

Roj: STS 2808/2021 - **ECLI:**ES:TS:2021:2808
Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso
Sede: Madrid
Sección: 5
Nº de Recurso: 7331/2019
Nº de Resolución: 958/2021
Fecha de Resolución: 02/07/2021
Procedimiento: Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)
Ponente: FERNANDO ROMAN GARCIA
Tipo de Resolución: Sentencia
Resoluciones del caso: STSJ CV 3002/2019, ATS 5538/2020, STS 2808/2021

Cuestión:

Impugnación de Ordenes autonómicas que aprueban el texto del reglamento y pliego de condiciones de la DOP Valencia y su consejo regulador: posibilidad de incorporar terrenos correspondientes a otra DOP (Utiel-Requena y Alicante).

Resumen:

La Sala, que parte de lo declarado en sentencias de 12 y 18/03/19 (RC 710/16 y 1759/16), responde a la cuestión planteada que presenta interés casacional declarando que, con carácter general, la normativa comunitaria no impone prohibición expresa alguna que impida que una Denominación de Origen (DO) pueda incorporar, en determinadas condiciones, terrenos correspondientes a otra DO, siempre que esa nueva situación no suponga detrimento de la protección de la calidad de los productos vitivinícolas que se identifican precisamente con esa DO, ni se cause perjuicio a los consumidores. La doctrina que establece es la siguiente: 1) La demarcación geográfica de una DOP puede ser modificada y, por consiguiente, podrá incorporar terrenos pertenecientes a otra DOP, siempre que se cumplan los requisitos establecidos para ello en la normativa comunitaria y los que, en consonancia con aquella, se establecieron -en su caso- en la normativa estatal y autonómica correspondiente; y 2) En el caso de la DO Valencia, la modificación de su demarcación geográfica operada en las Órdenes 13/2011 y 3/2011 no se ajustó a los requisitos exigidos en la normativa comunitaria, al no incluirse en el Pliego de Condiciones con el detalle requerido el "vínculo" de la DO Valencia con los terrenos situados en los términos municipales incluidos en las Denominaciones de Origen Protegidas de Utiel-Requena y Alicante que fueron considerados también como zona de producción de la DO Valencia.

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 958/2021

Fecha de sentencia: 02/07/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7331/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 01/06/2021

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Procedencia: T.S.J.COM.VALENCIANA CON/AD SEC.5

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

Transcrito por:

Nota:

R. CASACION núm.: 7331/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Fernando Román García

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Jesús Pera Bajo

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Quinta

Sentencia núm. 958/2021

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

Dª. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 2 de julio de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7331/2019 interpuesto por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Alicante y por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Utiel-Requena, ambas representadas por el procurador D. Luis de Villanueva Ferrer, bajo la dirección letrada

de D. Fernando Medina Sanz, contra la *sentencia nº 557/2019, de 10 de julio dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana* , que desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 475/13.

Han sido partes recurridas, la Generalidad Valenciana, actuando en su representación y defensa el letrado de sus servicios jurídicos; y el Consejo Regulador de Vinos de la Denominación de Origen Protegida Valencia, representada por la procuradora D.ª María Luisa Sampere Martínez y defendida por el letrado D. Vicente Ferrer Tamarit.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Fernando Román García.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La representación procesal del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Alicante y del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Utiel-Requena interpuso recurso contencioso-administrativo contra la Orden 3/11, de 16 de noviembre, de la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua de la Comunidad Valenciana, que modifica la Orden 13/2011, de 20 de mayo, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el texto del reglamento y pliego de condiciones de la Denominación de Origen Protegida Valencia y su consejo regulador, en concreto, su artículo 4 que modifica el Anexo II de la Orden 13/2011, consistente en el pliego de condiciones de la Denominación de Origen Valencia, referido a la demarcación de la zona geográfica de la DOP Valencia.

SEGUNDO.- La Sala de lo Contencioso-Administrativo del *Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sección Quinta)* dictó *sentencia con fecha 10 de julio de 2019* , cuyo fallo literalmente establecía:

"[...] 1) La desestimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Procurador DON CARLOS JAVIER AZNAR GOMEZ, en nombre y representación del CONSEJO REGULADOR DE LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN PROTEGIDA ALICANTE y del CONSEJO REGULADOR DE LA DENOMINACION DE ORIGEN PROTEGIDA UTIEL-REQUENA, asistidos del letrado D. FERNANDO MEDINA SANZ contra la Orden 3/2011 de 16 de noviembre de la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua que modifica la Orden/2011 de 20 de Mayo por la que se aprueba el Reglamento y Pliego de condiciones de la Denominación de Origen Protegida Valencia y su Consejo Regulador.

2) La imposición de las costas causadas en el presente expediente a las demandantes hasta un máximo de 4.000 euros por todo concepto, solidariamente y por mitad."

TERCERO.- Contra la referida sentencia preparó recurso de casación la representación procesal del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Alicante y del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Utiel-Requena, el cual fue tenido por preparado en *auto de 15 de octubre de 2019 dictado por el Tribunal de instancia, con emplazamiento de las partes para su comparecencia ante este Tribunal Supremo* y remisión de las actuaciones.

CUARTO.- La *Sección de Admisión de la Sala Tercera del Tribunal*

Supremo en auto de fecha 22 de julio de 2020 declaró que la cuestión planteada en el recurso que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia consistía en precisar y complementar nuestra jurisprudencia a fin de determinar:

"[...] si la Orden 3/11, de 16 de noviembre, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Valenciana, que modifica la Orden 13/2011, de 20 de mayo, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el texto del reglamento y pliego de condiciones de la Denominación de Origen Protegida Valencia y su consejo regulador, en concreto, su artículo 4 que modifica el Anexo II de la Orden 13/2011, consistente en el pliego de condiciones de la Denominación de Origen Valencia, referido a la demarcación de la zona geográfica de la DOP Valencia, y en lo relativo a la inclusión de terrenos situados en las Zonas Utiel-Requena y Alicante, resulta conforme a la normativa comunitaria de aplicación, en particular a los *artículos 118 ter, apartado 1, letra a)* y *118 quater del Reglamento (CE) 1234/2007, que se corresponden con los actualmente vigentes 93.1.a)* y *94 del Reglamento (UE) 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013* , precisando si una Denominación de Origen puede incorporar, y en ese caso en qué condiciones, terrenos correspondientes a otra Denominación de Origen."

Y, a tal efecto, dicho auto, identificó como normas jurídicas que deberían ser objeto de interpretación:

"[...] sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso, los *artículos 118 ter, apartado 1, letra a)* y *118 quater del Reglamento (CE) 1234/2007, que se corresponden con los actualmente vigentes 93.1.a)* y *94 del Reglamento (UE) 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013* ."

QUINTO.- La parte recurrente formalizó la interposición del recurso de casación en escrito presentado el 19 de septiembre de 2020, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó:

"[...] que, teniendo por presentado este escrito, con sus copias, se sirva admitirlo, y en méritos del mismo se tenga por INTERPUESTO RECURSO DE CASACIÓN contra la *sentencia 556/2019, de fecha 9 de julio, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en el recurso n.º 870/2011* , y, previos los trámites legales oportunos, se dicte sentencia estimando el recurso interpuesto y contenga los siguientes pronunciamientos:

1.- *Se declare haber lugar al recurso de casación interpuesto por la representación del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Alicante y del Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Utiel-Requena contra la Sentencia de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 10 de julio de 2019, numero 557/19 (Recurso 475/13) quedando ahora anulada y sin efecto.*

2.- *Se declare nulo el apartado 4 del anejo II de la Orden 3/2011 de 16 de noviembre por la que se aprobó el Rgto. y Pliego de Condiciones de la Denominación de Origen Protegida Valencia, bajo la rúbrica "DEMARCACIÓN DE LA ZONA GEOGRÁFICA" en el particular referido a la inclusión de los terrenos ubicados en los*

términos municipales de:

DOP Utiel-Requena: *Camporrobles, Caudete de las Fuentes, Fuenterrobles, Requena, Siete Aguas, Sinarcas, Utiel, Venta del Moro y Villargordo del Cabriel.*

DOP Alicante: *Alcalalí, Alfafara, Algueña, Beneixama, Benissa, Biar, Castalla, Elda, Gata de Gorgos, Hondón de las Nieves, Hondón de los Frailes, Ibi, La Romana, Líber, Monóvar, y su partida Mañán , Onil, Petrer, Pinoso, Salinas, Sax, Teulada, Tibi, Villena y Xaló.*

Y a lo que sobre ellos queda referenciado en el citado apartado 4 quedando excluidos y suprimidos en la Orden por no formar parte de la demarcación de la zona geográfica de la Denominación de Origen Protegida Valencia y dejándolo sin ningún valor ni efecto.

3.- Se condene a los demandados al pago de las costas procesales de manera solidaria de ambas instancias."

