla de deslinde competencial muy reiterada por este Tribunal que la titularidad de la potestad sancionadora va normalmente pareja, como instrumental, a la competencia sustantiva de que se trate (STC 168/1993, FJ 8; 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; y 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25)» y, a continuación, que, por ello, las Comunidades Autónomas «pueden adoptar normas administrativas sancionadoras cuando tengan competencia sobre la materia sustantiva de que se trate, debiendo acomodarse las disposiciones que dicten a las garantías constitucionales dispuestas en este ámbito del Derecho administrativo sancionador (art. 25.1 CE), y no introducir divergencias irrazonables y desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable a otras partes del territorio (art. 149.1.1 CE; SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; y 196/1996, de 28 de noviembre, FJ 3)».

La Cámara recurrente sostiene que la Comunidad Autónoma de Cataluña, en virtud de su competencia sustantiva sobre denominaciones de origen y denominaciones de origen calificado está habilitada para establecer la normativa sancionadora en la materia

con el único límite reseñado en la doctrina expuesta. El Estado, por el contrario, mantiene que los arts. 22, 23 y 27 de la Ley de la viña y del vino y los apartados cuestionados de los arts. 25 y 26 son constitucionales por ser ejercicio legítimo de la competencia para establecer las bases de la planificación económica general. Y que esta competencia sustantiva le autoriza, de acuerdo a la doctrina constitucional reseñada, a prever la normativa sancionadora necesaria para asegurar que dichas bases sean efectivas.

A estos efectos, resulta relevante tener presente la doctrina que establecimos en otro proceso en que se discutía, en un asunto también relativo al sector del vino, hasta qué punto el Estado podía regular normativa sancionadora para asegurar la eficacia de los principios con los que se ordena el sector. En efecto, en la STC 186/1988, de 17 de octubre, FJ 6, apuntamos que «respecto de las sanciones, debe señalarse que el art. 5 de la Orden constituye una norma básica porque tiende a asegurar la eficacia en todo el territorio nacional de las medidas de ordenación económica general consistente en reducir el riego de la vid a los casos autorizados. Que la gravedad de las sanciones a los infractores de esas medidas sea uniforme supone un elemento disuasorio de posibles infracciones que podría no operar con la misma intensidad en todas las Comunidades Autónomas si éstas pudieran establecer libremente su sistema de sanciones. Pero hay que advertir que la norma básica se limita a establecer, como se ha dicho, en conexión con los arts. 42 y 43 del Decreto 835/1972, de 23 de marzo, (que también contienen normas básicas inferidas de normas preconstitucionales) el tipo de sanciones. La imposición concreta de éstas es una típica facultad de ejecución que corresponde a la Comunidad Autónoma, lo que el art. 5 no niega».

Resulta relevante en este momento tener en cuenta que la regulación sobre el riego de la vid se encuentra en el art. 9 de la Ley de la viña y del vino, esto es, se trata de una medida de ordenación del sector del vino que, no sólo no ha sido recurrida, sino que además está fuera del título II, que es el dedicado al Sistema de protección del origen y calidad de los vinos. Otras materias también disciplinadas en el Título I son las plantaciones y derechos de replantación (arts. 5 y 6), el arranque de viñedos (art. 8), el aumento artificial de la graduación alcohólica natural (art. 9). En fin, también son materias ordenadas en el título II y no recurridas la titularidad y uso de los bienes protegidos (art. 17) o la protección de su uso (art. 18). Pues bien, muchos de los tipos infractores que hemos mencionado en el fundamento jurídico anterior se refieren a estas materias, de modo que, aplicando la regla de deslinde competencial según la que la titularidad de la potestad sancionadora va normalmente pareja, como instrumental, a la competencia sustantiva de que se trate (STC168/1993, FJ 8; 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; y 48/1988, de 22 de marzo, FJ 25), el Estado sería competente para establecer dichos tipos.

21. Una vez definida la doctrina constitucional que ha de guiar nuestro enjuiciamiento, estamos en condiciones de resolver si los preceptos que, según razonamos antes, son el objeto de nuestro enjuiciamiento encuentran apoyo en la competencia estatal *ex art. 149.1.13 CE*, por ser necesarios para asegurar la eficacia en todo el territorio nacional de las medidas de ordenación económica del sector del vino que hemos considerado constitucionales, o, de no serlo, se extralimitan de las competencias estatales e invaden la competencia autonómica exclusiva que la Comunidad Autónoma de Cataluña ostenta en materia de denominaciones de origen y denominaciones de origen calificadas.

