

## Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 112/1995 de 6 Jul. 1995, rec. 70/1988

**Ponente: Gimeno Sendra, Vicente.**

**Nº de Sentencia: 112/1995**

**Nº de Recurso: 70/1988**

**LA LEY 13105/1995**

AGRICULTURA. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ARAGÓN. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANARIAS. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CANTABRIA. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE CATALUÑA. Competencias. -- Competencias. Asumibles por la Comunidad Autónoma. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE EXTREMADURA. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA RIOJA. COMUNIDAD AUTÓNOMA DE MADRID. COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO. Competencias. Asumibles por la Comunidad Autónoma. Agricultura y ganadería. COMUNIDAD AUTÓNOMA VALENCIANA. COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. COMUNIDADES AUTÓNOMAS. Ordenamiento jurídico. Estatutos de autonomía. -- Competencias. Competencias del Estado. Exclusivas atribuidas por el art. 149.1 CE. Planificación de la actividad económica, Hacienda general y deuda del Estado. -- Competencias. Competencias de las Comunidades Autónomas. Asumibles por las Comunidades Autónomas. CONSTITUCIONALIDAD. Normas inconstitucionales. En materia administrativa y tributaria. CONSUMIDORES Y USUARIOS. Asociaciones de consumidores y usuarios. DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA. PROPIEDAD INDUSTRIAL. REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS. VINOS.

### Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente, don José Gabaldón López, don Fernando García-Món y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, don Manuel Jiménez de Parda y Cabrera, don Javier Delgado Barrio y don Tomás S. Vives Antón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el conflicto positivo de competencia núm. 70/88, planteado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por el Abogado de la Generalidad don Xavier Castrillo i Gutierrez, frente al Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos reglamentos. Ha comparecido el Abogado del Estado, en representación del Gobierno de la Nación, y ha sido Ponente el Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, quien expresa el parecer del Pleno de este Tribunal.

### ANTECEDENTES

**1.** Por escrito registrado en este Tribunal el 23 de junio de 1988, el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación de su Consejo Ejecutivo, promovió un conflicto positivo de competencia respecto del Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, por el que se establece la normativa a que deben ajustarse las denominaciones de origen y las denominaciones de origen calificadas de vinos y sus respectivos reglamentos.

**2.** En la demanda se fijan los siguientes términos del presente conflicto competencial:

A) El Decreto impugnado establece una prolija normativa en materia de denominaciones de origen y de denominaciones de origen calificadas, unos términos que en adelante se reproducirán utilizando la primera expresión; y que a su vez corresponden a lo que en la normativa comunitaria europea se denomina "vinos de calidad producidos en regiones determinadas" (Reglamento del Consejo 823/1987, de 16 de marzo); es ésta una expresión más compleja, pero también más acertada, puesto que lo se trata de proteger y garantizar no es tan sólo el lugar de procedencia del vino sino su calidad, lo cual es el resultado de combinar dos elementos: la procedencia geográfica y un procedimiento de elaboración típico; ambos elementos conducen a la obtención de un producto singular; por eso, no todos los vinos producidos en una misma zona pueden ser beneficiarios de una denominación de origen.

Por otra parte, el sistema de las denominaciones de origen tiende a proteger a los productores contra la competencia desleal y a los consumidores contra las confusiones y fraudes. No es extraño, pues, que en la materia constituida por las denominaciones de origen se encuentren implicadas competencias distintas: comercio, la defensa del consumidor y la propiedad industrial. Pero, independientemente de esta interrelación de títulos competenciales, lo cierto es que hasta el presente, la regulación de las denominaciones de origen ha tenido un carácter unitario tanto en nuestro país como en la CEE.

En España, la norma principal en la materia es la vigente Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto del Vino, la Viña y los Alcoholes, desarrollada por el Decreto 835/1973, de 23 de marzo, que aprobó el Reglamento para su ejecución. Hay que destacar también los Reglamentos del Consejo de la CEE núms. 822/1987 y 823/1987, ambos de 16 de marzo, en especial este último por el que se establecen disposiciones específicas relativas a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas.

La regulación que la Ley 25/1970 hace de la materia es bastante completa y detallada. Interesa destacar ahora dos aspectos: al referirse a la protección de la calidad, se alude a la creación del Instituto Nacional de Denominaciones de Origen (INDO), como organismo autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura en el que deben integrarse los Consejos Reguladores; y el art. 98 de la Ley prevé la posibilidad de que el Gobierno otorgue un estatuto de autonomía a los Consejos Reguladores que hayan alcanzado el adecuado nivel administrativo, técnico y económico. En segundo lugar, la Exposición de Motivos de la precitada Ley afirma que se ha prescindido de numerosos preceptos con el fin de no conferir rango de Ley a normas que deben quedar dentro del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración.

Estos elementos resultan constitucionalmente correctos incluso en nuestros días: una clara separación de la potestad legislativa y de la reglamentaria; un reconocimiento estricto del carácter de organismo estatal autónomo únicamente al ente que debe realizar funciones de administración pública, el INDO, en vez de a todos los Consejos Reguladores; y el establecimiento de un sistema que permite la compatibilidad de un control administrativo sobre los Consejos Reguladores con la necesaria autonomía de los mismos. En cambio, lamentablemente no puede decirse lo mismo del Decreto objeto del conflicto, pese a que no goce de otra habilitación legal que la propia Ley 25/1970 y la derivada de la necesidad de adecuarse a la normativa comunitaria.

Respecto de dicha normativa comunitaria, las disposiciones de relevancia fueron codificadas en el Reglamento 338/1979 del Consejo, sufriendo diversas modificaciones hasta que el Consejo procedió el 16 de marzo de 1987 a una nueva codificación en el Reglamento 823/1987, que viene completado por el 822/1987, de igual fecha, por el que se establece una organización común en el mercado vinícola. De esta normativa comunitaria conviene destacar lo siguiente. No es exhaustiva y reconoce la necesidad de que sea completada con disposiciones específicas de los Estados miembros; así se deduce del tercer considerando del Reglamento 823/1987 y del apartado 2 del art. 2 donde se establece que los Estados miembros podrán definir, además de los elementos mencionados en el apartado 1, todas las condiciones de producción y características complementarias que deban reunir los vinos de calidad producidos en regiones determinadas; en dicho apartado 1 se concretan siete elementos en los que se basarán las disposiciones especiales para los vinos de calidad producidos en regiones determinadas a saber: delimitación de la zona de producción, distribución de variedades, sistemas y usos de cultivo, métodos de vinificación, grado alcohólico, rendimiento por hectáreas y características organolépticas. Estos siete elementos constituyen la esencia de la regulación sobre denominaciones de origen, mientras los elementos restantes que puedan definir los Estados miembros tendrán un carácter complementario y secundario. Hecho este deslinde, el Decreto objeto del conflicto, en su art. 2, establece 14 aspectos distintos. La consecuencia es evidente, al menos siete de los elementos restantes que recojan los reglamentos de las denominaciones de origen responderán a condiciones reglamentarias, tal y

como más adelante se analizará.