SEXTO.- Por providencia de 17 de septiembre de 2020 se dio traslado a las partes comparecidas como recurridas, a fin de que pudieran oponerse al recurso, y en escrito presentado el 12 de noviembre siguiente, la Generalidad Valenciana solicitó: "[...] que teniendo por presentado este escrito junto con sus copias se sirva admitirlo' tenga por formalizada OPOSICION al recurso de Casación interpuesto de contrario y tras los trámites legales pertinentes dicte en su día Sentencia por la que se declare que no ha lugar al recurso de Casación interpuesto' confirmando la *Sentencia 557/2016' de 10 de julio' dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana .*"

La representación del Consejo Regulador de Vinos de la Denominación de Origen Protegida Valencia, también parte recurrida, presentó escrito el 19 de noviembre de 2020 y solicitó: "[...] tenga por formulada OPOSICIÓN al RECURSO DE CASACIÓN de contrario interpuesto contra la *Sentencia dictada en fecha 10-7-2019 por la Sección 5ª del TSJ de la Comunidad Valenciana en los Autos del recurso 475/2011* y, tras los trámites legales oportunos, y previa desestimación, dicte sentencia declarando no haber lugar al mismo y confirmando en todos sus extremos la Sentencia de instancia, con expresa imposición de costas a las recurrentes."

SÉPTIMO.- De conformidad con el *artículo 92.6 de la Ley de la Jurisdicción* , y considerando innecesaria la celebración de vista pública atendiendo a la índole del asunto, quedó el recurso concluso y pendiente de señalamiento para votación y fallo.

OCTAVO.- Por providencia de 12 de abril de 2021 se designó nuevo magistrado ponente al Excmo. Sr. D. Fernando Román García y se señaló para votación y fallo de este recurso el día 1 de junio de 2021, en que comenzó la deliberación, que continuó hasta su finalización el día 15 de junio de 2021, habiéndose deliberado conjuntamente con el recurso 7891/2019.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- Objeto del presente recurso.

Es objeto de impugnación en este recurso la *sentencia nº 557/2019, de 10 de julio dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana* .

Esta *sentencia desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 475/13* , que había sido interpuesto por el Consejo Regulador de la DOP Alicante y por el Consejo Regulador de la DOP Utiel-Requena contra la Orden 3/2011, de 16 de noviembre, de la Consejería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua de la Comunidad Valenciana, que modificó la Orden 13/2011, de 20 de mayo, de la Consejería de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprobó el texto del reglamento y pliego de condiciones de la DOP Valencia y su Consejo Regulador, y, singularmente, contra el artículo 4 de aquélla, que modificó el Anexo II de la Orden 13/2011, consistente en el pliego de condiciones de la DO Valencia, en lo referido a la demarcación de la zona geográfica de la DOP Valencia.

SEGUNDO.- Las sentencias dictadas anteriormente por esta Sala respecto de la cuestión controvertida.

Antes de abordar las cuestiones planteadas en este recurso, conviene que dejemos constancia de que la Sección Tercera de esta Sala Tercera dictó en 2019 dos sentencias que guardan directa relación con la cuestión aquí suscitada. Dichas sentencias estimaron los recursos de casación interpuestos por los Consejos Reguladores de las DO Utiel-Requena y Alicante contra las sentencias del TSJ de Valencia que habían inadmitido los recursos contencioso- administrativos interpuestos por aquéllos contra las Órdenes 13/2011 y 3/2011 antes citadas. Es preciso, por tanto, que ahora tomemos en la debida consideración los razonamientos y el fallo incorporados a las referidas sentencias.

I. En la *STS nº. 318/2019, de 12 de marzo (RC 710/2016)*, en lo que ahora interesa, se dijo:

" SEGUNDO.- (...) Hemos visto que la *sentencia recurrida afirma que el recurso contencioso-administrativo 870/2011* se dirige no sólo contra la Orden 13/2011, de 20 de mayo, por la que se aprueba el texto del reglamento y pliego de condiciones de la Denominación de Origen protegida "Valencia" y su Consejo Regulador, sino también, en virtud de ampliación del recurso, contra la Orden 3/2011, de 16 de noviembre, que modificó a la anterior. Sucede, sin embargo, que no hubo tal ampliación del recurso contencioso-administrativo, pues, aunque la parte recurrente lo pidió, la Sala de instancia la denegó, de manera que la Orden 3/2011, de 16 de noviembre, no fue objeto de impugnación en el proceso que ahora nos ocupa [sí lo fue en un proceso independiente (recurso contencioso-administrativo 475/2013), en el que *la Sala de instancia dictó sentencia nº 155/2016, de 17 de febrero* , contra la que los mismos Consejos Reguladores de Alicante y Utiel- Requena aquí recurrentes también interpusieron recurso de casación (casación nº 1759/2016), cuya deliberación hemos llevado a cabo conjuntamente con la del presente recurso (véase antecedente octavo)].

Por tanto, la sentencia recurrida incurre en exceso en cuanto declara inadmisibles el recurso contencioso-administrativo que se dice dirigido también contra la Orden 3/2011, de 16 de noviembre, siendo así que, en realidad, dicha Orden no era objeto de impugnación en el proceso".

"TERCERO.- (...) La Orden 3/2011, de 16 de noviembre, no derogó en su

totalidad la Orden 13/2011, de 20 de mayo, sino que la modificó en algunos preceptos o apartados; y entre las modificaciones que introdujo, el artículo 4 de la Orden de 16 de noviembre da nueva redacción precisamente al Anexo II de la Orden de 20 de mayo, referido al Pliego de Condiciones de la Denominación de Origen protegida Valencia, que contiene la demarcación geográfica que es objeto de controversia.

De esta manera, por virtud de la Orden 3/2011, de 16 de noviembre, dejó de estar vigente la demarcación geográfica y la totalidad del pliego de condiciones que hasta entonces establecía la Orden 13/2011, de 20 de mayo. Sin embargo, es indudable que la Orden 13/2011, de 20 de mayo, estuvo vigente durante unos meses y produjo efectos durante ese tiempo (hasta la entrada en vigor de la Orden de 16 de noviembre); por lo que no cabe afirmar que la conformidad o disconformidad a derecho de la Orden 13/2011, de 20 de mayo, sea indiferente o carezca de relevancia.

CUARTO.- (...) Como hemos visto en el antecedente segundo, el fundamento jurídico segundo de la sentencia de instancia hace un recorrido por los cambios habidos a lo largo del tiempo en la regulación de las tres denominaciones de origen aquí concernidas -DO Valencia, DO Alicante y DO Utiel-Requena- hasta llegar a la Orden 14/2010, de 20 de abril, por la que se aprobó el anterior texto del reglamento y pliego de condiciones de la Denominación de Origen protegida "Valencia" y su Consejo Regulador, que constituye el antecedente inmediato de la Orden 13/2011, de 20 de mayo, que es aquí objeto de controversia; dejando señalado la Sala de instancia que << (...) hasta la Orden 14/2010 las zonas geográficas de cada Denominación de Origen en la Comunidad Valenciana estaban perfectamente definidas, lo único que existió fue cesión de hasta el 30% de la producción de determinada variedad de vino según procediese de la DO Utiel- Requena o DO Alicante. [en cambio] La Orden 14/2010, de 20 de abril, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación claramente habla superficies, ya no habla de cesión de vino de una determinada variedad>>.

Por tanto, la sentencia recurrida considera que la Orden 14/2010 ya establecía la inclusión de terrenos de las denominaciones de origen Alicante y Utiel- Requena en el ámbito de la Denominación de Origen Valencia; y señala la Sala de instancia que la citada Orden 14/2010 no sólo no fue recurrida sino que los presidentes de los tres consejos reguladora firmaron un Acuerdo Marco de Colaboración con fecha el 13 de julio de 2010, "es decir, con pleno conocimiento de la existencia de la Orden 14/2010". Así las cosas, concluye la Sala del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, los apartados impugnados de la Orden 13/2011, de 20 de mayo, reproducen lo que establecía la Orden 14/2010, de 20 de abril, que no fue impugnada sino consentida; y por ello considera inadmisibile el recurso contencioso-administrativo.

Esta Sala no comparte el razonamiento que acabamos de resumir.

Por lo pronto, no es cierto que, en el punto que es aquí objeto de controversia, esto es, la delimitación del ámbito geográfico de la Denominación de Origen protegida "Valencia", la Orden 13/2011, de 20 de mayo, se limitase a reproducir o reiterar lo que antes venía establecido la Orden 14/2010, de 20 de abril. Es cierto que esta Orden 14/2010 ya contemplaba que determinadas superficies de las denominaciones de Alicante y Utiel-Requena quedasen acogidas a la Denominación de Origen protegida de Valencia. Pero lo hacía en términos diferentes a como luego lo hizo la Orden 13/2011, de 20 de mayo. Basta comparar lo dispuesto en la Orden 14/2010, de 20 de abril (Anexo, Capítulo II, artículo 4, apartados 2 a 5) y lo establecido en la Orden 13/2011, de 20 de mayo (Anexo-II, Pliego de Condiciones, apartado 2, demarcación de la zona

geográfica) para constatar que el tenor literal es distinto y que la diferente redacción puede llevar a atribuir distinto alcance a la delimitación geográfica que se realiza.