El art. 39.3 de la Ley de la viña y del vino prevé que «para los organismos u órganos de inspección o de control constituirán infracciones graves las siguientes: a) La expedición de certificados o informes cuyo contenido no se ajuste a la realidad de los hechos; b) La realización de inspecciones, ensayos o pruebas por los citados organismos u órganos de forma incompleta o con resultados inexactos por una insuficiente constatación de los hechos o por la deficiente aplicación de normas técnicas». Dado que el modelo de separación entre gestión y control de los niveles de protección, orientado a asegurar la objetividad en los informes de inspección y en las certificaciones expedidas por los organismos u órganos de inspección o de control, es un elemento estrechamente conectado con el buen funcionamiento económico del mercado del vino, resulta de capital

importancia que la gravedad de las sanciones a los infractores de esas medidas, así como las propias conductas tipificadas, sea uniforme, por lo que el precepto resulta constitucional.

El art. 40.3 de la Ley dispone que «para los organismos u órganos de inspección o de control constituirán infracciones muy graves las tipificadas en el apartado 3 del artículo anterior, cuando de las mismas resulte un daño muy grave o se derive un peligro muy grave e inminente para las personas, la flora, la fauna o el medio ambiente». Dado que el contenido de esta norma es muy similar al del art. 39.3 de la Ley, con la sola diferencia de las circunstancias que le atribuyen mayor gravedad, procede reiterar las consideraciones allí hechas y también procede reconocer su constitucionalidad.

El art. 40.4 de la Ley de la viña y del vino establece que «para los Consejos Reguladores de los vinos con denominación de origen o con denominación de origen calificada constituirá infracción muy grave la intromisión en la actividad de estos últimos o la perturbación de la independencia o inamovilidad de los controladores». Ya hemos subrayado al analizar el art. 27 de la Ley, y en el examen de los artículos precedentes, que la separación entre los órganos de gestión y los de control de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas asegura la objetividad de los controles a los que se sujetan a los operadores del sector vitivinícola y, como corolario, la calidad de los vinos y las condiciones que incentivan la competencia leal entre aquéllos, lo que la convierte en un criterio general ordenador de este sector. El art. 27.1.b) de la Ley, para el caso de las «denominaciones de origen» y de las «denominaciones de origen calificadas», permite una especie distinta de esta separación, que consiste en que el órgano de control se establezca dentro del consejo regulador pero con independencia de él, garantizada porque su actuación tendrá lugar sin dependencia alguna del órgano de dirección y porque los controladores tendrán asegurada su independencia e inamovilidad durante seis años. Se comprende, entonces, que prever que en todo el territorio español constituirá infracción, y será muy grave, la intromisión en la actividad de estos órganos de control o la perturbación de la independencia o inamovilidad de los controladores es imprescindible para la efectividad de la citada separación en ámbitos tan importantes como el de los vinos con denominación de origen o con denominación de origen calificada y estas circunstancias determinan que tal precepto resulta constitucional.

Finalmente, según el art. 41. 4 de la Ley, «de las infracciones cometidas por las personas jurídicas, incluidos los órganos de gestión de los v.c.p.r.d. y los organismos u órganos de inspección o control, serán responsables subsidiariamente los administradores o titulares de los mismos que no realizaren los actos necesarios que fuesen de su incumbencia para el cumplimiento de las obligaciones infringidas, consintieren el incumplimiento por quienes de ellos dependan o adoptaren acuerdos que hicieran posibles tales infracciones.» La integración de los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en regiones determinadas con los titulares de viñedos y de bodegas inscritos en cada uno de ellos, así como la independencia y profesionalidad que caracteriza a los organismos u órganos de inspección o control, son elementos esenciales del sistema de protección del origen y calidad del vino encaminadas a que sus decisiones favorezcan el mejor funcionamiento del mercado del vino. Por ello, una medida como la descrita en el tipo infractor, según la cual en los casos en que los administradores o titulares de estos órganos desatiendan gravemente sus funciones resultarán responsables subsidiarios de las infracciones cometidas por las personas jurídicas de las que forman parte, es idónea y necesaria para que estos criterios ordenadores del sector del vino, enraizados de un lado en el acierto que la autoadministración confiere a las decisiones de gestión y de otro en la objetividad de los controles, se logren de un modo efectivo, sin que se aprecien, en consecuencia, tachas de inconstitucionalidad.

