



Roj: **STSJ CL 3798/2020 - ECLI: ES:TSJCL:2020:3798**

Id Cendoj: **47186330012020100743**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Valladolid**

Sección: **1**

Fecha: **05/11/2020**

Nº de Recurso: **537/2019**

Nº de Resolución: **1098/2020**

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **FELIPE FRESNEDA PLAZA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE CASTILLA Y LEÓN**

**Sala de lo Contencioso-administrativo de**

**VALLADOLID**

**Sección Primera**

*SENTENCIA: 01098/2020*

Equipo/usuario: JVA

Modelo: N11600

**N.I.G:** 47186 33 3 2019 0000505

**PO PROCEDIMIENTO ORDINARIO 0000537 /2019 /**

**Sobre:** ADMINISTRACION AUTONOMICA

**De** COMISION NACIONAL DE LOS MERCADOS Y LA COMPETENCIA (CNMC)

**ABOGADA** D.ª MARIA DE LOS ANGELES RODRIGUEZ PARAJA

**PROCURADORA** D.ª MARIA CRISTINA REY MARCOS

**Contra** CONSEJERIA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL,

CONSEJO REGULADOR DE LA DENOMINACION DE ORIGEN "RIBERA DEL DUERO", CONSEJO REGULADOR DE LA DENOMINACION DE ORIGEN RUEDA

**ABOGADOS:** LETRADO DE LA COMUNIDAD,

D. Damaso , D. David

**PROCURADORES:** D. CONSTANCIO BURGOS HERVAS, D. JAVIER DIEZ GONZALEZ

**SENTENCIA N.º 1098**

**ILMOS. SRES.**

**PRESIDENTE:**

DOÑA ANA MARTÍNEZ OLALLA

**MAGISTRADOS:**

DOÑA ENCARNACIÓN LUCAS LUCAS

DON FELIPE FRESNEDA PLAZA

DON LUIS MIGUEL BLANCO DOMÍNGUEZ



En Valladolid, a 5 de noviembre de 2020.

Visto por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León con sede en Valladolid el recurso contencioso-administrativo número **537/2019**, interpuesto por la Procuradora Sra. Rey Marcos, en representación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, siendo parte demandada la Administración de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, representada y defendida por Letrado de sus Servicios jurídicos, y codemandados el Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Ribera del Duero", representado por el Procurador Sr. Burgos Hervás, y el Consejo Regulador de la Denominación de Origen "Rueda", representado por el Procurador Sr. Díez González; impugnándose el artículo 49 del Decreto 50/2018, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de las Denominaciones Geográficas de Calidad Alimentaria de Castilla y León, y habiéndose seguido el procedimiento jurisdiccional ordinario previsto en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** La representación procesal de la parte actora interpuso recurso contencioso-administrativo contra resolución expresada en el encabezamiento.

**SEGUNDO.** Reclamado el expediente administrativo, de conformidad con el artículo 48 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de 13 de julio de 1998, y una vez que fue remitido este, se dio traslado a la parte recurrente para que formulara la demanda, lo que hizo en término legal, efectuando las alegaciones que se expresan en la fundamentación jurídica de esta resolución e interesando en el suplico lo siguiente:

*"que, teniendo por presentado este escrito y su documentación adjunta, tenga por formulada demanda en el presente recurso y declare la nulidad del artículo 49 del Reglamento de las Denominaciones Geográficas de Calidad Alimentaria de Castilla y León aprobado por Decreto 50/2018, de 20 de diciembre. Con condena en costas, de conformidad con el artículo 139 de la LJCA "*

**TERCERO.** La representación procesal de la parte demandada contestó a la demanda, alegando la legalidad del acuerdo recurrido.

**CUARTO.** Las partes solicitaron el recibimiento del juicio a prueba, habiéndose acordado de conformidad con lo solicitado, y practicado la que consta en las actuaciones.