Por otra parte, es obligado destacar que los preceptos y apartados que hemos dejado señalados de una y otra Orden tienen todos ellos -también las determinaciones incluidas en el Anexo denominado Pliego de Condiciones- un inequívoco carácter normativo; es decir, no son actos de aplicación sino que participan de la condición de disposición de carácter general. Y siendo ello así, no resulta aceptable que por el hecho de que los consejos reguladores de las denominaciones de origen Alicante y Utiel-Requena no hubiesen impugnado en su día la Orden 14/2010, de 20 de abril, no puedan impugnar ya, por esa sola razón, la ulterior Orden 13/2011, de 20 de mayo, que contiene una regulación distinta de la anterior en diferentes aspectos; y que en el punto concreto que nos interesa incluye unas determinaciones que no son enteramente coincidentes con las de la Orden precedente.

En consecuencia, por acogimiento de los motivos de casación 1, 2, 3 y 4, la sentencia que declaró la inadmisibilidad del recurso contencioso- administrativo debe ser casada; resultando entonces innecesario que entremos a examinar los restantes motivos de casación, referidos a la controversia de fondo.

QUINTO.- En efecto, una vez establecido que la sentencia recurrida debe ser casada, procedería que entrásemos a resolver dentro de los términos en que aparece planteado el debate (*artículo 95.2.d/ de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*).

Sucede, sin embargo, que algunas de las cuestiones suscitadas en el proceso de instancia requieren el examen y valoración de pruebas que fueron admitidas y practicadas en el curso del proceso y que la Sala de instancia dejó sin examinar precisamente debido al pronunciamiento de inadmisibilidad del recurso que aquí hemos corregido.

Por otra parte, varias de las cuestiones jurídicas debatidas en el proceso pueden requerir la interpretación y aplicación de normas de procedencia autonómica que son invocadas en la demanda (...). Por ello, de conformidad con la doctrina establecida en *sentencia del Pleno de esta Sala de 30 de noviembre de 2007 (casación 7638/02)*, no procede que entremos a enjuiciar tales cuestiones sino que ordenemos retrotraer las actuaciones al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia para que por la Sala de instancia, previa valoración de los elementos de prueba disponibles, se resuelva lo que proceda, en el bien entendido de que no podrá acordar la inadmisión del recurso por la causa que señala la sentencia que ahora se anula, al haber quedado ya resuelta esa cuestión".

II. Y, en coherencia con la anterior, la *STS nº. 363/2019, de 18 de marzo (RC 1759/2016)*, tras reproducir en lo sustancial los razonamientos de aquélla, estimó el recurso de casación y anuló la sentencia del Tribunal de la Comunidad Valenciana que había declarado inadmisibile el recurso contencioso- administrativo interpuesto por los Consejos Reguladores de las DOP de Utiel-Requena y Alicante frente a la Orden 3/2011, ordenando en su parte dispositiva "devolver las actuaciones a la Sala de instancia para que, con retroacción de las mismas al momento inmediatamente anterior al dictado de la sentencia, dicte nueva sentencia en la que se valoren los elementos de prueba disponibles y se resuelva lo que proceda, en el bien entendido de que no podrá acordar la inadmisión del recurso por la causa que señala la sentencia que ahora se anula, al haber quedado ya resuelta esa cuestión".

III . Constatamos, pues, la relevancia de las *SSTS números 318/2019* y *363/2019* , cuyos pronunciamientos debemos tomar en consideración como punto de partida para la resolución de este recurso y, también, del recurso nº 7891/2019 (que han sido objeto de deliberación conjunta por esta Sala), dado que ambos traen causa, respectivamente, de las impugnaciones de las indicadas Órdenes 3/2011 y 13/2011.

TERCERO.- Consideraciones sobre la cuestión que presenta interés casacional.

I. La cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión.

Conforme al *auto de admisión de 22 de julio de 2020* , la cuestión sobre la que se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar "si la Orden 3/11, de 16 de noviembre, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Valenciana, que modifica la Orden 13/2011, de 20 de mayo, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación, por la que se aprueba el texto del reglamento y pliego de condiciones de la Denominación de Origen Protegida Valencia y su consejo regulador, en concreto, su artículo 4 que modifica el Anexo II de la Orden 13/2011, consistente en el pliego de condiciones de la Denominación de Origen Valencia, referido a la demarcación de la zona geográfica de la DOP Valencia, y en lo relativo a la inclusión de terrenos situados en las Zonas Utiel-Requena y Alicante, resulta conforme a la normativa comunitaria de aplicación, en particular a los *artículos 118 ter, apartado 1, letra a*) y *118 quater del Reglamento (CE) 1234/2007, que se corresponden con los actualmente vigentes 93.1.a*) y *94 del Reglamento (UE) 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013* , precisando si una Denominación de Origen puede incorporar, y en ese caso en qué condiciones, terrenos correspondientes a otra Denominación de Origen".

II. Consideraciones generales relacionadas con la cuestión planteada.

Una primera aproximación a las normas citadas, esto es, al Reglamento (CE) 1234/2007 y al Reglamento (UE) 1308/2013, nos permite anticipar que, desde una perspectiva general y abstracta, cabe constatar la inexistencia en aquéllas de una prohibición expresa que impida que una DO pueda incorporar, en determinadas condiciones, terrenos correspondientes a otra DO; y, aún más, tampoco apreciamos que, desde una perspectiva conceptual, exista obstáculo definitivo para ello. Veamos.

La normativa comunitaria trata de proteger la calidad de los productos vitivinícolas estableciendo unos requisitos que permitan identificar las características diferenciales de éstos, otorgando especial relevancia a la zona geográfica de producción y su delimitación como noción consustancial a una Denominación de Origen (en adelante DO).

Ahora bien, nada impide que la delimitación geográfica de una zona de producción propia de una DO pueda variar a lo largo del tiempo. Piénsese, por ejemplo, en el caso más extremo de la desaparición de una DO. Pero, incluso sin llegar a tal extremo, puede suceder que, por distintas razones (históricas, políticas, económicas, etc.), el terreno o zona de producción que originariamente se identificaba con una concreta DO no sirva ya en exclusividad a los intereses de ésta. En tal caso, nada impide que esos mismos terrenos puedan compartirse con otra u otras DO, o puedan ser incorporados en exclusiva a una nueva DO, siempre que ello no suponga

una quiebra de los objetivos que se pretende conseguir a través de la figura de la DO, esto es, siempre que esa nueva situación no suponga detrimento de la protección de la calidad de los productos vitivinícolas que se identifican precisamente con esa DO, ni se cause perjuicio a los consumidores (principalmente, por confusión que pueda llevarles a error).

Obviamente, la modificación de esa situación originaria no se puede llevar a cabo de manera unilateral y al margen de los procedimientos establecidos, sino que debe realizarse siguiendo los cauces previstos al efecto en las normas comunitarias y, asimismo, en las que, en el ámbito de cada Estado miembro, se hayan dictado en consonancia con aquéllas [véase al efecto, singularmente, el *artículo 118 octodecies del Reglamento (CE) 1234/2007*, modificado por el Reglamento (CE) nº 491/2009 del Consejo, que alude a la necesidad de solicitar autorización para modificar el pliego de condiciones de una DO protegida o una indicación geográfica protegida y, en particular, para tener en cuenta la evolución de los conocimientos científicos y técnicos o para efectuar una nueva demarcación de la zona geográfica; y, en la misma línea, los *artículos 96 a 107 del Reglamento (UE) 1308/2013, del Parlamento y del Consejo*].

Ahora bien, el auto de admisión no nos pide que hagamos un pronunciamiento abstracto o genérico sobre la posibilidad de alterar la demarcación de la zona geográfica incorporada al pliego de condiciones de una determinada DO, sino que nos requiere para que proyectemos la conclusión alcanzada a ese respecto sobre el caso de la Orden 3/2011 aquí impugnada, especificando, en definitiva, si dicha Orden y, concretamente, el *apartado 4 de su artículo 4 (relativo a la Modificación del anexo II, "pliego de condiciones de la Denominación de Origen Valencia", de la Orden 13/2011)*, resulta conforme a la normativa comunitaria de aplicación, en particular a los *artículos 118 ter, apartado 1, letra a) y 118 quater del Reglamento (CE) 1234/2007, que se corresponden con los actualmente vigentes 93.1.a) y 94 del Reglamento (UE) 1308/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013*.