22. Los razonamientos expuestos conducen a declarar la constitucionalidad de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, salvo el artículo 27.2, y sin perjuicio de la interpretación conforme a la Constitución que se contiene respecto a los apartados 5, 7 en su primer inciso («La estructura y funcionamiento de los órganos de gestión se establecerá mediante el desarrollo reglamentario oportuno efectuado por la autoridad

competente») y 9 del artículo 25 de la ley, en la forma reconocida en el fundamento jurídico decimosegundo y del inciso primero del artículo 27.1 («El reglamento de cada v.c.p.r.d. establecerá su sistema de control») en la forma reconocida en el fundamento jurídico decimocuarto.

FALLO

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

Ha decidido estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña y, en consecuencia, declarar:

- 1.º Que el artículo 27.2 de la Ley 24/2003, de 10 de julio, de la viña y del vino, al señalar: «Cuando el Reglamento de un v.c.p.r.d. opte por uno de los sistemas de control regulados en los párrafos c) o d) del apartado anterior, la elección del organismo independiente de inspección o control corresponderá, en todo caso, al operador que deba ser objeto de control» vulnera las competencias de la Comunidad Autónoma de Cataluña.
- 2.º Que los apartados 5, 7 y 9 del artículo 25 de la Ley no son inconstitucionales siempre que se interpreten en los términos fijados en el fundamento jurídico 12.
- 3.º Que el artículo 27.1 de la Ley no es inconstitucional siempre que se interprete en los términos fijados en el fundamento jurídico 14.
- 4.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—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.

Voto particular que formula el Magistrado don Luis Ignacio Ortega Álvarez al que se adhieren los Magistrados don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, doña Encarnación Roca Trías y don Fernando Valdés Dal-Ré respecto de la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 5934-2003

En el ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y con el máximo respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal recogida en la Sentencia, debo manifestar mi discrepancia con parte de la fundamentación de la Sentencia, discrepancia que alcanza también al fallo de la misma.

He de manifestar, en primer lugar, que comparto el criterio del que parte la Sentencia de la mayoría en el sentido de que el art. 149.1.13 CE proporciona sustento a una intervención estatal en el ámbito de la vitivinicultura, pues estimo que las previsiones estatutarias en materia de denominaciones de origen, pese su calificación como exclusivas, no impiden toda intervención estatal en este sector, dadas, por un lado, las indudables facultades que ostenta el Estado en relación con la ordenación de la economía y, por otro, la expresa mención que los preceptos estatutarios del derogado art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 y el actualmente vigente 128 del Estatuto de Autonomía de 2006 hacen al mencionado precepto constitucional. También comparto con la mayoría la afirmación de que, como se repara de la lectura de la síntesis de doctrina constitucional que se realiza, la doctrina de este Tribunal no había aclarado hasta dónde llega la competencia estatal ex art. 149.1.13 en la materia «denominaciones de origen».

No obstante, conviene recordar ya que, invocando el título competencial estatal del art. 149.1.13 CE, el apartado segundo de la disposición final segunda de la Ley 24/2003 declara el carácter básico de muchos de sus preceptos: el título I completo (excepto el art. 4), determinados artículos del título II [capítulo 1 completo, excepto el art. 16, los

apartados 4 y 8 del art. 25 y los párrafos b), e) y g) del apartado 2 del art. 26; apartado primero del art. 31; y art. 32] y determinados artículos también del título III [art. 37; art. 38.1; art. 39, apartados 1 y 3; art. 40, apartados 1, 3 y 4; párrafos a) y b) del apartado 2 del mismo art. 40; art. 41, art. 42; art. 44; y art. 45]. Declaración que se realiza pese a que, como la Sentencia de la mayoría reconoce, el Estado no posee competencia para dictar normativa básica específicamente en materia de denominaciones de origen, pudiendo incidir en la regulación del sector únicamente en aquellos aspectos que, por su trascendencia económica, puedan incardinarse en el ámbito del art. 149.1.13 CE. Obviamente no basta la mera invocación por el Estado de este título competencial para dar respuesta a la controversia planteada. Una cosa es que el Estado, ejerciendo esta competencia, pueda dictar bases sobre un sector de clara trascendencia económica como el vitivinícola, y otra distinta es que cada precepto concreto declarado básico al amparo del art. 149.1.13 CE responda a las exigencias que, desde el punto de vista material, debe cumplir la normativa básica.