**QUINTO.** Se formuló por las partes el escrito de conclusiones prevenido en el artículo 62 de la LJCA.

Es ponente el Ilmo. Sr. Magistrado D. Felipe Fresneda Plaza.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.** Se plantea en el presente recurso jurisdiccional, la impugnación del artículo 49 del Decreto 50/2018, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de las Denominaciones Geográficas de Calidad Alimentaria de Castilla y León. El expresado artículo es del siguiente tenor literal:

*"Verificación del cumplimiento del pliego de condiciones.*

*De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 8/2005, de 10 de junio , y en el artículo 140 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo , la verificación antes de su comercialización de que un producto cumple el pliego de condiciones de una D.O.P. de productos vitivinícolas, de una D.O.P. o I.G.P. de productos agroalimentarios o de una indicación geográfica de vinos aromatizados o de bebidas espirituosas, garantizará los principios de imparcialidad, objetividad y competencia técnica, y será efectuado por:*

*a) El consejo regulador de la D.O.P. o I.G.P., que actuará por delegación de la autoridad competente, siempre que esté acreditado de conformidad con la norma UNE-EN ISO/IEC 17065:2012 o norma que la sustituya.*

*Dicho consejo regulador acreditado actuará como organismo de control y estará sujeto a lo establecido en el capítulo III de delegación de tareas del presente título. La delegación de tareas se limitará exclusivamente a los productos protegidos por la denominación geográfica de calidad y a los operadores inscritos en los registros que en la norma reguladora de esa denominación estén establecidos.*

*El consejo regulador además deberá disponer de los recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones y deberá contar con personal habilitado, según lo establecido en el artículo siguiente.*

*b) En el caso de que no exista consejo regulador o existiendo, no cumpla con los requisitos para la delegación de tareas, se le haya retirado o suspendido la acreditación o se verifique el incumplimiento de las obligaciones*



que se establecen en la normativa aplicable en cada caso o así lo solicite, el control será ejercido por la autoridad competente o mediante delegación de tareas en un organismo de control, que actúe como organismo de certificación de productos acreditado de conformidad con la norma UNE-EN ISO/IEC 17065:2012 o norma que la sustituya.

La argumentación principal de la parte actora es que el contenido del Reglamento aprobado vulnera los principios de libre competencia, como deriva de lo establecido en la Ley 20/2013, sin que pueda limitarse una actividad económica como la regulada, sino es por razones imperiosas de interés general en los términos que derivan del artículo 3.11 de la Ley 17/2009.

**SEGUNDO.** A tenor de las alegaciones contenidas en la demanda y motivos de oposición a las mismas que se contienen en la contestación a la demanda, la cuestión que se suscita es si la regulación contenida en el Decreto impugnado es vulnerador de los principios de libre competencia, en cuanto que atribuye primariamente a los Consejos Reguladores de las denominaciones de origen protegidas y de las indicaciones geográficas protegidas de productos agroalimentarios o de una indicación geográfica de vinos aromatizados o de bebidas espirituosas la "verificación antes de su comercialización de que un producto cumple el pliego de condiciones" de dichas denominaciones de origen o indicaciones geográficas.

La Comisión Nacional recurrente considera al respecto que la atribución a dichos Consejos de la expresada función verificadora merma la competencia, al impedir un sistema de control por otros organismos de certificación acreditados.

Para la resolución de las cuestiones planteadas, como una aproximación inicial, ha de comenzar por decirse que antes que sobre una cuestión atinente a la defensa de la competencia, que se debe ubicar no tanto en las funciones realizadas por los organismos de control, cuanto en la permisión final de acceso por los productores a las denominaciones de origen o indicaciones geográficas protegidas en cuanto cumplan los requisitos establecidos para ello. Se ha de considerar, así, que nos encontramos ante la constatación de la posible adecuación de los controladores para el ejercicio de la función fiscalizadora que les está encomendada, en la que ciertamente se deberá garantizar la libre competencia de los referidos productores, comprobando el cumplimiento de los requisitos establecidos para la integración en las denominaciones de origen o indicaciones geográficas.

**TERCERO.** Fijadas las premisas precedentes se ha de considerar que la Administración de la Comunidad Autónoma, lo que ha efectuado es la opción por un modelo de fiscalización consistente en atribuírsele a los Consejos Reguladores frente a otros modelos de atribución de esta fiscalización, en régimen abierto, a organismos certificantes acreditados. Ha de entenderse que al ejercer esta competencia está efectuando su potestad reglamentaria, que ha de hacerse con sujeción a las leyes y con las demás limitaciones a que se encuentra sujeta su ejercicio.