B) La competencia en materia de denominaciones de origen fue una de las transferidas en primer lugar a los entes preautonómicos, según resulta del Real Decreto 1383/1978, de 23 de julio, de traspasos a Cataluña en materia de agricultura. Las decisiones adoptadas en la etapa preautonómica, sin duda, influyeron en los Estatutos de Autonomía, en los cuales se reconoce -con distinto alcance- a las Comunidades Autónomas esta competencia usando la singular fórmula: "denominaciones de origen en colaboración con el Estado". Conforme al art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía, la Generalidad ostenta competencia exclusiva en esta materia si bien sometida a los límites que suponen la reserva en favor del Estado de las bases y la ordenación de la actividad económica, y, por otro, la necesidad de ejercer sus atribuciones en colaboración con el Estado. El título competencial sobre denominaciones de origen queda incluido en el mismo apartado que los títulos sobre defensa del consumidor e inmediatamente después de la competencia sobre agricultura (apartado 4º). Se produce, pues, una interrelación de títulos competenciales. No obstante, la presencia de un título específico o dotado de suficiente concreción hace pensar en que es esa la competencia de relevancia. El mismo criterio ha seguido el legislador al regular las denominaciones de origen en leyes y reglamentos propios. En resumen, al no existir mención expresa a la materia en los arts. 148 y 149 de la Constitución entra en juego el art. 149.3 de la Norma fundamental como enlace respecto del art. 12.1.5, inciso final, del Estatuto de Cataluña.

Ahora bien, la singular forma de asunción de competencias que el art. 12.1.5 del Estatuto supone, al calificar de exclusiva una competencia autonómica que ha de ejercerse en colaboración con el Estado, dificulta notablemente la delimitación de las funciones. Una labor hermenéutica fue ya realizada en la STC 11/1986, el caso de la denominación de origen "Empordá-Costa Brava" y su Consejo Regulador. Una resolución de la que hay que partir para resolver el presente conflicto. Se dijo allí que la competencia exclusiva en colaboración no implica una diferenciación de competencias parciales que el Estado haya de coordinar, sino una actuación que debe ser realizada bilateralmente. La colaboración implica que lo que puede realizar uno de los entes no lo debe hacer el otro, de manera que sus actuaciones no son intercambiables, sino complementarias. En la medida que ni el Estatuto ni la Constitución dicen en qué consiste tal colaboración, la concreción de los medios y límites de tal cooperación específica en la materia se contiene en el Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, que aprueba el acuerdo de la comisión mixta sobre traspasos en materia de denominaciones de origen. Hasta aquí la STC 11/1986.

Sentado esto, el dato de que la competencia se califique como exclusiva en el art. 12.1.5 del Estatuto supone que la Generalidad ostenta las potestades legislativa y reglamentaria y la función ejecutiva, de acuerdo con el art. 25.2 del mismo Estatuto; y, en aplicación del art. 27.3, corresponderá también a la Generalidad adoptar las medidas necesarias para la ejecución del Derecho comunitario.

Y no puede confundirse la competencia estatal para establecer las bases y la ordenación de la actividad económica general, con la normativa básica referida a las denominaciones de origen.

Por otra parte, tanto a la Generalidad como al Estado compete y corresponde dicho deber de colaboración en el modo en que fue entendido en la STC 11/1986.

Cabe, por tanto, centrarse ya en las técnicas de colaboración dispuestas en el párrafo b) del Anexo del Real Decreto 479/1981, apartado 1º, en relación con el apartado 2º, en el cual se dice que para regular la colaboración mencionada se establecen los siguientes mecanismos: "La Generalidad de Cataluña una vez aprobados los Reglamentos de denominación de origen los remitirá al Ministerio de Agricultura para su conocimiento y ratificación, a los efectos de su defensa por la Administración Central del Estado en el ámbito nacional e internacional, lo que se hará siempre que aquéllos cumplan la legislación vigente" (letra c).

En consecuencia, el propio Estado reconoce que la Generalidad tiene facultades para aprobar los Reglamentos de denominación de origen. Y, según se determinó en la STC 11/1986, el cumplimiento del deber de colaboración por parte de la Generalidad consiste en remitir los Reglamentos al Ministerio de Agricultura, una vez aprobados, para hacer posible la competencia de colaboración estatal que consiste en ratificar o no tales Reglamentos "sólo en función de determinados efectos". Estos efectos son la defensa del Reglamento por la Administración Central del Estado en todo el ámbito nacional, fuera del territorio de Cataluña, y en el ámbito internacional; pues es evidente que el sistema de las denominaciones de origen tiene su mayor relevancia en territorios distintos al lugar de procedencia; por eso, tal actividad de defensa no es algo accesorio o colateral, sino que constituye el principal medio garantizador de los intereses de productores y consumidores. El requisito de la ratificación estatal no implica subordinación de los órganos de la Administración del Estado a la

iniciativa autonómica, pero tampoco es discrecional, puesto que esta posibilidad otorgaría al Estado un poder de decisión difícilmente armonizable con un deber de colaboración en el seno de la competencia autonómica exclusiva; la ratificación estatal deberá hacerse siempre que los Reglamentos cumplan la legislación vigente. Se trata de una actividad reglada que la Administración del Estado debe efectuar de forma motivada para facilitar el ejercicio de competencias ajenas. La negativa a la ratificación sólo podrá fundamentarse en el incumplimiento de normas del bloque de la constitucionalidad o en la transgresión de normas de legalidad ordinaria.

C) El ejercicio de las competencias sobre denominaciones de origen no ha sido pacífico, puesto que desde la aprobación del Decreto de traspasos han existido discrepancias entre la Generalidad y la Administración estatal. Las diferencias de apreciación dieron lugar al conflicto resuelto por la STC 11/1986 referido a la denominación de origen "Empordá Costa Brava". Pero lo que en principio parecía quedar plenamente resuelto por esa Sentencia, cuya doctrina ha sido antes reseñada, se ha visto reconducido a una nueva controversia. El Estado aduce la existencia de un Derecho comunitario, pero lo cierto es que las competencias de la CEE en la materia antes coinciden con las facultades del Estado que con las que los Estatutos de Autonomía han reservado a las Comunidades Autónomas. Mas la Administración estatal insiste en amortiguar el impacto que ha supuesto la adhesión a la CEE mediante una progresiva y creciente centralización; en este marco se inserta el Decreto ahora discutido.