Y así lo haremos en los siguientes Fundamentos, teniendo en cuenta que, lógicamente, la respuesta que demos al planteamiento indicado decidirá el signo del fallo de este recurso, razón por la que, para precisar dicha respuesta, conviene que tomemos en la debida consideración las alegaciones de las partes personadas.

CUARTO.- Alegaciones de las partes respecto de la adecuación de los Órdenes 13/2011 y 3/2011 a la normativa europea.

I. Alegan las recurrentes -en síntesis- que la sentencia impugnada yerra al avalar la legalidad de los Órdenes impugnados, achacando a aquélla la comisión de las siguientes infracciones:

1) Infracción de los preceptos que imponen la obligación de que las uvas y el vino que de ellas se obtiene estén ubicados y se produzcan en la región geográfica que da nombre al vino.

2) Infracción de los preceptos referidos al vínculo (relación causa-efecto) entre la zona geográfica de donde proceden las uvas y el nombre "Valencia", que establecen la obligación de que el Pliego de Condiciones de una DO contenga de manera precisa una explicación detallada que confirme e identifique en qué medida afecta a la calidad y características del producto el medio geográfico del que procede.

3) Infracción del procedimiento a seguir para modificar la zona geográfica de una DO.

4) Infracción de los principios de veracidad, diversidad y lealtad.

A estas alegaciones se oponen las partes recurridas, que sostienen la conformidad a Derecho de la sentencia impugnada.

QUINTO.- Concreción de la cuestión controvertida.

I. En el presente recurso de casación la parte recurrente no ha dirigido su impugnación contra todo el contenido de la Orden 3/2011, sino tan sólo contra la parte referida a la demarcación de la zona geográfica de la DOP Valencia y, singularmente, respecto a la inclusión en ésta de terrenos situados en municipios correspondientes a las DO Utiel-Requena y Alicante.

II. A este respecto, el tenor literal de las Órdenes 13/2011 y 3/2011 es el siguiente:

A) Anexo II.2 de la Orden 13/2011.

"2. DEMARCACIÓN DE LA ZONA GEOGRÁFICA:

La zona de producción amparada por la Denominación de Origen Protegida Valencia está constituida por los terrenos ubicados en la provincia de Valencia comprendidos en las Subzonas y términos municipales que a continuación se citan:

a) Subzona ALTO TURIA: Alpuente, Aras de los Olmos, Benagéber, Calles, Chelva, La Yesa, Titaguas y Tuéjar.

b) Subzona VALENTINO: Alborache, Alcublas, Andilla, Bétera, Bugarra, Buñol, Casinos, Cheste, Chiva, Chulilla, Domeño, Estivella, Gestalgar, Godella, Godelleta, Higuera, Llíria, Losa del Obispo, Macastre, Montserrat, Montroy, Náquera, Paterna, Pedralba, Picanya, Real, Riba-roja de Túria, Torrent, Turís, Vilamarxant, Villar del Arzobispo y Yátova.

c) Subzona MOSCATEL DE VALENCIA: Catadau, Cheste, Chiva, Godelleta, Llombai, Montroy, Montserrat, Real, Torrent, Turís y Yátova.

d) Subzona CLARIANO: Atzeneta d'Albaida, Agullent, Albaida, Alfarrasí, Anna, Aielo de Malferit, Aielo de Rugat, Ayora, Barx, Bèlgida, Bellreguard, Bellús, Beniatjar, Benicolet, Benigánim, Benissoda, Benisuera, Bicorn, Bosairent, Bolbaite, Bufali, Castelló de Rugat, Carrícola, Chella, Enguera, Fontanars dels Alforins, Guardamar de la Safor, La Font de la Figuera, Guadasequies, La Llosa de Ranes, Llutxent, Mogente, Montaverner, Montesa, Montichelvo, L'Olleria, Ontinyent, Otos, El Palomar, Pinet, La Pobla del Duc, Quatretonda, Ráfol de Salem, Rugat, Salem, Sempere, Terrateig, Vallada y Xàtiva.

A estas zonas hay que sumar las superficies vitícolas integradas en parajes situados en la provincia de Albacete aledaños a la provincia de Valencia, que son las que se muestran a continuación:

Las superficies vitícolas situadas en los parajes de Campillo, Estación, Casa Pino, Casa Pina, Mojón Blanco, Moleta, Molino Balsa, Prisioneros, Canto Blanco, La Venta, Derramador, Montalbana, Casa Alberto, Escribanos, Escorredores, Capitanes, Pandos, Venta del Puerto, Torre Chica, Torre Grande, Casa Blanca, El Pleito, Herrasti y Casa Hondo, del término municipal de Almansa, y en los parajes de Vega de Bogarra, Derramador y El Angosto, del término municipal de Caudete, todos ellos de la provincia de Albacete y aledaños a la de Valencia, se considerarán también zona de producción amparada por la Denominación de Origen Valencia.

Asimismo, dada la continuidad edáfica, proximidad geográfica y analogías climáticas y enológicas, se considera también zona de producción la ocupada por los terrenos situados en los siguientes términos municipales, para las variedades contempladas en este reglamento:

Zona Utiel- Requena: Camporrobles, Caudete de las Fuentes, Fuenterrobles, Requena, Siete Aguas, Sinarcas, Utiel, Venta del Moro y Villargordo del Cabriel.

Zona Alicante: Alcalalí, Alfafara, Alqueña, Beneixama, Benissa, Biar, Castalla, Elda, Gata de Gorgos, Hondón de las Nieves, Hondón de los Frailes, Ibi, La Romana, Líber, Monóvar, y su partida Mañán, Onil, Petrer, Pinoso, Salinas, Sax, Teulada, Tibi, Villena y Xaló.

A los efectos de preservar la identidad de la Denominación de Origen Utiel - Requena y de la Denominación de Origen Alicante, la superficie que se acoja a la Denominación de Origen Valencia, dentro de los términos municipales de las Zonas Utiel-Requena y Alicante, no podrá superar el 30 por ciento de la superficie total de la protegida por aquellas.

Las bodegas de elaboración y crianza deberán estar enclavadas en la zona de producción que se ha indicado anteriormente".

B) Artículo 4.4 de la Orden 3/2011.

"4.Demarcación de la zona geográfica

La zona de producción amparada por la Denominación de Origen Protegida Valencia está constituida por los terrenos ubicados en la provincia de Valencia comprendidos en las unidades geográficas menores de la zona abarcada por la DOP, denominadas subzonas y formadas por los términos municipales que a continuación se citan:

a) Subzona Alto Turia: Alpuente, Aras de los Olmos, Benagéber, Calles, Chelva, La Yesa, Titaguas y Tuéjar.

b) Subzona Valentino: Alborache, Alcuébar, Andilla, Bétera, Bugarra, Buñol, Casinos, Cheste, Chiva, Chulilla, Domeño, Estivella, Gestalgar, Godella, Godelleta, Higuera, Llíria, Losa del Obispo, Macastre, Montserrat, Montroy, Náquera, Paterna, Pedralba, Picaña, Real, Riba-roja de Túria, Torrent, Turís, Vilamarxant, Villar del Arzobispo y Yátova.

c) Subzona Moscatel de Valencia: Catadau, Cheste, Chiva, Godelleta, Llombai, Montroy, Montserrat, Real, Torrent, Turís y Yátova.

d) *Subzona Clariano: Atzeneta d'Albaida, Agullent, Albaida, Alfarrasí, Anna, Aielo de Malferit, Aielo de Rugat, Ayora, Barx, Bèlgida, Bellreguard, Bellús, Beniatjar, Benicolet, Benigánim, Benissoda, Benisuera, Bicorp, Bocairent, Bolbaite, Bufali, Castelló de Rugat, Carrícola, Chella, Enguera, Fontanars dels Alforins, Guardamar de la Safor, La Font de la Figuera, Guadasequies, La Llosa de Ranes, Llutxent, Mogente, Montaverner, Montesa, Montichelvo, L'Olleria, Ontinyent, Otos, El Palomar, Pinet, La Pobla del Duc, Quatretonda, Ráfol de Salem, Rugat, Salem, Sempere, Terrateig, Vallada y Xàtiva.*

Componen también la zona de producción las parcelas inscritas en el Registro Vitícola y explotadas por socios de cooperativas o titulares de bodegas inscritas en los Registros del Consejo Regulador que tradicionalmente han asignado las mismas a la producción de vinos amparados por la Denominación de Origen Protegida Valencia, situadas en los siguientes parajes de los municipios de Almansa y Caudete, de la provincia de Albacete: Campillo, Estación, Casa Pino, Casa Pina, Mojón Blanco, Moleta, Molino Balsa, Prisioneros, Canto Blanco, La Venta, Derramador, Montalbana, Casa Alberto, Escribanos, Escorredores, Capitanes, Pandos, Venta del Puerto, Torre Chica, Torre Grande, Casa Blanca, El Pleito, Herrasti y Casa Hondo, del término municipal de Almansa y en los parajes de Vega de Bogarra, Derramador y El Angosto, del término municipal de Caudete.