Debe también entenderse que la Administración autonómica está ejercitando una competencia, estatutariamente asumida a tenor del régimen de atribución de dichas competencias, que dimana de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española. Existe, por lo tanto, salvo vulneración de normas básicas o los demás principios a que está sujeta esta actuación, y siempre dentro de los demás límites a que está sujeto el ejercicio de esta competencia -que no es del caso enumerar- una potestad discrecional de opción entre diversas alternativas posibles en el ejercicio de dicha potestad reglamentaria.

Por ello, el que el Estado -mediante el Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo- u otras Comunidades autónomas hayan llegado a un sistema de regulación distinto en la materia que nos ocupa, no supone que por la diferencia de regulación que se efectúe por la Comunidad se haya de entender que la misma no es ajustada a derecho.

**CUARTO.** Hechas las precedentes consideraciones ha de decirse que no entendemos de aplicación el artículo 5 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la Unidad de Mercado, que establece:

*""1.Las autoridades competentes que en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan límites al acceso a una actividad económica o su ejercicio de conformidad con lo previsto en el artículo 17 de esta Ley o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, motivarán su necesidad en la salvaguarda de alguna razón imperiosa de interés general de entre las comprendidas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre , sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.*

*2. Cualquier límite o requisito establecido conforme al apartado anterior, deberá ser proporcionado a la razón imperiosa de interés general invocada, y habrá de ser tal que no exista otro medio menos restrictivo o distorsionador para la actividad económica."*

Este precepto se está refiriendo a límites a la actividad económica, en lo que es objeto de la regulación de la misma, pero lo que ahora se está analizando son los caracteres y naturaleza del órgano regulador, que a tenor



de lo que se ha razonado puede recaer, dentro de la potestad autoorganizatoria de la Administración, en los Consejos Reguladores.

**QUINTO.** Ha de considerarse que la función reguladora, se conecta con el ejercicio de una función pública, que corresponde a la Administración titular de la misma y que ésta la atribuye por delegación a organismos reguladores, y nada impide que se opte por un modelo de ejercicio de esta actuación por quienes, como consejos reguladores, se integran en la Administración corporativa, ejerciendo su actividad, al menos parcialmente, en régimen de derecho administrativo, en forma tal que de esta forma se ha mantenido el ejercicio de dicha competencia por un organismo ubicado en la órbita administrativa, en lugar de pasar su ejercicio a reguladores privados.

La opción por este sistema de verificación se encuentra justificada en la exposición de motivos del Decreto impugnado, en la que se dice:

*"El capítulo II se dedica al desarrollo del control oficial de las denominaciones geográficas de calidad, estableciendo disposiciones específicas de control para las denominaciones de origen protegidas e indicaciones geográficas protegidas motivadas por la necesidad de regular la habilitación del personal que preste servicios técnicos al órgano de gestión.*

*Se ha optado por un modelo de control oficial de la calidad en el que la autoridad competente podrá delegar las tareas de control oficial específicas en el consejo regulador correspondiente si se encuentra debidamente acreditado.*

*Este modelo cumple con las exigencias de la UE sobre el control oficial, a saber: a) debe designarse a una o varias autoridades competentes encargadas del control oficial que ofrezcan garantías suficientes de objetividad e imparcialidad; b) permite la delegación en uno o varios organismos de control de la realización de tareas específicas. Los organismos de control deben estar acreditados conforme a determinadas normas. Y además, es un modelo plenamente respetuoso con los principios de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado (LGUM) al estar justificado en tres de las razones imperiosas de interés general enunciadas en el artículo 3.11 de la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, de libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, cual son, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores y de los destinatarios de los servicios; las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales y la lucha contra el fraude.*

*De esta manera se aprovechan la experiencia técnica y el conocimiento del producto, de su proceso de producción, así como las mejores infraestructuras y recursos con que cuentan los consejos reguladores, poniéndolos al servicio del control de los operadores, pues nadie como los consejos reguladores se identifican con los objetivos que quiere alcanzar la Administración con el reconocimiento de las denominaciones geográficas de calidad, como son aumentar la confianza sobre las producciones agroalimentarias de la Comunidad y la competencia efectiva de las producciones regionales, lo que redundará en la dinamización de la economía castellana y leonesa. Objetivos claramente alineados con las razones imperiosas de interés general citadas.*