En mi opinión al acometer esta última tarea la Sentencia de la mayoría define adecuadamente el canon de enjuiciamiento a aplicar, canon que luego aplica de forma exhaustiva a los preceptos impugnados. Ese canon se construye por relación a dos de los principios que se incluyen en el no impugnado art. 12, como son asegurar la calidad y mantener la diversidad de los vinos y proporcionar a los operadores condiciones de competencia leal, principios que se conectan con el art. 149.1.13 CE con fundamento en la doctrina de la STC 186/1988.

La razón de mi discrepancia no estriba, por tanto, en la construcción del canon de enjuiciamiento sino en que el razonamiento que se desarrolla a la hora de aplicar dicho canon a algunos de los preceptos impugnados no me resulta convincente. Recordemos que no estamos en el ámbito de la ordenación general del sector económico del vino, sino en algo más concreto: si la regulación que efectúa la norma estatal de las denominaciones de origen vitivinícolas, que es el extremo concretamente discutido por los recurrentes, se encuadra materialmente en la planificación u ordenación general de la economía. La cuestión era, por tanto, decidir si los preceptos impugnados se incardinan en la competencia autonómica exclusiva sobre denominaciones de origen o si, por el contrario, se consideran dictados en el ejercicio de las competencias estatales, señaladamente las del art. 149.1.13 CE, que enmarcan aquellas.

Por ello, siendo objetivo de la regulación, según la mayoría, «el fomento en el mercado nacional e internacional de caldos de calidad y el aumento la competitividad de la producción vitivinícola nacional» (FJ 9), resulta legítimo pensar que su generalidad como criterios ordenadores hubiera debido llevar a considerar innecesarias para la realización de tales principios y, por tanto, no cubiertos por el art. 149.1.13 CE, algunas de las normas impugnadas. El carácter genérico de tales principios, elevados ya a la categoría de canon para determinar «si los preceptos impugnados contienen medidas directamente conectadas con el logro efectivo de esos criterios de ordenación general del sector del vino» (FJ 10), no exigiría una concreción tan detallada como la que lleva a cabo la norma estatal y es validada por la Sentencia de la mayoría. De hecho, y no tan paradójicamente, el resultado al que se llega no está muy alejado al que resultaría de atribuir una extensión similar al art. 149.1.13 CE, no ya en relación con el entero sector vitícola, sino, más específicamente, con las denominaciones de origen, posibilidad ya cerrada por nuestra doctrina en la STC 112/1995, de 6 de julio.

Considero que, conforme al canon de la propia Sentencia, en la resolución de la controversia hubiera debido tenerse en cuenta que, en reiteradas ocasiones y en relación con los más diversos sectores, este Tribunal no ha apreciado una incidencia relevante en la economía y ha extraído del ámbito de la competencia del Estado sobre las bases y la coordinación de la planificación general de la actividad económica sectores de la realidad que, pese a tener un componente económico, no tenían una conexión relevante con el objeto propio de la ordenación general de la economía. Así sucedía, por ejemplo, en los casos resueltos en las SSTC 252/1988, FJ 3; 192/1990, FJ 4; 76/1991, FJ 4; 313/1994, a las que se remiten las SSTC 16/1996, FJ 2 E) i); 102/1995, FJ 13; 21/1999, FJ 5;