Asimismo, al amparo de la normativa nacional que permite la doble inscripción se considera también zona de producción los terrenos que cumpliendo el párrafo anterior estén situados en los siguientes términos municipales incluidos en las Denominaciones de Origen Protegidas:

DOP Utiel-Requena: Camporrobles, Caudete de las Fuentes, Fuenterrobles, Requena, Siete Aguas, Sinarcas, Utiel, Venta del Moro y Villargordo del Cabriel

DOP Alicante: Alcalalí, Alfafara, Algueña, Beneixama, Benissa, Bihar, Castalla, Elda, Gata de Gorgos, Hondón de las Nieves, Hondón de los Frailes, Ibi, La Romana, Líber, Monóvar y su partida Mañán, Onil, Petrer, Pinoso, Salinas, Sax, Teulada, Tíbi, Villena y Xaló.

A los efectos de preservar la identidad de la Denominación de Origen Utiel - Requena y de la Denominación de Origen Alicante, la superficie que se acoja a la Denominación de Origen Valencia, dentro de los términos municipales de las Zonas Utiel-Requena y Alicante, no podrá superar el 30 por ciento de la superficie total de la protegida por aquellas "

III. Pues bien, interesa destacar ahora que, respecto del extremo controvertido (que hemos subrayado para mayor claridad), referido a la "consideración" como zona de producción de la DO Valencia de terrenos ubicados en términos municipales incluidos en las DOP de Utiel-Requena y de Alicante, la sentencia de instancia se pronuncia en su Fundamento Séptimo en los siguientes términos:

"SÉPTIMO. -Finalmente, desde un prisma puramente interno, desde la Orden 20.4.1995 (DGGV nº 2502, de 8 de mayo de 1995) y la Orden de 4 de octubre de 2001, a que hemos hecho referencia en el fundamento de derecho tercero (punto 7), y los acuerdos entre la DO Utiel-Requena, DO Alicante y DO Valencia, en el "exponen" "tercero" del acuerdo marco de colaboración de los tres consejos DO de 13 de julio de 2010, daban como soporte:

(..) Asimismo, dada la continuidad edáfica, proximidad geográfica y analogías climáticas y enológicas (...).

Esta expresión la podemos volver a ver en el acuerdo de colaboración que firman las tres DO (Uriel Requena, Alicante y Valencia) en octubre de 2005 (se acompaña como nº 1 de la contestación a la demanda por la DO Valencia):

(...) Y en aplicación del Plan Millora del Sector Vitivinícola de acuerdo con el marco legal establecido y ante la autoridad competente, dada la continuidad edáfica, proximidad geográfica y analogías climáticas y enológicas (...).

En definitiva, el hecho que ahora impugna se lleva aceptado sin objeciones al menos desde 1995 para la DO Utiel-Requena y desde 2001 para DO Alicante, además, en este proceso no se ha aportado prueba alguna que desmienta esas afirmaciones. Se desestima el alegato" (sic).

Y, en la misma línea, respecto de la alegación de infracción del procedimiento para modificar el territorio de una DO, dice el Fundamento Noveno de la sentencia impugnada:

"(...) Como se ha expuesto en los fundamentos de derecho anteriores, la Denominación de Origen Utiel-Requena y Alicante han venido siendo modificadas desde 1995, por tanto, la primera premisa para poder examinar la cuestión sería fijar las modificaciones que ha supuesto Orden de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación nº 13/2011, de 20 de Mayo, por la que se aprueba el texto del reglamento y pliego de condiciones de la Denominación de Origen protegida "Valencia" y su Consejo Regulador respecto a situaciones que se arrastran desde 1995 (para la DO Utiel-Requena) y 2001 (para la DO Alicante). Ambas denominaciones de origen estaban sujetas a protección. Se ha expuesto en el fundamento de derecho sexto de la presente resolución, lo que sucedió es que, con fecha 1 de agosto de 2009, con arreglo a lo dispuesto en el *artículo 118 quince del Reglamento 1234/2007*, la base de datos E-Bacchus sustituyó a la publicación de las listas de vcprd en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas y la legislación española tuvo que adaptarse. Como pusimos de relieve y reitera el precepto transcrito, las modificaciones las aprueba o rechaza la Comisión Europea, en nuestro caso, hemos visto a través del informe de 19 de febrero de 2015 -obrante en el ramo de prueba- de la Dirección General de Industria Alimentaria (perteneciente al Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente) como la Comisión ha aceptado la DO Valencia con la modificación que hemos puesto de relieve sobre el 30 %. Se desestima el motivo."

IV. De la lectura de los párrafos de la sentencia impugnada que acabamos de transcribir se infiere sin dificultad que la Sala de instancia, tras valorar la prueba practicada, alcanzó la conclusión de que la modificación de las DO Utiel-Requena y Alicante se había venido produciendo desde 1995 y 2001, respectivamente, sin objeciones por parte de las DO ahora recurrentes, y también que los Consejos Reguladores de éstas firmaron, junto con el de la DO Valencia, sendos acuerdos de colaboración en 2005 y 2010, enfatizando las características de "*continuidad edáfica, proximidad geográfica y analogías climáticas y enológicas*" de los terrenos a los que, aun estando situados en municipios pertenecientes a las zonas de las DO de Utiel-Requena y Alicante, se asignó la "consideración" de zona de producción de la DO Valencia.

V. Sin embargo, conviene recordar a este respecto que en las *SSTS nº. 318/2019* y *nº 363/2019* se establecieron las siguientes conclusiones respecto del punto que aquí es objeto de controversia, esto es, de la delimitación del ámbito geográfico de la DO Valencia: (i) que no es cierto que las Órdenes 13/2011 y 3/2011 se limitasen a reproducir o reiterar lo que antes venía establecido en la Orden 14/2010, de 20 de abril; (ii) que sí es cierto que esta Orden 14/2010 ya contemplaba que determinadas superficies de las denominaciones de Alicante y Utiel-Requena quedasen acogidas a la DOP Valencia, pero que lo hacía en términos diferentes a como luego lo hicieron las Órdenes 13/2011 y 3/2011, constatándose que el tenor literal de aquélla y el de éstas era distinto y que la diferente redacción podía llevar a atribuir distinto alcance a la delimitación geográfica que se realizara.

VI. Esta última precisión es relevante, porque tanto la Orden 13/2011 como la 3/2011, que modifica aquélla, deben ser examinadas en el contexto en que se dictaron, que no es otro que el de la tramitación de la información que los Estados miembros debían facilitar a la Comisión Europea respecto de sus respectivas DO de vinos a fin de que pudieran alcanzar la protección en el ámbito europeo [concretándose la regulación normativa al respecto en el Reglamento (CE) 1234/2007, modificado por el Reglamento (UE) 491/2009]

VII. El Reglamento (CE) 1234/2007 [modificado por el Reglamento (UE) 491/2009] preveía un procedimiento en el que se distinguían dos fases sucesivas: (A) la primera a desarrollar en el ámbito del Estado miembro y (B) la segunda en el ámbito europeo.

(A) Respecto de la primera, el artículo 118 septies establecía un *Procedimiento Nacional Preliminar*, que se iniciaba con la presentación de solicitudes de protección conforme al artículo 118 ter, que sería examinada por el Estado miembro para " *verificar si cumple las condiciones establecidas en la presente subsección*" , disponiéndose al respecto que " *El Estado miembro incoará un procedimiento nacional que garantice una publicación adecuada de la solicitud y en el que se fije un plazo mínimo de dos meses desde la fecha de publicación, durante el cual cualquier persona física o jurídica que ostente un interés legítimo y resida o esté establecida en su territorio podrá impugnar la protección propuesta presentando una declaración debidamente motivada en el Estado miembro* " (apartado 3).

Se preveía también en ese precepto (apartados 4 y 5) que en caso de que el Estado miembro considerase que la DO o la indicación geográfica no cumplía los requisitos pertinentes o fuera incompatible con la normativa comunitaria en general, rechazaría la solicitud; y, por el contrario, si el Estado miembro considerase que se cumplían los requisitos pertinentes debía:

a) publicar, al menos en Internet, el documento único y el pliego de condiciones del producto, y

b) enviar a la Comisión una solicitud de protección que incluyera la siguiente información: (i) el nombre, los apellidos y la dirección del solicitante; (ii) el documento único mencionado en el artículo 118 quater, apartado 1, letra d); (iii) una declaración del Estado miembro en la que conste que la solicitud presentada por el interesado cumple las condiciones exigidas; y (iv) la referencia de la publicación a que se refiere la letra a).