En el primer proyecto del Decreto, se decía que era una norma que fijaba la normativa básica en la materia, sin embargo, este carácter de normas básicas, expresamente reconocido en el proyecto, desapareció en el texto definitivo; pero los contenidos siguen siendo los mismos desde el inicio y no han sufrido la depuración a que se ha sometido el título del Decreto. Así, la Exposición de Motivos arguye que corresponde al Estado elaborar la normativa básica. Una afirmación que no se corresponde con el carácter exclusivo de la competencia autonómica según el art. 12.1.5 del Estatuto. Y no puede confundirse la potestad estatal para emanar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución) con una hipotética facultad del Estado para dictar normas básicas en materia de denominaciones de origen. Es más, la materia precitada cae dentro de la agricultura donde igualmente la Comunidad Autónoma posee competencias exclusivas.

Estas argumentaciones no pueden ser sorteadas argumentando que el Decreto discutido establece la normativa correspondiente a los sólo efectos de obtener la ratificación del Reglamento por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, con el fin de asumir su defensa en los ámbitos nacional e internacional. Esta "hábil extrategia" no permite imponer toda una detallada regulación en la materia. La potestad de ratificar una legislación no es igual a la potestad de establecer dicha legislación. La pretensión de que si una denominación de origen pretende obtener la defensa de su Reglamento por parte del Estado deba satisfacer la legislación vigente aprobada por el Estado, no puede ser aceptada por dos motivos: en primer lugar, porque se produciría una injustificable duplicidad de normativas, y, a mayor abundamiento, cuando existe una profusa normativa comunitaria; y, en segundo lugar, puesto que la defensa de las denominaciones no es algo colateral a las mismas sino su misma razón de ser. De casi nada serviría a los productores atenerse a una compleja normativa, si luego "todo queda en casa", al no asumir el Estado la protección del producto en los mercados nacionales e internacionales. Por otra parte, el Derecho comunitario en este caso es directamente aplicable por sí mismo -se trata de Reglamentos-, sin necesidad de ser repetido en una norma estatal. De este modo, ya hemos visto antes que el Reglamento 823/1987 del Consejo en su art. 2.1 concreta los elementos esenciales de las denominaciones de origen, dejando abierta la posibilidad de que cada Estado miembro regule otros elementos complementarios.

El Real Decreto aquí impugnado completa con tanto detalle el Derecho comunitario que, si su cumplimiento resultara obligatorio para obtener la ratificación del Reglamento de una denominación de origen, no habría en la práctica ámbito material alguno para el ejercicio de las competencias exclusivas de la Generalidad mediante potestades normativas.

Así, por ejemplo, en el art. 2 del Decreto controvertido se establece que en los Reglamentos de las denominaciones de origen deberán contemplarse, al menos, catorce aspectos; y los arts. 3 al 21 precisan una detallada regulación de esos aspectos. Sin entrar en un análisis detallado de ese contenido, basta con mencionar las siguientes previsiones reglamentarias: el art. 8.2 sobre capacidad de los envases; el art. 11 en el que se determina que, al menos, se llevarán cinco tipos de registros; el art. 14.2 sobre la cantidad de vino que ha de ser comercializado; el art. 19 b) acerca del lugar de embotellado; o el art. 20.1 referido a la

delimitación cartográfica de los terrenos aptos para producir vinos protegidos. Estas previsiones demuestran el carácter exhaustivo y omnicompreensivo de la regulación estatal impugnada. Al margen de esta normativa apenas queda camino.

Por el contrario, la ratificación estatal de los Reglamentos de origen debe entenderse como un acto administrativo reglado de constatación del cumplimiento de la legislación vigente; y por ésta debe entenderse el conjunto de normas previamente establecidas en el ordenamiento jurídico para regular la materia.

"Ratificar" es "confirmar" la aprobación ya hecha por la Administración autonómica, aplicando unos parámetros legales que, actualmente, están formados por los Reglamentos 822 y 823/1987 de la CEE, la Ley 25/1970 y la normativa que las complementa y desarrolla, dictada esencialmente por las Comunidades Autónomas.

La aprobación del Decreto objeto del conflicto constituye una situación "comparable al fraude de Ley"; ya que, por parte del Estado, se "aprovecha el resquicio de un acto de ratificación, de naturaleza claramente ejecutiva, para recuperar una potestad normativa que ya no le compete, introduciendo una regulación prolija y detallada de la materia".

Como conclusión, la ratificación de los Reglamentos de denominaciones de origen que ha de realizar el Estado a los efectos de su defensa en el ámbito nacional e internacional, no le legitima para dictar una normativa que invade la competencia de la Generalidad y que, por su alcance y detalle, tampoco puede calificarse como bases de la ordenación de la actividad económica general. La expresión "en colaboración con el Estado" prevista en el art. 12.1.5 del Estatuto con la que se matiza una competencia de carácter exclusivo, no habilita al Estado para dictar una normativa que sustituya a la normativa autonómica.

Solamente la Disposición adicional del Decreto, por su propio contenido, debe considerarse excluida del objeto del conflicto.

En virtud de todo lo expuesto, se solicita que se reconozca que la competencia controvertida corresponde a la Generalidad de Cataluña y que se declare de inaplicación en Cataluña el Decreto discutido, salvo su eventual aplicación, si procediere, como mero Derecho supletorio.

**3.** Por providencia de 4 de julio de 1988, la entonces Sección Primera del Pleno acordó: admitir a trámite el presente conflicto; dar traslado de la demanda y documentos que a ella se adjuntan al Gobierno de la Nación, por conducto de su Presidente, con el fin de que formulase las alegaciones que estimara pertinentes en el plazo de 20 días (art. 88.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en adelante, LOTC); dirigir oficio al Presidente del Tribunal Supremo, para conocimiento de su Sala de lo Contencioso-Administrativo, a los fines previstos en el art. 61.2 de la LOTC; publicar la incoación del conflicto en el Boletín Oficial del Estado y en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, para general conocimiento.

5. El Abogado del Estado, en escrito registrado el 1 de septiembre de 1988, solicitó la concesión de una prórroga de diez días del plazo de alegaciones inicialmente concedido. A lo cual accedió la Sección Primera mediante proveído de 12 de septiembre de 1988.