242/1999, FJ 16 b) o 95/2002, FJ 7, donde se destaca que el hecho de que existan aspectos económicos en una actividad, no implica, sin más, la competencia estatal ex art. 149.1.13 CE sino que para que concurra el título estatal dichos aspectos económicos deben ser materia en sí misma de una ordenación general de la economía. Por otra parte, respecto al criterio del no vaciamiento de las competencias autonómicas, también recogido en la Sentencia de la mayoría, estimo que no es sino un llamamiento a la no extralimitación de la competencia del Estado más allá de su propio ámbito y del respeto del contenido de las competencias reconocidas a las Comunidades Autónomas sobre determinadas actividades económicas. Se trata de un criterio utilizado tempranamente en la STC 37/1987, FJ 7; y que se plasma, por ejemplo, en la STC 77/2004, de 20 de abril, FJ 4, al recordar «que la competencia estatal atribuida por el art. 149.1.13 CE no puede extenderse hasta incluir cualquier acción de naturaleza económica si no posee una incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general (SSTC 186/1988, de 17 de octubre, 133/1997, de 16 de julio), pues, en otro caso, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico (SSTC 112/1995, de 6 de julio, 21/1999, de 25 de febrero, FJ 5; 95/2002, de 25 de abril, FJ 7)». En este sentido, en la STC 220/1992, de 11 de diciembre, FJ 12, el Tribunal declaró, con cita de la STC 186/1988, de 17 de octubre, que «el título sobre ordenación general de la economía hace posible la intervención del Estado en sectores materialmente atribuidos a la competencia de las Comunidades Autónomas –como aquí ocurre–, pero estos no deben quedar en ningún caso vacíos de contenido en virtud de esa intervención estatal que sólo debe llegar «hasta donde lo exija el principio que instrumenta». Se trata entonces de un criterio fundamental tanto desde el punto de vista del necesario reconocimiento de las competencias autonómicas como desde el de la necesidad de evitar, dado que la competencia sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica es una competencia de dirección general de la economía que se proyecta en los diversos sectores de la misma (STC 134/2011, de 20 de julio, FJ7), interpretaciones expansivas del título competencial estatal del art. 149.1.13 CE puesto que, como tenemos declarado, dicho título debe ser interpretado de forma estricta cuando concurre con una materia o un título competencial más específico (por todas, STC 164/2001, de 11 de julio, FJ 9).

Estimo, entonces, que un razonamiento como el que acabo de exponer debería haber llevado a un examen mucho más exigente, o si se quiere, menos condescendiente con el legislador estatal que el efectuado por la mayoría en relación específicamente con los arts. 25, 26 y 27 de la Ley 24/2003. Preceptos reguladores de los órganos de gestión y de los mecanismos de control, en los que, a mi entender, se muestra una excesiva deferencia con las decisiones del legislador estatal a la hora de atribuir carácter básico a regulaciones excesivamente detalladas y que no cumplen los criterios que la propia sentencia de la mayoría parecía haber exigido para atribuirles tal carácter. La consecuencia de lo anterior, unido a lo profuso y detallado de la normativa comunitaria en esta materia, produce como resultado el efectivo vaciamiento de la competencia autonómica en materia de denominaciones de origen, que es precisamente algo que la mayoría parece excluir al definir los aspectos generales de nuestra doctrina en el fundamento jurídico 4 b).

Por ello, en mi criterio, algunos aspectos del art. 25, relativo a los órganos de gestión de los vinos de calidad producidos en una región determinada, pueden ser considerados básicos, pues se ajustan a los criterios de la mayoría en el sentido de que podría entenderse que establece una serie de principios sobre dichos órganos de gestión. Sin embargo también considero que la constitucionalidad de los apartados 5, 7 y 9 del art. 25 no puede salvarse con una interpretación conforme como la que adopta la mayoría. No es suficiente con una mera remisión o un mandato de desarrollo normativo en un ámbito ya predeterminado, sino que, en la medida en que el art. 149.1.13 CE no lo limite, ha de reconocerse a la Comunidad Autónoma un espacio normativo propio en un ámbito en el que ostenta una competencia exclusiva, lo que habría de incluir, por ejemplo, la decisión respecto al régimen de inicio de la actividad de los órganos de gestión, sometido por la

ley a autorización administrativa (art. 25.5) o la omisión de mandatos específicos de regulación, como los de los arts. 25.7 y 25.9.

Igualmente el art. 26, relativo a los fines y funciones de los órganos de gestión, es, salvo su apartado 1, excesivamente detallado para ser considerado básico ex art. 149.1.13 CE, atendiendo al canon que la propia ponencia enuncia, pues no contiene una directriz general respecto a los órganos de gestión y, específicamente su apartado segundo, supera ampliamente el contenido de ordenación de mínimos con el que es calificado por la mayoría. Además, pese a que el título competencial estatal que justifica la regulación es de indudable contenido económico, resulta que solamente una de las funciones, la de gestionar las cuotas, tiene componente económico, aunque bastante alejado, en mi opinión, de la ordenación general de un sector productivo. De hecho, incluso podría entenderse que la intención del legislador estatal era evitar la intervención autonómica, pues la concreción de las funciones de los órganos de gestión queda deferida al reglamento de cada vino de calidad producido en una región determinada.