Del mismo modo, dicho precepto (apartado 6) imponía en a los Estados

miembros la siguiente obligación: " *Los Estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias o administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo a más tardar el 1 de agosto de 2009*".

(B) Y, a continuación, ya en la segunda fase, el artículo 118 octies, referido a la *Supervisión de la Comisión*, disponía (apartado 2) que " *La Comisión comprobará si las solicitudes de protección mencionadas en el artículo 118 septies, apartado 5, cumplen las condiciones establecidas en la presente subsección* ", previendo (apartado 3) que " *En caso de que la Comisión considere que se cumplen las condiciones establecidas en la presente subsección, publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea el documento único mencionado en el artículo 118 quater, apartado 1, letra d), y la referencia de la publicación del pliego de condiciones del producto a que se refiere el artículo 118 septies, apartado 5*" y que " *En caso contrario, la Comisión decidirá rechazar la solicitud con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 195, apartado 4*".

Finalizaba el artículo 118 decies refiriéndose a la *Decisión con respecto a la protección*, señalando: " *Sobre la base de la información que posea la Comisión, y con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 195, apartado 4, esta deberá decidir bien proteger las denominaciones de origen o las indicaciones geográficas que cumplan las condiciones establecidas en la presente subsección y sean compatibles con la normativa comunitaria, bien rechazar las solicitudes cuando no se cumplan esas condiciones* ".

VIII. De lo expuesto se infiere que las Órdenes 13/2011 y 3/2011 estaban llamadas a llenar -conforme a lo establecido en el apartado 6 del artículo 118 septies, antes mencionado- el marco normativo previsto para culminar la primera de las fases indicadas (la relativa al Procedimiento Nacional Preliminar), conclusión que debe entenderse corroborada por el tenor del preámbulo de la Orden 13/2011, que al efecto señalaba:

"(...) *Con el fin de adaptarse a la nueva normativa comunitaria vitivinícola*, [y, dentro de ella, al Reglamento (CE) nº 1234/2007] (...) *se considera necesario modificar el Reglamento de la Denominación de Origen Protegida Valencia a la vista de la legislación enumerada, a los efectos de dotar de una regulación con mayor concreción y más completa, una vez recibidas y atendidas las observaciones técnicas formuladas por instancias competentes sobre dicha materia, modificación que básicamente se centra en: La elaboración de un pliego de condiciones que contenga los aspectos indicados en el artículo 1, apartado 11), sección I bis, subsección I de denominaciones de origen e indicaciones geográficas en su artículo 118 quáter, relativo al contenido de las solicitudes de protección, y concretamente en su apartado 2 donde se refleja cuál ha de ser su contenido mínimo. A este respecto, el contenido del Reglamento de la DOP Valencia necesita ser completado con lo indicado en el apartado 2, punto b) (las características organolépticas) y con el punto g) (explicación detallada que confirme el vínculo a que se refiere el artículo 118 ter, apartado 1, letra a), inciso i) o, en su caso, el artículo 118 ter, apartado 1, letra b), inciso i); Dicho documento deberá ser facilitado por el Estado miembro a la Comisión según lo indicado en el artículo 118 septies, quien lo incorporará al registro previsto en el artículo 118 quince; Las denominaciones de vinos a que se refiere el apartado 1 del artículo 118 vices (Denominaciones de vinos protegidas existentes) respecto de las cuales no se presente la información a que se refiere el apartado 2, a más tardar, el 31 de diciembre de 2011, perderán la protección que brinda el presente reglamento. La*

Comisión se encargará de suprimir oficialmente esas denominaciones del registro previsto en el artículo 118 quince.

En consecuencia, una vez situada la cuestión controvertida en el contexto adecuado, procede que examinemos las Órdenes 13/2011 y 3/2011 a fin de determinar si su contenido se ajustó o no a las exigencias del Reglamento (CE) 1234/2007, entonces vigente, cuyas previsiones -en lo que ahora interesa- son sustancialmente coincidentes con las del Reglamento (UE) 1308/2013.

SEXTO.- La polémica referida a la existencia o inexistencia de vínculo entre la DO Valencia y la zona geográfica controvertida.

I. La parte recurrente alega la infracción del *artículo 118 quater, apartado 2, letra g) del Reglamento (CE) nº 1234/2007*, en relación con el *artículo 118 ter, apartado 1, letra a) inciso i) del mismo texto legal*, por referencia al *artículo 7 del Reglamento (CE) nº 607/2009*.

Señala al efecto -en síntesis- que falta en el Pliego la explicación detallada del vínculo que acredite que la calidad y las características del vino se deben básicamente o exclusivamente a un entorno geográfico particular, con los factores naturales y humanos inherentes a él. Y precisa que, aunque tal explicación existe en el Pliego de Condiciones de la DOP Valencia respecto de los territorios que han sido su zona geográfica tradicional, no existe respecto de los terrenos controvertidos.

Añade que las zonas de producción de una DO no pueden ser cualquiera, sino aquellas que están reconocidas como tal por tradición, notoriedad, y por cumplir los requisitos que les son propios y que identifican una zona geográfica.

Y precisa que, en el Pliego de Condiciones de la DOP Valencia, contenido en el Anexo II de la Orden 3/2011 objeto de este asunto, en el apartado titulado "VINCULO CON LA ZONA GEOGRÁFICA" no se hace ni la más mínima referencia a los terrenos controvertidos ubicados o pertenecientes a las DOP Utiel-Requena y Alicante, por lo que la correcta interpretación de los artículos 118 ter y 118 quater conduce a concluir que no pueden ampliarse las zonas de producción a otros terrenos con los que no exista ningún vínculo.

II. Frente a ello, las partes recurridas sostienen -también en síntesis- la existencia de vínculo entre la zona geográfica controvertida y el nombre "Valencia", achacando a la recurrente que, al denunciar la inexistencia del vínculo, ignora -como recuerda el Fundamento Sexto de la sentencia impugnada- "*que dicho vínculo fue previamente constatado por la Comisión UE previa ratificación del mismo que realizó la propia Consellería de Agricultura, lo que aun así obligó a la DO Valencia, a requerimiento de la Comisión UE, a suprimir la referencia a que la superficie en los municipios coincidentes en la DO UR y DO Valencia no podía ser superior al 30% a favor de ésta última*".

Y añaden que la "explicación detallada" que confirme el vínculo a que se refiere el *artículo 118 quater del Reglamento CE 1234/2007* no necesita de un estudio singular que comprenda múltiples detalles y elevado foliado, pues basta con que tal explicación sea precisa y concreta, ya que no otra cosa puede deducirse del tenor de la disposición, y tal explicación puede ser "grupala" para el conjunto de zonas o subzonas a que el ámbito territorial de una DO afecta, reiterando que esa explicación existe en el Pliego discutido y por eso fue inscrito y no rechazado por la Comisión UE,

por lo que carece de toda virtualidad la discusión sobre la no existencia de vínculo.

III. El tenor literal de las Órdenes 13/2011 y 3/2011 a este respecto es el siguiente:

A) Anexo II.5 de la Orden 13/2011.

"5. VÍNCULO CON LA ZONA GEOGRÁFICA

a) Información detallada de la zona geográfica, incluidos los factores humanos y naturales, pertinentes desde el punto de vista del vínculo;

La presencia del vino en Valencia data de tiempos muy antiguos, así con anterioridad a la llegada de los romanos, el cultivo de la vid y la enología en tierras valencianas se evidencia en los numerosos objetos encontrados, que hacen referencia al vino.

Pero es durante la romanización cuando la viticultura y el comercio del vino van a adquirir una gran importancia. Los frecuentes hallazgos de ánforas vinarias en aguas próximas a la ciudad de Valencia, ponen de manifiesto la intensa actividad comercial de algunos puntos del litoral valenciano desde donde se exportaba vino hacia otras fronteras.

También numerosas exaltaciones de poetas musulmanes hablando del vino y sus excelencias junto a objetos como copas, jarras y cerámica hallados en diversas localidades de Valencia, dan fe de la importancia de la viticultura valenciana durante el dominio árabe.

En los siglos posteriores, la actividad vitícola seguirá extendiéndose y adquiriendo mayor fuerza. En la actualidad el cultivo de la vid en Valencia representa la principal fuente de riqueza para una importante parte de su población agrícola.

Clima, suelo y sol mediterráneos unidos a una materia prima privilegiada, hacen posible la elaboración de unos vinos con una gran personalidad y calidad excelente.

La Denominación de Origen Valencia ofrece una gran diversidad de climas y paisajes. Dominada por la influencia del mediterráneo, encontramos desde climas claramente continentales hasta otros, mucho más suaves de clara influencia marina.