6. El Abogado del Estado, en escrito de alegaciones que tuvo entrada en el Registro General el 14 de septiembre de 1988, en la representación que legalmente ostenta del Gobierno de la Nación, solicitó de este Tribunal que reconociera la titularidad estatal de las competencias controvertidas; acompañando a la demanda la Memoria justificativa del proyecto del Real Decreto impugnado y el dictamen emanado sobre el mismo por el Consejo de Estado. Todo ello en virtud de los siguientes razonamientos:

A) La demanda no formula un cuadro de competencias suficientemente preciso. Y, al tiempo, tampoco niega la competencia del Estado para emanar normas, ya que reconoce la necesaria para promulgar el Estatuto de la Viña. Hay que partir, en todo caso, de la STC 11/1986 (F.J. 5º) en la cual se reconoció una competencia estatal de ratificación que, lógicamente, puede traducirse en la no ratificación en los casos en que el Estado entienda que se incumple el bloque de la constitucionalidad o la legislación vigente. Lo que ocurre es que la Generalidad cree que esa legalidad ordinaria viene únicamente configurada por las normas autonómicas salvo muy excepcionales normas básicas para la ordenación general de la economía. Pero la competencia estatal no puede quedarse en ese plano lejano ni tan siquiera en la Ley sin descender al Reglamento. Bien es cierto también que no puede caerse en el extremo contrario y pensar que el Estado carece de limitaciones en su potestad normativa a la hora de establecer un parámetro para la ratificación. La solución pasa por una correcta lectura de la doctrina elaborada en la STC 11/1986.

Si el Estado debe asumir la defensa de la denominación de origen en el orden nacional y en el internacional,

debe poder promulgar las normas que sean necesarias -con criterios razonables- para justificar esa adecuada defensa; sin que se produzca un vaciamiento de las competencias autonómicas. Tal y como ocurre con el Decreto impugnado.

B) La justificación del Decreto objeto de conflicto se encuentra en la Memoria que acompañó al Proyecto. Se dice allí que la misma radica en la situación de la normativa interna española y en las consecuencias derivadas del Derecho comunitario. La primera viene presidida por la Ley 25/1970, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, que en su Título III (arts. 79 a 103) fija condiciones básicas y estructura dos escalones El INDO y los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen. El Reglamento de desarrollo fue aprobado por el Decreto 835/1972, la normativa de carácter básica que allí se encuentra se reduce al art. 84, apartados 2º y 3º.

Con estas premisas se produjo un desarrollo en los años 1972 a 1980 en los cuales fueron aprobándose los Reglamentos de las denominaciones de origen ya existentes.

Con la aprobación de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, surge una compleja situación: a) siete Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra, La Rioja, Valencia y Andalucía) asumen competencia exclusiva sobre denominaciones de origen @en colaboración con el Estado" (la última de ellas sin añadir esta cláusula); b) ocho Comunidades Autónomas asumen la función ejecutiva (Asturias, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia); c) Baleares extiende su competencia al desarrollo legislativo y a la ejecución de la legislación del Estado; d) finalmente, Castilla y León retrasa la asunción de competencias.

En los años 1979 a 1984 se aprobaron los correspondientes Decretos de transferencias, quedando al Estado la facultad de ratificar los Reglamentos aprobados por las Comunidades Autónomas, si se ajustan a la legislación vigente. Igualmente, se configuran los Consejos Reguladores como organismos dependientes de la Administración autonómica. Este esquema competencial no es válido para las denominaciones de origen de ámbito pluricomunitario, es decir, con zonas que abarquen varias Comunidades Autónomas ("La Rioja", "Jumilla"), en cuyo caso la aprobación del Reglamento corresponde al Estado.

Actualmente, es un hecho que la normativa vigente, que fue aprobada en un Estado centralizado, no se ajusta a las nuevas circunstancias y ha ocasionado tres efectos negativos: a) dificultar la fijación de criterios firmes para la ratificación; b) permitir la existencia de Reglamentos diferentes en distintas Comunidades Autónomas con "la secuela indeseable... de agravios comparativos"; c) y no permitir una actitud coherente de España en el desarrollo de la legislación de la CEE.

En cuanto a las denominaciones de origen calificadas, el art. 86 del Estatuto de la Viña determina la posibilidad de conceder ese carácter de "calificada" a toda denominación de origen que tenga especiales peculiaridades y así lo solicite su Consejo Regulador. El Reglamento de desarrollo de esa Ley fijaba una regulación más específica. La nueva normativa responde a la idea de sustituir esa regulación por unas normas precisas, para que puedan conseguir esa mención zonas geográficas incluidas en una denominación de origen, o aquellas denominaciones que posean los requisitos exigibles. De manera que se consiga una protección de la calidad en dos niveles.

La normativa comunitaria ordena los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (v.c.p.r.d) y los vinos de mesa. Tanto nuestras denominaciones de origen como las denominaciones de origen calificadas tienen la consideración de v.c.p.r.d. En el Estatuto de la Viña, el vino de mesa era aquel vino, bien con denominación de origen o no, que respondía a prácticas comunes de elaboración y procedía de variedades de vinificación autorizadas. En la CEE, la distinción entre v.c.p.r.d. y vinos de mesa es neta. Y sólo estos últimos pueden beneficiarse de medidas de intervención y ayuda.

C) Pasando a los contenidos generales del Decreto impugnado y de cara a su justificación, se fijan en él los aspectos que deberán contemplarse en los Reglamentos de las denominaciones de origen de los vinos, aspectos que proceden tanto de la citada Ley 25/1970 como del Derecho comunitario y, en concreto, del Reglamento 823/1987. Respecto de los registros de viñas, de acuerdo con la tendencia imperante en la CEE, se diferencia claramente la vocación de las superficies vitícolas, de suerte que deba transcurrir un plazo de cinco años antes que una parcela pueda volver a inscribirse de manera distinta (art. 12.2). En relación a las bodegas inscritas, se permite la coexistencia de vinos protegidos con otros que no tengan ese carácter, pero sólo si son procedentes de la misma zona de producción de la denominación de origen (art. 13.3). Cabe, igualmente, reseñar el condicionamiento que efectúa el art. 14 del Decreto para la vigencia de una

denominación e origen: que esté inscrita como mínimo el 25 por 100 de superficie total de viñedo, y que se comercialice al menos el 50 por 100 del total del vino procedente de los viñedos inscritos bajo el amparo de la denominación de origen.

