

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Quinta**  
**Sentencia núm. 959/2021**

Fecha de sentencia: 02/07/2021

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 7891/2019

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 15/06/2021

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:

Resumen

Agricultura. Vinos. Impugnación de la Orden 13/2011, de 20 de mayo, de la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua de la Comunidad Valenciana, referida a la D.O. Valencia. Remisión a la sentencia de esta misma fecha en el RCA/7331/2019. Estimación.

R. CASACION núm.: 7891/2019

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. 959/2021**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Segundo Menéndez Pérez, presidente

D. Octavio Juan Herrero Pina

D. Wenceslao Francisco Olea Godoy

D. Fernando Román García

D<sup>a</sup>. Ángeles Huet De Sande

En Madrid, a 2 de julio de 2021.

Esta Sala ha visto el recurso de casación nº 7891/2019 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 556/2019, de 9 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 870/2011.

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.<sup>a</sup> 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 13/11, de 20 de mayo, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Valenciana, 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 único-apartado 2 del Anexo II referido a 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 9 de julio de 2019, cuyo fallo literalmente establecía:

*«[...] DESESTIMAR el recurso planteado por CONSEJO REGULADOR DE LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN PROTEGIDA ALICANTE Y CONSEJO REGULADOR DE LA DENOMINACIÓN DE ORIGEN PROTEGIDA REQUENA UTIEL, contra “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, en concreto en su artículo único-apartado 2 del Anexo II referido a la demarcación geográfica que figura en el Pliego de Condiciones de la denominación de origen protegida Valencia (DOGV nº 6531 de 30 de Mayo de 2011. Todo ello con expresa condena en costas a las DO demandantes, solidariamente y por mitad, se limitan a 4000 € por todos los conceptos.»*

**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 25 de noviembre 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 el artículo único-apartado 2 del Anexo II de la Orden 13/11, de 20 de mayo, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Valenciana, por la que se aprueba el texto del reglamento y pliego de condiciones de la Denominación de Origen Protegida Valencia y su consejo regulador, referido a la demarcación de la zona geográfica amparada por la Denominación de Origen Protegida Valencia, y en lo relativo a la inclusión de terrenos situados en las Zonas de Utiel-Requena y de 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 16 de septiembre de 2020, en el que, tras exponer los motivos de impugnación que consideró oportunos, solicitó que:

*«[...] 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 declaré nulo el apartado 2 del anejo II de la Orden 13/2011 de 20 de mayo 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:*

**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, 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 2 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 11 de noviembre siguiente, la Generalidad

Valenciana solicitó que: «[...] 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 556/2016, de 9 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 13 de noviembre de 2020 y solicitó que: «[...] por formulada OPOSICIÓN al RECURSO DE CASACIÓN de contrario interpuesto contra la Sentencia dictada en fecha 9-7-2019 por la Sección 5ª del TSJ de la Comunidad Valenciana en los Autos del recurso 870/2011 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 15 de junio de 2021, en que tuvo lugar el acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

### **PRIMERO.- Objeto del presente recurso.**

Es objeto de impugnación en este recurso la sentencia nº. 556/2019 dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia en fecha 9 de julio de 2019.

Esa sentencia desestimó el recurso contencioso-administrativo nº 870/2011, interpuesto por la representación de los Consejos Reguladores de las Denominaciones de Origen Utiel-Requena y Alicante contra el artículo único-apartado 2 del Anexo II de la 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, referido a la demarcación geográfica que figura en el Pliego de Condiciones de la citada denominación de origen protegida Valencia (DOGV nº 6531 de 30 de mayo de 2011).

**SEGUNDO.- Consideraciones relevantes para la resolución de este recurso.**

Son las siguientes:

(i) Este recurso trae causa, en última instancia, de la impugnación de la Orden 13/2011, de 20 de mayo, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Valenciana por la que se aprueba el texto del reglamento y pliego de condiciones de la denominación de origen protegida “Valencia” y su Consejo Regulador.

Dicha Orden fue modificada por la Orden 3/2011, de 3 de noviembre, de la Consellería de Agricultura, Pesca, Alimentación y Agua de la Comunidad Valenciana.

Los recursos contencioso-administrativos interpuestos por los Consejos Reguladores de las DO Utiel-Requena y Alicante contra las mencionadas Órdenes fueron inadmitidos por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia.

Interpuestos sendos recursos de casación, la Sección Tercera de esta Sala Tercera dictó las SSTS números 318/2019 y 363/2019, estimando

aquéllos y ordenando en ambos casos la retroacción de actuaciones a fin de que la Sala de instancia dictara nuevas sentencias.

Pues bien, dictadas nuevas sentencias por la Sala de instancia, los Consejos Reguladores de Utiel-Requena y Alicante interpusieron de nuevo sendos recursos de casación: el 7891/2019, referido a la Orden 13/2011, y el 7331/2019, referido a la Orden 3/2011.

(ii) Dada la relación directa entre ambos recursos, que se deduce no solo de la coincidencia de las cuestiones tratadas en ellos, sino también del hecho de que las partes personadas en ambos sean las mismas y que también lo sean -sustancialmente- sus alegaciones respectivas, hemos procedido a su deliberación conjunta.

(iii) En la sentencia que con esta misma fecha hemos dictado en el recurso 7331/2019, hemos llevado a cabo el correspondiente estudio para determinar si las Órdenes 13/2011 y 3/2011 habían dado cumplimiento a las exigencias de la normativa comunitaria respecto de la demarcación geográfica de la DO Valencia -cuestión que centraba la controversia entre las partes- y hemos fijado al respecto la siguiente doctrina jurisprudencial:

“1) La demarcación geográfica de una DOP puede ser modificada y, por consiguiente, ésta 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”.

En consecuencia, a fin de evitar reiteraciones innecesarias, basta con que hagamos ahora una remisión expresa a la fundamentación de la citada



sentencia dictada en el recurso nº 7331/2019 y a la doctrina jurisprudencial allí establecida.

(iv) Conviene, no obstante, precisar que en esa sentencia transcribíamos parcialmente la STS nº. 318/2019, de 12 de marzo (RC 710/2016) que, en cuanto ahora interesa, señalaba:

“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”.

**TERCERO.- Aplicación al caso de la doctrina jurisprudencial establecida: conclusiones y costas.**

Atendiendo, pues, a esta última circunstancia y, en aplicación de la doctrina jurisprudencial antes indicada, procedemos ahora a declarar expresamente haber lugar y estimar el recurso de casación nº 7891/2019 con base en los mismos razonamientos expresados en la sentencia dictada en esta misma fecha en el recurso 7331/2019 y, en consecuencia, casamos y anulamos la sentencia impugnada en este recurso.

Asimismo, estimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día por los recurrentes contra la Orden 13/2011, de 20 de mayo, y declaramos nulos los siguientes párrafos del apartado 2 (referido a la "DEMARCACIÓN DE LA ZONA GEOGRÁFICA") del Anexo II de dicha Orden:

*“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, 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.*

*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 Segundo, apartado (iii).

**2)** Declarar haber lugar y estimar el recurso de casación nº 7891/2019 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 556/2019, de 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 contencioso-administrativo nº 870/2011 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 13/2011, de 20 de mayo, de la Consellería de Agricultura, Pesca y Alimentación de la Comunidad Valenciana, por la que se aprueba el texto del reglamento y pliego de condiciones de la DOP Valencia y su consejo regulador, anulando los párrafos del apartado 2 del Anexo II de la Orden 13/2011 que se indican en el Fundamento Tercero 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.