*Por último, en el capítulo III se regula la delegación de tareas de control específicas en organismos de control. El artículo 139.1 de la Ley 1/2014, de 19 de marzo, establece que la autoridad competente podrá delegar tareas de control específicas en uno o más organismos de control siempre que se cumpla con lo establecido en el artículo 5 del Reglamento (CE) n.º 882/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004 y en el artículo 29 del Reglamento (UE) 2017/625 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, a partir del 14 de diciembre de 2019. En este capítulo se especifican los requisitos y se describe el procedimiento que deben seguir los organismos de control de productos agroalimentarios para solicitar la delegación de tareas de control en Castilla y León".*

*La precedente motivación de la exposición de motivos justifica suficientemente las razones por las que ha optado la Administración por la atribución a los Consejos Reguladores de la verificación que nos ocupa.*

**SEXTO.** En esencia, como ya se ha dicho, se trata del ejercicio de una potestad discrecional, en el que la comunidad autónoma actuando sus competencias ha optado por un sistema de control desde una perspectiva de fiscalización por un ente corporativo. La adecuación a derecho de esta opción se desprende de que la Administración del Estado también eligiera inicialmente en el proyecto de tramitación del que luego sería el Real Decreto 267/2017, de 17 de marzo, por un sistema similar al que se asumió en el precepto reglamentario impugnado.

Finalmente ha de decirse que esta libertad de configuración del sistema de regulación se encuentra avalada por la sentencia del Tribunal Constitucional 34/2013, de 14 de febrero, que expresa:



*"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".*

Por ello ha de entenderse en el presente caso que, por un lado, la opción elegida permite una objetividad en el control para evitar la confusión de intereses que pudiera derivarse de que el operador supervisado elija al supervisor y, por otro lado, se trata de una opción legítima de la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias, que no tiene por qué coincidir con otras decisiones adoptadas.

A tenor de los razonamientos precedentes la demanda ha de ser íntegramente desestimada.

**SÉPTIMO.** En cuanto a las costas, previene el artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de esta Jurisdicción, en la redacción aplicable a este procedimiento que "En primera o única instancia, el órgano jurisdiccional, al dictar sentencia o al resolver por auto los recursos o incidentes que ante el mismo se promovieren, impondrá las costas a la parte que haya visto rechazadas todas sus pretensiones, salvo que aprecie y así lo razone, que el caso presentaba serias dudas de hecho o de derecho". Y en el presente caso, desestimado el recurso, sin que existan dudas de hecho o de derecho, procede su imposición a la parte actora.

En aplicación del principio de moderación, del que se hacen eco diversas sentencias del Tribunal Supremo, como son las de 19 y 25 de febrero de 2010, en atención a la dificultad del asunto y la labor efectivamente realizada en el procedimiento, se considera que la cantidad máxima a que debe ascender la tasación de costas a realizar por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, ha de ser la cifra de 2.000 euros, que se percibirán en partes iguales por las partes demandadas.

**Vistos** los preceptos citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

Que debemos desestimar y desestimamos el recurso interpuesto por la representación procesal de la parte actora, contra el acuerdo expresado en el encabezamiento y primer fundamento de derecho de esta resolución, por ser ajustado a Derecho dicho acuerdo, en los motivos de impugnación alegados, e improcedentes las pretensiones de la parte actora, todo ello con imposición de costas a dicha parte recurrente en la cuantía máxima por todos los conceptos, excepto el Impuesto sobre el Valor Añadido, de 2.000 euros, en la forma prevista en el precedente fundamento de derecho séptimo.

Notifíquese esta resolución a las partes, haciéndoles saber que la misma no es firme y que contra ella cabe interponer el recurso de casación previsto en los artículos 86 y siguientes de la Ley Jurisdiccional 29/1998, en la redacción dada por la Ley Orgánica 7/2015, recurso que, en su caso, se preparará ante esta Sala en el plazo de treinta días contados desde el siguiente a la notificación de la presente sentencia, cumpliendo los requisitos previstos en cada caso en la Ley Jurisdiccional 29/1998.

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.