Para las denominaciones de origen calificadas, se establece un criterio geográfico que puede abarcar bien la totalidad de la zona de producción de una denominación de origen o bien una zona incluida y no inferior a un término municipal (art. 18). Y, entre los parámetros o condicionantes para el acceso a esta categoría, se encuentra la existencia de acuerdos colectivos interprofesionales inscritos en cuanto indicio del grado de madurez y de vertebración conseguidos.

Finalmente, es preciso destacar que, desde el primer borrador del proyecto, el INDO ha mantenido constantes contactos con las Comunidades Autónomas.

D) En cuanto a la justificación del articulado cabe decir lo siguiente.

art. 1: Fija el ámbito y alcance de las normas que se introducen y, por ello, no necesita una mayor defensa.

art. 8.2: Determina normas para la crianza de vinos protegidos (envases de madera de roble; tiempos de permanencia; regulación de las menciones "crianza", "reserva", y "gran reserva"). Su antecedente directo es la orden de 1 de agosto de 1979 y el Reglamento CEE 418/1986, en su art. 9.8, por el cual se incorporan a la normativa comunitaria las denominaciones españolas: "vino viejo", "vino añejo", "vino de crianza", "cosecha", "añada", etc... El Abogado del Estado razona con minuciosidad acerca de la justificación material de las regulaciones introducidas: el proceso de crianza en madera de roble, las condiciones precisas para que pueda hablarse de "crianza" -tiempo, medida o capacidad de los envases, etc....; razones que no es menester reproducir aquí; y señala que no puede admitirse la argumentación de la Generalidad relativa a que, por su minuciosidad, la regulación dispuesta en este artículo es propia del Reglamento de una denominación de origen; referirse a expresiones como "crianza", "reserva" y "gran reserva" son cuestiones aplicables a los distintos vinos españoles con denominación de origen y es preciso establecer unas "normas mínimas de armonización" para la utilización de las mismas.

art. 11: La Generalidad considera que no tiene carácter básico el establecimiento de unos registros mínimos a llevar por cada Consejo Regulador. El Estatuto de la Viña se refiere al problema en su art. 82.2 e igualmente existen referencias en los arts. 87.3, 88.1 c], 90.1 a] y 94.1; implícitamente, estos registros están ya contenidos en las letras a], b] y c] del citado art. 87.3; y el registro de embotelladores trae origen en el art. 3 del Real Decreto 2004/1979, de 13 de julio, que regula los Consejos Reguladores. La redacción de este artículo -"se llevarán, al menos, los siguientes registros"- es suficientemente amplia como para permitir la adaptación al mismo de las denominaciones de origen que requieran de registros específicos.

art. 14: Se vincula aquí la vigencia de una denominación de origen al cumplimiento de ciertos requisitos. Estas normas tienen como precedentes: la diferenciación que la legislación de la CEE efectúa entre vinos de calidad y vinos de mesa; y la propia definición de denominación de origen que hace el art. 79 del Estatuto de la Viña; así como el art. 79 del Decreto 835/1972. A la vista de estos precedentes, se ha considerado conveniente precisar unos concretos porcentajes de superficie de viñedos y de producción de vino. Un grado de concreción que es imprescindible "de cara a una aplicación general de los mismos por las distintas CCAA". Y la posible rigidez de la norma se suaviza con la Disposición Transitoria Segunda que establece un plazo máximo de cinco años para su aplicación.

art. 15: Precisa que la organización y control de las denominaciones de origen puede estructurarse mediante un Consejo Regulador por denominación o a través de uno que tutele conjuntamente varias. Señala la Generalidad que esta previsión impide el ejercicio de las competencias autonómicas y podría sustraer del ámbito autonómico la regulación de una denominación tutelada por un Consejo Regulador sito fuera de la Comunidad Autónoma. Pero esta norma organizativa tiene un alcance interno y no afecta a la distribución de competencias. Su aplicación al caso, lógicamente, requiere de la competencia previa del ente territorial correspondiente.

art. 19: Desarrolla el art. 86 del Estatuto de la Viña respecto de los productos con especiales peculiaridades. No podemos mostrarnos de acuerdo con la tesis de la Generalidad cuando asegura que estas normas no pueden ser previstas por el Estado quien sólo poseería potestades con rango de Ley; lo cual llevaría al absurdo de no poder modificar el Reglamento de desarrollo de dicha Ley.

arts. 20 y 21: Preven, respectivamente, la delimitación de las zonas de una denominación de origen calificada

y los requisitos para la inscripción de una bodega. Todos los aspectos regulados son convenientes para establecer una necesaria diferenciación entre los requisitos exigidos a las denominaciones de origen y a las denominaciones de origen calificadas, sin que exista vaciamiento alguno de la competencia autonómica; algunos de estos extremos, como es el criterio de separación de locales entre las bodegas sin derecho a la denominación de origen y los que lo tengan, ya estaban previstos en disposiciones anteriores (el art 84.3 el del Decreto 835/1972).

7. Por providencia de 4 de julio de 1995, se señaló el siguiente día 6 del mismo mes y año, para deliberación y fallo de la presente Sentencia.

### **Fundamentos de Derecho**

**1.** El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña formaliza un conflicto positivo de competencia 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.

Los términos principales de este conflicto constitucional son los siguientes. La demanda recuerda que la Comunidad Autónoma posee competencia exclusiva en materia de denominaciones de origen en colaboración con el Estado (art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña), y, denuncia, sustancialmente, que el Estado carece de competencia para dictar estas normas; pues no puede confundirse -se dice- la facultad del Estado para dictar bases y coordinar la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13 de la Constitución) -competencia estatal que expresamente limita y condiciona la precitada asunción estatutaria de competencia- con una inexistente potestad normativa del Estado para dictar bases en la materia. Y estas argumentaciones -se concluye- no pueden ser sorteadas, al modo de un fraude a las reglas de deslinde competencial, invocando la facultad estatal para ratificar los Reglamentos de las denominaciones de origen, a los efectos de su defensa en el ámbito nacional e internacional, puesto que la potestad de "ratificar" una normativa no puede ser confundida con una potestad legiferante o con una habilitación a la Ley o al Reglamento estatal; por el contrario, consiste en un acto reglado de estricta ejecución. Se señala -finalmente- que el abundante Derecho comunitario en la materia es directamente aplicable por las Comunidades Autónomas sin necesidad de una interposición de normas estatales y, sobre todo, de alterar las reglas internas de distribución de competencias.