Esta diversidad hace que, en nuestra Denominación de Origen, se encuentren en todo tipo de ecosistemas y situaciones de cultivo. Montaña, ladera, valle, llanura, etc., motivo por el cual fue necesario crear las diferentes subzonas que definen nuestras cuatro áreas de producción:

- Alto Turia, montañoso y de clima extremo. El viñedo está plantado a 1000 m de altura y hay una diferencia térmica considerable entre la noche y el día.

- Valentino, de clima más suave. El viñedo está plantado entre los 250 y 500 m.

- Moscatel de clara influencia marina. Viñedo cultivado a 250 m de altura, con clima suave e influenciado por las brisas del mediterráneo.

- Clariano, donde se alternan los valles y las montañas. El viñedo cultivado a 700 m de altura y encontramos un clima extremo.

b) Información detallada sobre la calidad o las características del producto debidas fundamental o exclusivamente al medio geográfico;

Las especiales características de nuestra zona de producción y el legado histórico que aportan sus diferentes subzonas, hacen nuestra DO muy particular y diversa en cuanto a los métodos de elaboración y a los vinos producidos.

La diversidad de paisajes ofrece unos vinos diferentes dependiendo de donde este situada la viña.

Las diferentes subzonas nos ofrecen los siguientes vinos:

- Alto Turia, donde predominan los blancos.

- Valentino, donde se producen blancos y tintos con mas cuerpo y alcohol.

- Moscatel donde se produce un óptimo desarrollo de la variedad Moscatel Romano o de Alejandría gracias a la influencia marina

- Clariano, donde se producen unos tintos de gran calidad.

c) Una descripción del nexo causal entre la información a que se refiere el punto 1 y la información a que se refiere el punto 2.

La última década ha marcado el inicio de una evolución en el vino valenciano que lo ha transformado totalmente y que no ha dejado de dar sus frutos:

- El conocimiento exhaustivo del potencial enológico de nuestras variedades tradicionales.

- La incorporación al sector de nuevas bodegas con excelentes profesionales al frente con el objetivo común de la calidad, experimentando con nuevas prácticas enológicas y crianzas en los vinos, tanto blancos como tintos.

Gracias a todo, en la Denominación de Origen Valencia podemos encontrar un interesante abanico de vinos: excelentes y delicados blancos en el Alto Turia, aromáticos en Moscatel, nobles y estructurados cuando pasan por barrica. Frescos y afrutados rosados. Los tintos pueden ser jóvenes y vivos, con cortas o largas crianzas y por supuesto sin olvidar a nuestros únicos vinos de licor Moscatel o mistelas de Moscatel".

B) Artículo 4.7 de la Orden 3/2011.

"7. Vínculo con la zona geográfica

a) Área geográfica

- Factores naturales

La Denominación de Origen Valencia se encuentra situada en el interior de la provincia de Valencia, al este de la península ibérica. Dominada por la influencia del mediterráneo, encontramos desde climas claramente continentales hasta otros, mucho más suaves de clara influencia marina.

La Denominación de Origen Valencia incluye una orografía en la que se dan varios ecosistemas y situaciones de cultivo. Montaña, ladera, valle, llanura, etc., caracterizan las diferentes subzonas que definen nuestras cuatro áreas de producción:

- Alto Turia, montañoso y de clima continental. La pluviometría anual es de 475 milímetros/año y la temperatura media de la subzona es de 13,5 °C. La altura de los viñedos se encuentra situada entre los 800 a los 1.000 metros, lo cual provoca una diferencia térmica considerable entre la noche y el día. El perfil de los suelos es pardo-calizo, con horizontes de humus poco desarrollados, de textura limo-arenosa y de fertilidad media o baja.

- Valentino, de clima más suave. La pluviometría anual oscila entre los 315 mm/año de la comarca de La Serranía, y los 450 mm/año de las comarcas de La Hoya de Buñol y La Ribera Alta. La temperatura media de la subzona es de 15 °C. Los suelos muy diversos por la amplitud de la subzona, son en general pardo- calizos con horizonte de humus escasos y con texturas que van desde las arcillas y yesos hasta las gravas y arenas, generalmente sin horizontes impermeables. El viñedo está plantado entre los 250 y 800 m.

- Moscatel, con viñedos cultivados de 100 a 250 m de altura, con clima muy suave e influenciado por las brisas del mediterráneo. La pluviometría anual es de 535 mm/año y la temperatura media anual es de 16°C. Los suelos son poco compactos y en general calizos con presencia según zonas de arcillas, arenas y yesos también pobres en extractos de humus.

- Clariano, donde se alternan los valles y las montañas. El viñedo se cultiva entre los 200 metros de los valles y los 700 m de las zonas montañosas. La pluviometría anual media es de 620 mm/año y la temperatura media anual es de 15°C, aunque la oscilación térmica entre el día y la noche es importante, destacando también la presencia de nieblas matinales en los valles de Alforins y Serra Grossa casi todo el año. Los suelos son muy variados debido a la amplitud de la subzona, en general ricos y profundos con presencia de arcillas compactadas, albarizas, arenas rojas y gravas, encontrando texturas franco- arcillosas, franco-arenosas y arenosas.

- Factores humanos

La presencia del vino en Valencia data de tiempos muy antiguos, así con anterioridad a la llegada de los romanos, el cultivo de la vid y la enología en tierras valencianas se evidencia en los numerosos objetos encontrados, que hacen referencia al vino.

Pero es durante la romanización cuando la viticultura y el comercio del vino van a adquirir una gran importancia. Los frecuentes hallazgos de ánforas vinarias en aguas próximas a la ciudad de Valencia, ponen de manifiesto la intensa actividad comercial de algunos puntos del litoral valenciano desde donde se exportaba vino hacia otras fronteras.

También numerosas exaltaciones de poetas musulmanes hablando del vino y

sus excelencias junto a objetos como copas, jarras y cerámica hallados en diversas localidades de Valencia, dan fe de la importancia de la viticultura valenciana durante el dominio árabe.

En los siglos posteriores, la actividad vitícola seguirá extendiéndose y adquiriendo mayor fuerza. En la actualidad el cultivo de la vid en Valencia representa la principal fuente de riqueza para una importante parte de su población agrícola.

A partir de los años 90 se produce un salto cualitativo tanto en los sistemas de cultivo de la vid como en la elaboración de los vinos, al realizarse importantes inversiones tecnológicas y la adopción de nuevas prácticas enológicas.

b) Calidad y características del producto debidas fundamental o exclusivamente al medio geográfico;

Las especiales características de nuestra zona de producción y su legado histórico hacen que nuestra DO sea muy particular, siendo las características más destacadas debidas al medio geográfico las siguientes:

Los vinos blancos y tintos procedentes de la subzona Valentino se caracterizan por tener más cuerpo y alcohol, mientras que los blancos del Alto Turia son más suaves. Los vinos Moscatel son aromáticos. Por su parte, los tintos de la subzona Clariano se caracterizan por su intensidad y carga de fruta.

c) Nexo causal entre la zona geográfica y las características del producto.

El clima suave de la subzona Valentino junto con la pluviometría de la misma confiere un mayor grado alcohólico a los vinos blancos y tintos.

Los rasgos continentales del Alto Turia se traducen en un vino blanco más delicado.

La proximidad al mar Mediterráneo unida a una mayor pluviometría son las responsables de obtener un vino Moscatel muy aromático.

La amplitud térmica junto con la variada orografía de la subzona Clariano tienen como resultado unos vinos tintos muy intensos y afrutados".

IV. Pues bien, tras la lectura de las previsiones incorporadas al respecto en ambas Órdenes y el examen de las respectivas alegaciones de las partes, la Sala no alberga duda alguna de que la razón asiste a la parte recurrente.

Basta la simple lectura de los apartados de las respectivas Órdenes que acabamos de transcribir para constatar que todas las referencias que en ellos se hacen toman en consideración, exclusivamente, las subzonas de Alto Turia, Valentino, Moscatel y Clariano, que son -según la terminología utilizada en la Orden 3/2011- las unidades geográficas menores de la zona abarcada por la DO Valencia.

Por el contrario, en dichos apartados no se hace ni una sola referencia al vínculo respecto de los demás terrenos que "se consideran" también zona de producción de la DO Valencia. Y esa falta de referencia constituye, sin duda, un obstáculo relevante para la efectividad del apartado 2 del artículo 118 quater, que dispone que el pliego de condiciones deberá permitir a las partes interesadas

comprobar las " condiciones pertinentes de producción " de la DO.