En cuanto al art. 27, sobre los mecanismos de control y certificación, entiendo, por la misma razón, que lo básico es únicamente la existencia de un mecanismo de control y que éste se encargue a un órgano distinto del de gestión, esto es, el primer inciso del apartado 1. En cuanto al resto del precepto, especialmente el resto del apartado 1, resulta que remite las decisiones al reglamento de cada denominación, lo que se salva con una interpretación conforme que no me resulta convincente, por cuanto el reconocimiento de la posible intermediación de legislador autonómico se ve inmediatamente limitada por la delimitación precisa de las opciones posibles de control, lo que reduce a la mínima expresión la competencia autonómica. La razón de la mayoría para calificar como básico tal sistema estriba en que «si se recogen esos cuatro tipos de mecanismo de control, con las características propias de cada uno de ellos, es porque son los únicos que pueden ofrecer las garantías de objetividad necesarias para asegurar la calidad de los vinos y proporcionar bases suficientes para una competencia leal, procediendo añadir que no se exceden de lo que exige el logro efectivo de ese objetivo» (FJ 14). Es decir son los únicos porque este Tribunal así lo afirma, validando la previa decisión estatal, y la duda que se plantea es cuáles son las razones por las que esa identificación de cuatro específicos modelos, y solamente esos cuatro, ha de ser realizada por el legislador estatal y no por el autonómico o, llegado el caso, por la propia Administración de las Comunidades Autónomas, instancias a las que, en la práctica, no se les permite indagar la posible existencia de otros mecanismos de control. Asimismo, el que el único posible desarrollo de la base estatal sea una elección en un marco detalladamente establecido no casa bien con el hecho de que las Comunidades Autónomas ostenten competencias exclusivas en la materia. Y desde luego, el desarrollo de una política propia en el ejercicio de esa competencia exclusiva parece que ha de revestir notas de mayor complejidad que la simple posibilidad de elegir una de las cuatro opciones predeterminadas.

Por ello, a los arts. 25, 26 y 27, salvo los extremos que ya se han mencionado les serían de aplicación los criterios de la STC 112/1995, FJ 4, en los que se señaló que: «La finalidad perseguida por las normas objeto de conflicto está en condicionar y armonizar los contenidos mínimos de los Reglamentos de las denominaciones de origen, y aunque todo ello tiene obviamente conexión con una actividad económica, este grado reflejo de relación no permite extender de forma excesiva la cláusula constitucional mencionada hasta enmarcar cualquier acción sobre este sector de naturaleza económica, pues, de ser así, se vaciaría de contenido una materia y un título competencial más específico. Según se dice acertadamente en la demanda, la facultad de fijar las bases y coordinar la planificación general de la actividad económica no puede ser confundida con la potestad general de dictar bases en materia de denominaciones de origen allí donde el Estado no posea esta competencia, si bien es claro que “el Estado puede operar sobre el sector vitícola haciendo uso de su competencia para proceder a la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 CE), pero ello siempre que no vacíe de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la viticultura” (STC 186/1988, fundamento jurídico 6).»

Llegados a este punto el análisis de los arts. 25 y 26 desde la perspectiva de la invasión de la potestad autonómica de autoorganización carecería ya de sentido si, como he planteado, tales preceptos fueran considerados previamente, en los términos que he expuesto, normas en materia de denominaciones de origen, de competencia autonómica, Pese a ello considero destacable el silencio que la mayoría guarda sobre el posible juego del art. 149.1.18 CE, aplicado a las funciones de los órganos de gestión, pues, insisto en que lo que se declara básico son aspectos con un cariz organizativo más que económico.

Por último, respecto del régimen de infracciones y sanciones, estimo que nada aporta a la argumentación la profusa cita doctrinal en torno al art. 25.1, pues se trata de una cuestión no planteada por el recurrente. Por el contrario, una vez que se ha delimitado con mucha precisión el objeto del recurso, que queda ceñido a los arts. 39.3, 40.3, 40.4 y 41.4, por su conexión con los preceptos sustantivos impugnados, ya que la demanda sólo cuestiona el régimen sancionador (de aplicación general a todo el sector vitivinícola) en la medida en que está conectado a la materia «denominaciones de origen», considero que, en atención a la misma doctrina que se cita en la Sentencia (FJ 20), la impugnación, así delimitada, hubiera debido acogerse por tratarse de tipificación de infracciones conexas a preceptos encuadrables en la materia «denominaciones de origen» de competencia autonómica.

Madrid, a catorce de febrero de dos mil trece.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Encarnación Roca Trías.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Firmado y rubricado.