Por su parte, el Gobierno de la Nación pone de manifiesto que la competencia estatal de ratificación supone la verificación de que los Reglamentos de las denominaciones de origen aprobados por las Comunidades Autónomas cumplen, tanto las normas del bloque de la constitucionalidad, como cualesquiera otras de la legislación vigente, y a los efectos de la defensa de esos Reglamentos por parte del Estado en los ámbitos nacional e internacional. Lo que ocurre es que la Generalidad cree -equivocadamente- que la legislación vigente está contenida únicamente en normas autonómicas, estando excluida en la materia la Ley y el Reglamento estatales. Pero, si el Estado debe asumir la actividad de defensa expuesta, es lícito que pueda aprobar previamente las normas generales con arreglo a las cuales pueda en cada caso efectuar la ratificación. Y no puede razonablemente sostenerse que la vieja normativa preconstitucional satisfaga los requisitos exigibles en nuestros días a una moderna legislación, como se infiere entre otras razones, de los imperativos derivados del Derecho comunitario en la materia.

**2.** Centrados en tales términos el objeto de este proceso, es patente que el conflicto surge de una diferente interpretación de las reglas de distribución de competencias y, de ahí, su clara dimensión constitucional. Salvo incidentales alusiones, ambas partes admiten que la regulación discutida se inserta en la materia de denominaciones de origen. Un juicio que este Tribunal no puede sino compartir en virtud de los contenidos del Decreto impugnado que a continuación se exponen.

El Decreto establece la normativa a la que deberán ajustarse las denominaciones de origen de vinos y las llamadas denominaciones de origen calificadas, así como la aprobación de sus respectivos Reglamentos (art. 1). De suerte que, primeramente, se precisan los aspectos que, en todo caso, los Reglamentos deben contener (art. 2): delimitación de la zona de producción, variedades aptas, producción máxima por hectárea, prácticas culturales, graduación alcohólica mínima, zonas de crianza, sistemas de elaboración y crianza, características de los vinos, controles analíticos y organolépticos, registros, controles de calidad, composición y organización administrativa del Consejo Regulador, y régimen de infracciones y sanciones. Y, luego, a lo largo del Capítulo Segundo, se especifica qué debe entenderse por tales aspectos (arts. 3 a 16) y qué

requisitos mínimos deben satisfacer las regulaciones dispuestas en los Reglamentos. Y otro tanto ocurre en el Capítulo Tercero respecto de las denominaciones de origen calificadas.

No cabe duda de que la normativa descrita ha de ser encuadrada en la materia que en las reglas de distribución competencial se identifica como "denominaciones de origen". Los Estatutos de Autonomía no hacen sino utilizar un concepto jurídico pacífico en el momento de su aprobación y sometido tradicionalmente en nuestro ordenamiento a una regulación unitaria. El núcleo fundamental de esta materia 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. Esta configuración de la materia que, sin duda, debieron tener presente los legisladores estatutarios al establecer el sistema de distribución de competencias no se ha visto alterada por la evolución de los ordenamientos jurídicos interno y comunitario; y es notorio que la regulación objeto del conflicto cae dentro de dicha materia.

Es también sabido que, ni en la lista del art. 148.1, ni en la del art. 149.1 de la Constitución se mencionan las denominaciones de origen como materia, por lo que ha de entenderse que juega la cláusula residual del art. 149.3 de la misma Norma Fundamental y que, en su virtud, las materias no atribuidas expresamente al Estado por la Constitución corresponden a las Comunidades Autónomas que las asuman en sus respectivos Estatutos. Y, en concreto, el art. 12.1.5 del Estatuto de Cataluña califica como competencia exclusiva de la Generalidad esta competencia residual constituida por "las denominaciones de origen en colaboración con el Estado", de acuerdo con un marco referencial constituido, entre otros, por las competencias estatales para dictar bases y ordenar la actividad económica general (art. 149.1.13 de la Constitución).

También es preciso tener en cuenta -como recuerda el Abogado del Estado- la pluralidad de heterogéneas situaciones competenciales que los Estatutos de Autonomía contemplan respecto de esta materia y que es menester ponderar para una adecuada exégesis de la cobertura competencial del Decreto a lo largo del territorio nacional. En efecto, cuatro clases de situaciones son diferenciables: a) siete Comunidades Autónomas (Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra, La Rioja, Valencia y Andalucía) asumen competencia exclusiva sobre denominaciones de origen "en colaboración con el Estado" -la última de ellas sin añadir la cláusula entrecomillada-; b) ocho Comunidades Autónomas asumen la función ejecutiva (Asturias, Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid y Murcia); c) Baleares asume competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de denominaciones de origen en el marco de la legislación básica del Estado; d) finalmente, Castilla y León ha retrasado la asunción de competencias hasta que la L.O. 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución, le ha transferido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución.

Esas distintas situaciones se desprenden con claridad de estos preceptos estatutarios: art. 10.27 E. del País Vasco, art. 12.1.5 E. de Cataluña, art. 30.1.4 E. de Galicia, art. 13.16 E. de Andalucía, art. 44.25 E. de Navarra, art. 34.1.5 E. de la I Comunidad Valenciana, art. 33.d) E. de Canarias, art. 12.d) E. de Asturias, art. 24 c) E. de Cantabria, art. 8.7 E. de La Rioja, art. 12.1.d) E. de Murcia, art. 36.2.b) E. de Aragón, art. 33.3 de Castilla-La Mancha, art. 9.3 E. de Extremadura, art. 11.8 E. de Baleares, art. 28.3 E. de Madrid, art. 29.1.2 E. de Castilla-León.

De manera que puede decirse que siete Comunidades Autónomas -la actora entre ellas- poseen competencia exclusiva en la materia, dos tienen competencias de desarrollo legislativo y ejecución de las normas básicas estatales, y otras ocho Comunidades Autónomas únicamente ostentan funciones de ejecución.

No obstante, conviene recordar que en la STC 209/1989, en el caso de la denominación de origen "Cabrales" y al enjuiciar un Decreto con tal objeto dictado por el Principado de Asturias, se reconoció tácitamente que la autorización y aprobación de los Reglamentos de las denominaciones de origen configuran facultades incardinables en el ejercicio de una competencia de ejecución.