En definitiva, el Pliego de Condiciones de la DO Valencia no puede considerarse ajustado a los requisitos exigidos en el *Reglamento (CE) nº 1234/2007, al faltar en él la " explicación detallada que confirme el vínculo a que se refiere el artículo 118 ter, apartado 1, letra a), inciso i)*, o, en su caso, *el artículo 118 ter, apartado 1, letra b), inciso i)"*, explicación que -conforme al apartado 2 del artículo 118 quater- constituye parte del contenido mínimo del Pliego de Condiciones y cuya indudable importancia se desprende con toda evidencia del *artículo 7 del Reglamento (CE) nº 607/2009*, que establece al respecto: " *La explicación detallada que confirme el vínculo geográfico, a la que se hace referencia en el artículo 35, apartado 2, letra g), del Reglamento (CE) nº 479/2008, aclarará en qué medida las características de la zona geográfica delimitada influyen en el producto final* ".

Es, pues, notoria la relevancia del defecto observado en el Pliego de Condiciones a causa de la inexistencia del vínculo mencionado, con la consecuencia añadida de que puede inducir a error al consumidor al impedirle distinguir si los vinos comercializados como DO Valencia proceden de su zona de producción tradicional o, en su caso, de otros terrenos ubicados en términos municipales incluidos en otras DOP.

IV. Frente a esta conclusión no cabe oponer válidamente, como pretenden las recurridas, el dato de que la Comisión haya aceptado "tácitamente" la existencia del vínculo al cumplirse la condición que impuso, referida a la supresión de la previsión de que el área de la DO Valencia en los municipios coincidentes con la DO Utiel-Requena no podía ser superior al 30% de la superficie total de ésta, dado que ello impedía demarcar el área de la DO Valencia de una forma clara. A ello se ha referido en su escrito de oposición la representación del Consejo Regulador de la DO Valencia señalando:

" Se imputa la inexistencia de una explicación detallada del vínculo, ignorándose con ello, conforme bien recuerda la sentencia del TSJCV en su Fundamento Sexto y hoy hemos traído a colación en el Antecedente Previo al que nos remitimos, que dicho vínculo fue previamente constatado por la Comisión UE previa ratificación del mismo que realizó la propia Consellería de Agricultura, lo que aun así obligó a la DO Valencia, a requerimiento de la Comisión UE, a suprimir la referencia a que la superficie en los municipios coincidentes en la DO UR y DO Valencia no podía ser superior al 30% a favor de ésta última.

Resulta aquí oportuno transcribir lo que al efecto expresa el oficio del Ministerio de Agricultura de 19-2-2015 cuando relatando lo acontecido para llegar a esa supresión concluye : *En consecuencia, el Pliego de condiciones de la DOP Valencia, fue modificado para anular el párrafo indicado por la Comisión UE, pero, de acuerdo con el artículo 107.3 del Rto. UE 1308/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre 2013, la Comisión disponía de plazo para rechazar el contenido del pliego modificado, hasta el 31.12.2014. A partir del 1 de enero de 2015 se entiende que el texto modificado es el válido para el Pliego de Condiciones".*

Esta alegación, sin embargo, no puede tener la virtualidad pretendida por dos razones:

(i) En primer lugar, porque habiéndose impugnado las Órdenes 13/2011 y 3/2011 que, como antes dijimos, fueron dictadas en cumplimiento del *artículo 118 septies del Reglamento nº 1234/2007*, dentro de la primera fase relativa al

Procedimiento Nacional Preliminar, corresponde a esta Sala determinar en sede de este recurso de casación si se ha cumplido o no el requisito exigido en la normativa comunitaria respecto del contenido mínimo del Pliego de Condiciones (requisito que, como acabamos de ver, dista mucho de constituir una mera exigencia formal sin trascendencia real).

(ii) Y, en segundo lugar, porque esa supresión de la mención indicada por la Comisión, que las partes parecen aceptar pacíficamente como una realidad, significaría una verdadera derogación parcial del contenido de una disposición general, de cuyo oportuno reflejo formal no tenemos constancia en este recurso; esto es, no consta que se haya seguido al efecto el trámite correspondiente hasta concluir en un acuerdo derogatorio debidamente publicado. Por ello, cabría considerar que, en su caso, ese ofrecimiento de supresión del párrafo indicado podría constituir la simple expresión de un compromiso de la Consellería de Agricultura respecto de la Comisión, dado que no cabe pensar que la supresión de la mención indicada se hubiera producido, sin más, a través de un simple acto administrativo, porque ello entrañaría una evidente vulneración del principio de inderogabilidad singular de los reglamentos (previsto actualmente en el *artículo 37 de la Ley 39/2015* y antes en el *artículo 52.2 de la Ley 30/1992*).

SÉPTIMO.- Doctrina jurisprudencial sobre la cuestión planteada en el auto de admisión.

A la vista de lo razonado en los precedentes Fundamentos consideramos innecesario abordar las restantes alegaciones formuladas por la parte recurrente y estamos en condiciones de dar respuesta a la cuestión de interés casacional planteada en el auto de admisión.

En consecuencia, establecemos la siguiente doctrina jurisprudencial:

1) La demarcación geográfica de una DOP puede ser modificada y, por consiguiente, podrá incorporar terrenos pertenecientes a otra DOP, siempre que se cumplan los requisitos establecidos para ello en la normativa comunitaria y los que, en consonancia con aquélla, se establecieron -en su caso- en la normativa estatal y autonómica correspondiente.

2) En el caso de la DO Valencia, la modificación de su demarcación geográfica operada en las Órdenes 13/2011 y 3/2011 no se ajustó a los requisitos exigidos en la normativa comunitaria, al no incluirse en el Pliego de Condiciones con el detalle requerido el "vínculo" de la DO Valencia con los terrenos situados en los términos municipales incluidos en las Denominaciones de Origen Protegidas de Utiel-Requena y Alicante que fueron considerados también como zona de producción de la DO Valencia.

OCTAVO.- Aplicación de la referida doctrina al caso enjuiciado: conclusiones y costas.

La aplicación de la anterior doctrina jurisprudencial al caso ahora enjuiciado conduce, indefectiblemente, a la estimación del recurso y, en consecuencia, a estimar y casar la sentencia dictada por la Sala del Tribunal Superior de Justicia de Valencia que había sido impugnada ante esta Sala.

Y, asimismo, por las razones expresadas en los anteriores Fundamentos de esta sentencia, debemos estimar el recurso contencioso-administrativo en su día

interpuesto por los Consejos Reguladores de las DO Alicante y Utiel-Requena contra la Orden 3/2011, anulando ésta por su disconformidad a Derecho en el extremo del artículo 4.4 que se indica a continuación:

" Asimismo, al amparo de la normativa nacional que permite la doble inscripción se considera también zona de producción los terrenos que cumpliendo el párrafo anterior estén situados en los siguientes términos municipales incluidos en las Denominaciones de Origen Protegidas:

DOP Utiel-Requena: Camporrobles, Caudete de las Fuentes, Fuenterrobles, Requena, Siete Aguas, Sinarcas, Utiel, Venta del Moro y Villargordo del Cabriel.

DOP Alicante: Alcalalí, Alfafara, Algueña, Beneixama, Benissa, Bihar, Castalla, Elda, Gata de Gorgos, Hondón de las Nieves, Hondón de los Frailes, Ibi, La Romana, Líber, Monóvar y su partida Mañán, Onil, Petrer, Pinoso, Salinas, Sax, Teulada, Tibi, Villena y Xaló.

A los efectos de preservar la identidad de la Denominación de Origen Utiel-Requena y de la Denominación de Origen Alicante, la superficie que se acoja a la Denominación de Origen Valencia, dentro de los términos municipales de las Zonas Utiel-Requena y Alicante, no podrá superar el 30 por ciento de la superficie total de la protegida por aquellas ".

En cuanto a las costas, de conformidad con lo previsto en los artículos 93 y 104 LJCA , cada parte abonará las causadas a su instancia y las comunes por mitad, tanto respecto a las de casación (al no apreciarse mala fe o temeridad en ninguna de las partes), como respecto a las de instancia (dada la complejidad jurídica y las dudas de derecho suscitadas en el pleito).

FALLO

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

1) Establecer como doctrina jurisprudencial la indicada en el Fundamento Séptimo.

2) Declarar haber lugar y estimar el recurso de casación nº 7331/2019, interpuesto por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Alicante y por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Utiel-Requena contra la *sentencia nº 557/2019, de 10 de julio, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana en el recurso contencioso-administrativo nº 475/13* y, en consecuencia, casar y anular la sentencia impugnada.

3) Estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Alicante y por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Utiel-Requena contra la Orden 3/2011, de 16 de noviembre, de la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua, que modifica la Orden 13/2011, de 20 de mayo, por la que se aprueba el *Reglamento y Pliego de condiciones de la Denominación de Origen Protegida Valencia y su Consejo Regulador, anulando la Orden 3/2011 en el extremo del apartado 4 del artículo 4* del Anexo II que se indica en el Fundamento Octavo de esta sentencia.

4) Imponer las costas conforme a lo establecido en el último Fundamento de esta sentencia.

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

Así se acuerda y firma.