Por consiguiente, todas las Comunidades Autónomas tienen facultades para aprobar Reglamentos de denominaciones de origen y fijar las características de los productos así protegidos. Del mismo modo que claramente, tanto en las Comunidades Autónomas que poseen competencias de desarrollo legislativo y ejecución, como en las que simplemente tienen facultades de ejecución -en la manera en que se ha expuesto

fueron interpretadas en la STC 209/1989-, el Estado posee potestad para dictar normas en la materia con un carácter básico o pleno. Un dato que obliga a pensar que, de resultar ciertas las aseveraciones formuladas en la demanda de la Comunidad Autónoma actora acerca del vicio de incompetencia del Decreto, el hipotético juicio de inconstitucionalidad en su caso redundaría en un pronunciamiento de inaplicación territorial, pero nunca de nulidad por ausencia total de competencia estatal para dictar normas en la materia.

El problema radica, en suma, en resolver si en una Comunidad Autónoma -la catalana- que ostenta competencia exclusiva en colaboración con el Estado sobre denominaciones de origen, se encuentra el Estado constitucionalmente habilitado para dictar normas básicas. Un problema que se reconduce a interpretar cuál sea el contenido de la cláusula "en colaboración con el Estado" contenida en el segundo apartado del art. 12.1.5 E.A.C. y, en concreto, cuál es el alcance de la potestad estatal de "ratificación". Para todo lo cual es preciso recordar previamente la doctrina emanada de pronunciamientos anteriores sobre estos extremos.

**3.** Desde la STC 11/1986 -con continuidad en las SSTC 186/1988, 209/1989 y 211/1990-, este Tribunal ha declarado reiteradamente que es obligada una interpretación integradora de la confusa calificación estatutaria de la competencia autonómica como "exclusiva", que aparentemente no guarda entera coherencia con la locución "en colaboración con el Estado", una exégesis que pasa por tomar en consideración los elementos que a continuación se exponen, tal y como fueron perfilados en la STC 11/1986 fundamento jurídico 3.º: 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 el modo que ocurre con la cultura en el art. 149.2 de la Constitución y de forma que Estado y Comunidades Autónomas e@erzan a la vez sus competencias concurriendo en la persecución de los objetivos culturales, pero con independencia el uno de las otras; c) ni 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".

En esta misma STC 11/1986, se dijo (fundamento jurídico 3º) que, ante la ausencia de normas expresas en el bloque de la constitucionalidad acerca de cómo debía entenderse la colaboración, la necesaria concreción de los medios y límites de la cooperación específica se encontraba en el Real Decreto 479/1981, de 27 de febrero, de traspasos de servicios en la materia.

Una disposición reglamentaria en cuyo apartado B), 2 del Anexo se afirma que, para regular la colaboración con el Estado de las funciones asumidas por la Generalidad, se establecen los siguientes mecanismos: la Generalidad, con las consultas previas necesarias con la Administración del Estado, promocionará y autorizará las denominaciones de origen; así como, constituirá los Consejos Reguladores en su ámbito territorial, según la normativa vigente y dentro del período establecido por la Administración central con carácter general para todos los Consejos y, "una vez aprobados los Reglamentos de denominaciones de origen, los remitirá al Ministerio de Agricultura para su conocimiento y ratificación a los efectos de su defensa por la Administración central del Estado en el ámbito nacional e internacional, lo que se hará siempre que cumplan la legislación vigente".

La Generalidad 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, fundamento jurídico 4º). 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).

Ahora bien, la competencia estatal de colaboración, que obliga a la defensa del Reglamento en los ámbitos nacional e internacional, viene condicionada, según la dicción del art. 1 del Decreto impugnado, a la previa ratificación del mismo por el Estado; una ratificación que, tal y como declaramos en la STC 11/1986 (fundamento jurídico 5º) no es discrecional, sino reglada y que autoriza al Estado a comprobar la concurrencia, tanto de las normas del bloque de la constitucionalidad atributivas de competencia, como de las de la legalidad ordinaria, siempre y cuando el Estado adopte esta decisión de forma diligente, expresa y motivada, por la que el ejercicio de esta competencia de colaboración permite afirmar la existencia, más que

de una ratificación, de una auténtica actividad de homologación por parte del Estado.

En la STC 209/1989 hubo, de nuevo, ocasión para esclarecer el alcance de la competencia estatal de ratificación, reiterándose que es una facultad no discrecional sino reglada, que habrá de hacerse siempre que los Reglamentos cumplan la normativa vigente y que debe efectuarse de forma expresa a partir de la notificación del Reglamento, pudiendo la norma autonómica ser publicada antes de su ratificación, así como disponerse la publicación del acto de ratificación en el diario autonómico correspondiente (fundamento jurídico 5º).

Igualmente, en la STC 211/1990 (fundamento jurídico 3º) volvió a aseverarse que la aprobación de un Reglamento por la Comunidad Autónoma tiene carácter definitivo y que la intervención del Estado no tiene el sentido de una competencia de control, sin perjuicio de que no se cierre la puerta a que, en ciertas regulaciones parciales, puedan venir afectadas otras competencias estatales, como puede ser la propiedad industrial, que es la única que puede establecer los efectos jurídicos sobre las marcas o signos distintivos de la producción o comercio.

Un pronunciamiento igualmente de relevancia para nuestros fines se contiene en la STC 186/1988 (fundamento jurídico 8º) en la cual mantuvimos que las competencias normativas del País Vasco en materia de denominaciones de origen resultarían invadidas si se permitiera al Estado regular las variedades de vid preferentes a efectos de replantación de viñedos, so pretexto de las competencias estatales en materia de agricultura o de colaboración en denominaciones de origen; dicho esto -se matizó- sin perjuicio del valor supletorio de la legislación estatal.

**4.** A la vista de esta jurisprudencia y de cuanto precede, puede ya analizarse si el Decreto dictado por el Estado se encuentre o no viciado de incompetencia. Muy significativamente en el párrafo 2º de su Exposición de Motivos, se afirma que, pese a "la asunción por las Comunidades Autónomas de amplias competencias en materia de denominaciones de origen", corresponde al Estado "la elaboración de la normativa básica al respecto"; y, se agrega, que la vigencia de los Reglamentos del Consejo de la CEE 822 y 823/1987, de 16 de marzo, sobre organización del mercado vitivinícola y disposiciones específicas relativas a los vinos de calidad producidos en regiones determinadas (v.c.p.r.d), entre los que se incluyen los vinos con denominación de origen o denominación de origen calificada, ha supuesto la "ampliación del marco legal aplicable". En consonancia con tales finalidades, el art. 1 del Decreto impugnado atribuye al Estado la facultad de dictar la "normativa a la que deberán ajustarse las denominaciones de origen", y los arts. 2 a 21 precisan tales requisitos, tal como se ha expuesto resumidamente en el fundamento jurídico 2º de esta Sentencia.

Este carácter del Decreto como regulador de normas básicas en la materia no puede constitucionalmente negarse en virtud de las competencias que el Estado ostenta en el territorio de aquellas Comunidades Autónomas que únicamente asumieron potestades de desarrollo normativo y ejecución, así como en aquellas otras que sólo poseen facultades de ejecución, entendidas en el amplio modo expuesto en la STC 209/1989, puesto que en ellas el Estado posee, incluso, una más amplia potestad normativa. Pero no puede sostenerse lo mismo respecto de Cataluña donde la Generalidad ostenta, en virtud del art. 12.1.5 de su Estatuto, una competencia exclusiva y de origen residual en la materia. Así, ya se reconoció en la STC 11/1986, que la competencia "exclusiva en colaboración con el Estado" no supone una competencia compartida que permita al Estado dictar normas básicas, doctrina constitucional que el presente Decreto, manifiestamente incumple.

Del mismo modo, la segunda justificación que se aporta en la Exposición de Motivos tampoco puede ser aceptada, puesto que la vigencia de los Reglamentos 822 y 823/1987 del Consejo de la CEE no permite atribuir al Estado unas competencias que no le otorga el bloque de la constitucionalidad dentro del ordenamiento interno y, en concreto, en la sección de materia que suponen las denominaciones de origen de vinos. En efecto, como es sabido, de conformidad con nuestra reiterada jurisprudencia, la necesidad de asumir el desarrollo y la ejecución del Derecho comunitario o de dar cumplimiento al mismo no permite alterar las reglas constitucionales de distribución de competencias (STC 252/1988, 76/1991, 115/1991, 236/1991, 79/1992...).

Una tercera hipotética justificación debe ser también analizada. Cabe preguntarse si el Estado, al amparo de su función de defensa de los Reglamentos y en el ejercicio de sus potestades de ratificación, puede dictar normas generales que resulten de obligado cumplimiento para las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva. La respuesta debe ser necesariamente negativa en todo lo referente a la ordenación sustantiva y desde el punto de vista de la referida potestad de ratificación, puesto que por esta vía indirecta acabarían por

uniformarse las competencias de las Comunidades Autónomas calificadas como exclusivas en sus respectivos Estatutos con las que no poseen tal carácter, igualmente en virtud de la asunción estatutaria; y, en definitiva, todo ello redundaría en un ilícito menoscabo de las competencias normativas de aquéllas. Pero, sobre todo, los contenidos del Decreto impugnado no se corresponden con unas normas que realmente preservar, los cometidos que el Estado realiza en la defensa de los Reglamentos de las denominaciones de origen, finalidad a la que la ratificación responde, sino que atienden a unos contenidos mínimos homogeneizadores típicos de la estructura de unas normas básicas en la ordenación de una materia, que, como se ha reiterado, son impropias de una competencia exclusiva.

El Estado puede, sin duda, dictar normas válidas -con carácter básico o pleno según corresponda- allí donde las Comunidades Autónomas no tengan la competencia exclusiva. E igualmente puede ordenar las denominaciones de origen que abarquen el territorio de varias Comunidades Autónomas, una actuación que lógicamente sólo pueden efectuar los órganos generales del Estado. Así el propio Decreto de traspasos a Cataluña, en su Anexo, apartado B.2], letra e] dispone que en los Consejos Reguladores de Denominaciones Específicas y Denominaciones de Origen "cuyo ámbito comprenda también parte del territorio ajeno a la jurisdicción de la Generalidad de Cataluña", estará representada ésta "de acuerdo con la normativa que se establezca"; una normativa que por razones territoriales sólo puede en esos casos dictar el Estado; y es sabido que, en la realidad, no son inexistentes las denominaciones de origen de vinos que abarquen varias Comunidades Autónomas como, v. gr., ocurre con la denominación "Cava" (Ordenes de 14 de noviembre de 1991 y 9 de julio de 1992). Pero el Estado no puede utilizar su facultad de ratificación de los Reglamentos, a los estrictos efectos de asumir su defensa en los ámbitos nacional e internacional, para condicionar su aprobación definitiva por Comunidades Autónomas que, como la Generalidad, poseen competencia exclusiva. La filosofía de la colaboración obliga a pensar aquí que la intervención del Estado debe ser necesariamente subsidiaria del ejercicio autonómico de las competencias, en este caso normativas, y no puede llegar hasta su sustitución donde no resulte enteramente imprescindible, y nada se arguye a este respecto que demuestre el carácter indefectible de la intervención del Estado mediante normas.

La amplia regulación de detalle que contempla, sustancialmente, el Reglamento 823/1987 del Consejo de la CEE, fija un nuevo marco legal que, ciertamente, permite un desarrollo dentro de cada Estado miembro, pero dicho desarrollo normativo debe corresponder al ente territorial que tiene constitucionalmente una competencia exclusiva y residual para la aprobación de denominaciones de origen en su ámbito territorial: la Generalidad de Cataluña.

Por lo demás, nada se dice en la contestación a la demanda -ni menos aún se advierte- respecto de una supuesta afectación de la ordenación general de la economía (art. 149.1.13 de la Constitución) por la normativa controvertida, en cuanto límite expreso a la asunción estatutaria de competencias en la materia. 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 C.E.), pero ello siempre que no vacíe de contenido las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la viticultura" (STC 186/1988, fundamento jurídico 6º).

Sin embargo, 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.

Todo ello, en fin, sin perjuicio de la insuficiencia técnica que, desde una perspectiva formal y de seguridad jurídica, aqueja al Real Decreto en conflicto en cuanto normativa básica, puesto que, además de ser una

norma de rango infralegal, tan sólo alude -de forma indeferenciada y sin matices- en su Exposición de Motivos, no en su articulado, al carácter básico del Reglamento, sin invocar, por lo demás, título competencial alguno en favor del Estado que así lo legitime.

Hay que concluir, en suma, que, sin perjuicio de su hipotética supletoriedad, el Decreto discutido no es de aplicación directa en Cataluña, puesto que el Estado no posee, según el art. 12.1.5 del Estatuto de Autonomía, facultad para dictar en dicha Comunidad Autónoma normas básicas en la sección de materia que suponen las denominaciones de origen de vinos.

### **Fallo**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación Española,

Ha decidido

Declarar que, con la sola salvedad de su Disposición adicional, el Real Decreto 157/1988, de 22 de febrero, no es de aplicación directa en Cataluña.

Madrid, 6 Jul. 1995.